



Senadora
Esperanza
Andrade

Bogotá D.C., abril 11 de 2019

Doctor
Eduardo Enríquez Maya
Presidente de la Comisión Primera Constitucional
Honorable Senado de la República
Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 034 de 2018 acumulado con proyecto de ley No. 85 de 2018, "Por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la digna tarea dispuesta por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me complace rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 034 de 2018 "Por medio del cual se modifican algunos artículos del Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones", ACUMULADO con el Proyecto de ley No. 85 de 2018 "Por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones".

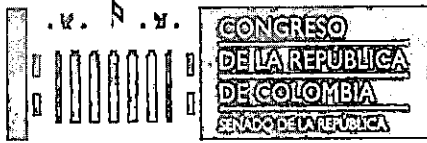
1. ANTECEDENTES.

El Proyecto de Ley No. 034 de 2018 "Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y se dictan otras disposiciones", fue presentado al Congreso de la República el día 25 de julio de 2018 por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella y publicada en la Gaceta del Congreso número 550 de 2018. Adicional a este proyecto las Senadoras Nadia Blel Scaff y Nora García Burgos, presentó el Proyecto de Ley N°85 de 2018 "Por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones", el cual fue publicado en la Gaceta del congreso N° 584 de 2018. Dichos proyectos serán acumulados en este informe de ponencia con el fin de racionalizar el trámite legislativo de los mismos.

2. OBJETO.

El objeto del Proyecto de Ley No. 034 de 2018 es el "fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) consagrado en la Ley 1098 de 2006"; y del Proyecto de Ley N°85 de 2018 es "establecer disposiciones al interior del SRPA que armonicen el trato diferenciador y garantista que debe entregarse a los menores de edad por su condición de sujetos de especial protección con el sometimiento a medidas que garanticen el reconocimiento de la responsabilidad

Esperanza Andrade
12-04-19
11:50



frente a las conductas ejercidas y la disminución de las probabilidades de reincidencia ante las mismas”.

3. ACUMULACIÓN DE LOS PROYECTOS

En atención a lo establecido en el artículo 151 de la Ley 5 de 19921, por unidad de materia, y, con el fin de racionalizar el trámite legislativo es procedente la acumulación de los mencionados proyectos.

4. JUSTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS

4.1. Proyecto de Ley No. 034 de 2018 *“Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y se dictan otras disposiciones”*

Las cifras del SRPA demuestran que los jóvenes que más delinquen en Colombia están entre los 16 y 17 años de edad

El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), creó el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) como un conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen lo relacionado con la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos por personas que tienen entre 14 y 18 años de edad en el momento en que cometen el hecho punible. Así pues, este sistema se encarga de dar un tratamiento especial y diferenciado a los delitos cometidos por menores; sin embargo, actualmente el SRPA no está siendo eficaz para prevenir la criminalidad juvenil y la reincidencia.

En este sentido, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Dirección de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional, la criminalidad juvenil es bastante alta y existe una tendencia a que la mayor comisión de crímenes sea de menores entre 16 y 17 años de edad.

Existe una tendencia histórica que se ha mantenido desde el año 2010 hasta la actualidad que consiste en que los grupos etarios que más han ingresado al SRPA están entre los 16 y 18 años de edad.

Las cifras expuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)² revelan que desde la implementación del SRPA en Colombia en el 2007, hasta junio del año 2017, se han registrado 234.689 ingresos. De estos, la mayoría corresponden a jóvenes de 16 y 17 años de edad.

Enfrentar la delincuencia juvenil requiere una necesaria respuesta de la rama legislativa encaminada a disminuir las principales deficiencias existentes en el SRPA, pues estas se han convertido en incentivos perversos para la criminalidad y el uso de jóvenes por parte de grandes redes delincuenciales.

¹ ARTÍCULO 151. ACUMULACIÓN DE PROYECTOS. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo

² ICBF (2018). Tablero SRPA - Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Recuperado de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/tablerosrpa>.



Así pues, tomando en consideración que hay un gran número de delitos cometidos por menores de edad y que las estadísticas ponen de presente que quienes más incurrir en estas conductas son los jóvenes de 16 y 17 años, resulta posible establecer la conveniencia de fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) en relación con este grupo etario. Esto en aras de incentivar el respeto a la ley y a las autoridades por parte de los jóvenes y así evitar que sigan cayendo en conductas delictivas.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto comprende en líneas generales las siguientes temáticas:

- La disminución de la edad mínima de responsabilidad penal de los 14 a los 12 años.
- La creación de antecedentes penales para los menores de edad mayores de 16 años y del deber de las autoridades judiciales de hacer uso en todos los casos de los registros para definir las sanciones aplicables.
- El fortalecimiento de las sanciones para jóvenes que tienen entre 16 y 18 años de edad.

El SPRA no genera antecedentes judiciales, lo que se convierte en un incentivo para la reincidencia.

Dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) las sentencias no generan antecedentes judiciales³ que permitan conocer si el menor ha seguido reincidiendo en el delito. Además, les da el carácter de reservados a estos registros, haciendo facultativa y no obligatoria su consulta por parte la autoridad judicial a la hora de definir las sanciones aplicables, cuando trate de establecer la naturaleza y la gravedad de los hechos y la proporcionalidad de la medida. Así pues, esta disposición normativa hace muy laxo el sistema y se convierte en un incentivo para la reincidencia.

Por este motivo, se propondrá una modificación al mencionado artículo 159 de la Ley 1098 de 2006 en el sentido de mantener la prohibición de generación de antecedentes judiciales solo para los menores que tengan entre 12 y 16 años de edad, sin embargo, se establecerá el deber de la autoridad judicial de consultar en todos los casos los registros a la hora de definir las medidas aplicables.

Como consecuencia de lo anterior, cuando los menores que tengan de 16 a 18 años cometan un delito las sentencias constituirán antecedente judicial.

4.2. Proyecto de Ley No. 085 de 2018 “Por medio de la cual modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones”

El nuevo Sistema de Responsabilidad, parte de la concepción del adolescente como un sujeto de derecho, que si bien debe asumir una responsabilidad, debe ser dentro del marco de una justicia restaurativa, desde un enfoque de corresponsabilidad entre el Estado, la Sociedad y la Familia para la protección integral de los derechos del adolescente. En consecuencia, avanza en la

³ En virtud del artículo 159 del Código de Infancia y Adolescencia que dispone que las sentencias proferidas no constituirán antecedente judicial.



formación de un ciudadano respetuoso de las normas de su sociedad, que comprende el daño que ocasiona su conducta a la convivencia pacífica, la seguridad y el ejercicio de las libertades ciudadanas.

Al contrastar este objetivo, la finalidad y principios que orientan el SRPA con la realidad, luego de diez años de operatividad, es dable evidenciar la desnaturalización del Sistema y una serie de problemáticas que han tornado ineficientes las medidas adoptadas ante el aumento de la infracción de la ley por parte de los adolescentes y jóvenes en el país.

Actualmente la falta de seguimiento de las conductas reincidentes de los menores infractores, la desarticulación de la institucionalidad y la flexibilidad de las sanciones impuestas; han generado en el SRPA más que una garantía de justicia restaurativa, un mecanismo de impunidad y ausencia de responsabilidad de los jóvenes, que se tornan reincidentes y cada vez con conductas que atentan con mayor nocividad a los bienes jurídicamente protegidos.

Así, se requiere que se planteen medidas que armonicen el trato diferenciador y garantista que debe entregarse a los menores de edad por su condición de sujetos de especial protección con el sometimiento a medidas que garanticen el reconocimiento de la responsabilidad frente a las conductas ejercidas y la disminución de las probabilidades de reincidencia ante las mismas.

5. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Los acervos normativos sometidos a consideración abarcan una serie de modificaciones al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) consagrado en la Ley 1098 de 2006. Si bien el proyecto inicial se fundamentaba en una mayor punibilidad ampliación del rango de edad para dicho régimen, modificación de las restricciones sobre los registros de antecedentes, en la supresión de los subrogados penales de detención domiciliaria, en la eliminación del principio de separación carcelaria o del régimen especial de reclusión y la eliminación del principio de oportunidad sobre conductas más revisten mayor peligrosidad o daño para la sociedad, el pliego de modificaciones propuesto apunta a una apuesta resocializadora mediante el fortalecimiento del principio de oportunidad y de las herramientas pedagógicas, sociales, educativas y rehabilitadoras, en un marco de justicia restaurativa.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO CONCEPTO DE PONENCIA

De manera respetuosa me permito rendir concepto sobre los aspectos transversales del texto inicial:

Una propuesta viable y conducente sobre la materia debe orientarse a partir de la finalidad del régimen de responsabilidad penal de los menores de 18 años a la luz de nuestra Constitución Política y en armonía con aquellos tratados que regulan la materia, que al ser propios del sistema internacional de derechos humanos, están inmersos en nuestro ordenamiento jurídico por vía del Bloque de Constitucionalidad.



En este orden de ideas, se hace menester remitirnos a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, tratado de derechos humanos ratificado por nuestro país y que comulga con la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos; las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores de 1985 (Reglas de Beijing); las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Jóvenes Privados de Libertad de 1990; y las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil de 1990 (Directrices de Riad).

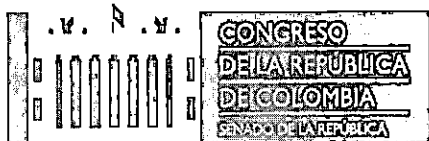
La propuesta normativa difumina en gran medida el carácter especializado de la justicia especial para adolescentes, por cuanto pretende en varios sentidos equipararla al nivel de rigurosidad de la jurisdicción a la cual están sometidos los adultos. En este sentido se hace indispensable remitirnos a las recomendaciones realizadas por el Comité internacional de los Derechos del Niño, el cual ha sido reiterativo en instar a los estados a la adopción de regímenes especiales que sean acordes con la etapa de formación y el enfoque diferenciado que amerita la protección de sus derechos.

El Comité de Derechos del Niño se ha pronunciado también sobre el tema en sus recomendaciones a los países y de forma general. En su Observación General N° 10 (2007), el Comité recomienda especialmente a los Estados Partes que todavía juzgan en el sistema de adultos a personas menores de 18 años, que desarrollen sistemas de justicia penal juvenil respetando la especificidad del niño en tanto sujeto en desarrollo. Establecer el mismo proceso de adultos a personas menores de 18 años, las mismas sanciones y la privación de libertad en los mismos lugares es violatorio de sus derechos. Por esta razón, la gran mayoría de los países de América Latina que comparten sistemas penales similares al colombiano, establecen los 18 años como edad mínima para que una persona sea juzgada como adulto, sin discriminación alguna. Eso significa también que toda persona menor de 18 años en el momento de la presunta comisión de un delito debe recibir un trato conforme a las normas de la justicia de menores.⁴

El reforzamiento de la política criminal y penitenciaria convierte en población carcelaria a jóvenes en una etapa determinante para completar su desarrollo, en donde el Estado debería hacer una apuesta especial por su verdadera resocialización, garantizar que se adapten a un entorno educativo y procurar que exista un énfasis especial en acentuar el acompañamiento psicosocial para garantizarles una vida con posibilidades reales de desarrollo integral y con oportunidades educativas y laborales.

Criminalizar a jóvenes entre los doce (12) y los (18) años contemplando la privación de la libertad e inclusive la penalización en centros carcelarios especializados, es un pésimo retroceso en el nivel de acoplamiento de nuestro país en materia de derechos humanos sobre niños, niñas y adolescentes. Un aislamiento en esta etapa de la vida propicia la reincidencia y refuerza la incapacidad de los jóvenes que han cometido conductas punibles para adaptarse a un entorno social estable.

⁴ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. Comunicado 24 de septiembre de 2010.



Debemos recordar que el antecedente sociológico del delito infantil está dado por las paupérrimas condiciones de vida que han debilitado el entorno social del menor en una etapa en donde son más propensos a la manipulación por parte de las organizaciones criminales y otras estructuras del delito. Los menores que delinquen son en sí mismos víctimas de un sistema dominado por la ausencia estatal, la falta de oportunidades, entornos familiares hostiles y vulnerabilidad económica.

La normalización de la violencia ha convertido a estos jóvenes en receptáculos de la criminalidad y los ha instrumentalizado hasta tal punto en que sus conductas están ampliamente determinadas por un contexto familiar y social que no eligieron. Por ende, un enfoque represivo del sistema de responsabilidad penal contra adolescentes deriva inevitablemente en la creación de un leviatán segregacionista y elitista con total indiferencia de las causas históricas del actuar delictivo.

El sentido en el que está estructurado el proyecto restringe el enfoque comunitario, social y diferenciado que debe adoptar el estado para ayudar a los jóvenes, que en su mayoría provienen de poblaciones vulnerables, a encontrar sus verdaderos potenciales y a construir un proyecto de vida que los convierta en catalizadores que aporten múltiples valores agregados y externalidades positivas a la sociedad.

Es precisamente en la adolescencia donde la acción del estado tiene el deber moral, legal y constitucional de amparar y facilitar las correctivas necesarias para que los jóvenes que han delinquido retomen el camino de la legalidad y trasciendan al entorno de consumo de drogas y violencia que día a día reafirma su exclusión.

Es un hecho notorio la existencia del Estado de cosas Inconstitucional con respecto a nuestra población carcelaria⁵ como para agravar la situación sumando a la problemática el sometimiento de sujetos de especial protección del estado al tratamiento ignominioso que hoy se vive en los establecimientos penitenciarios. Acrecentar la población carcelaria en condiciones de hacinamiento sería una medida que va en plena contravía con la agenda global⁶ y al sentido común de un Estado necesitado de medidas de descongestión.

Finalmente es pertinente mencionar que numerosos estudios de política criminal reflejan que el endurecimiento punitivo no genera un alto efecto disuasivo entre los potenciales autores de conductas punibles⁷, razón por la cual el compilado normativo sometido a consideración carece de motivación suficiente y no está dotado de la idoneidad necesaria para adoptar una política integral que garantice la reducción de la criminalidad entre la población adolescente.

En consecuencia, de manera respetuosa invito a nuestra célula legislativa a construir las bases de una política integral que disminuya el índice de criminalidad entre los adolescentes a partir de mayor una mayor destinación de plataformas de trabajo social, comunitario, educativo y preventivo.

⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

⁶ Ariza, Libardo J. Rikers Island: ¿se acerca el fin del encarcelamiento masivo? Junio de 2017. Razón Pública.

⁷ Aparici Martí, Lidia (2014), Políticas y Estrategias de Prevención del Delito y de la Inseguridad. Disponible en: <http://bcn.cl/23a16> (Consultado en octubre de 2018).



Senadora
Esperanza
Andrade

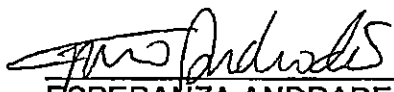
Si conforme a las cifras del INPEC un preso le cuesta a Colombia más de 11 millones de pesos al año, esa misma inversión direccionada hacia una política integral de prevención del delito de población adolescente, programas de estudio, planes culturales y un manejo realmente resocializador y psicosocial con servicio comunitario, puede arrojar una línea más coherente y acorde con los derechos humanos de estos sujetos de especial protección en nuestro ordenamiento jurídico.

En mérito de las consideraciones presentadas respetuosamente me permito formular la siguiente proposición.

7. PROPOSICIÓN

En consideración a los argumentos aquí presentados solicito de manera respetuosa a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE al proyecto de ley No. 034 DE 2018 acumulado con proyecto de ley No. 85 de 2018, "Por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones", en el texto propuesto en el pliego de modificaciones.

Atentamente,



ESPERANZA ANDRADE
Senadora ponente
Partido Conservador Colombiano



Proyecto de proyecto de ley No. 34 de 2018 acumulado con proyecto de ley No. 85 de 2018, "Por medio del cual se modifica el Código de Infancia y Adolescencia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) consagrado en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 159 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 159. Prohibición de antecedentes. Las sentencias proferidas en procesos por responsabilidad penal para adolescentes que tengan entre catorce (14) años y que no hayan cumplido los dieciocho (18) años de edad al momento de cometer la conducta, no tendrán el carácter de antecedente judicial. Estos registros son reservados, pero podrán ser utilizados por las autoridades judiciales del Sistema de Responsabilidad Adolescente para definir las medidas aplicables cuando se trate de establecer la naturaleza y gravedad de las conductas y la proporcionalidad e idoneidad de la medida, así como la evaluación de la responsabilidad en casos de reincidencia.

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 174 A de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 174 A. Aplicación del Principio de Oportunidad en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. La aplicación del principio de oportunidad será obligatoria en las conductas que comprometan a presuntos infractores primarios y de otorgamiento facultativo en casos de reincidencia, salvo en los casos dispuestos en el artículo 174B de la presente Ley. En todo caso en que resulte aplicable, se concederá en la modalidad de suspensión de procedimiento a prueba, en el marco de la justicia restaurativa.

Procederá para todos los delitos, siempre y cuando se cumplan todas las reglas y condiciones previstas en los artículos 518, 519 y 520 de la Ley 906 de 2004. Tanto el Fiscal del caso como el juez de control de garantías tendrán jurisdicción sobre la aplicación, control y seguimiento del principio

de oportunidad, atendiendo a criterios de proporcionalidad y en consideración a las circunstancias la gravedad del delito, las necesidades del menor y las necesidades de la sociedad.

El principio de oportunidad deberá igualmente contener medidas efectivas de protección a favor del menor frente a las amenazas o influencias que sobre él ejerzan estructuras, grupos u organizaciones criminales o al margen de la ley a donde haya pertenecido o que hayan tenido incidencia en su conducta.

Asimismo, en el acuerdo que contemple el principio de oportunidad se deberán establecer medidas que eviten la reincorporación de los menores a estructuras, grupos y/u organizaciones criminales o al margen de la ley, así como otras acciones que garanticen la protección de las víctimas. Se podrán contemplar, entre otras acciones que se consideren necesarias, el monitoreo, la orden de comparecencia ante la autoridad judicial y/o autoridades de los programas de servicios comunitarios, educativos o de rehabilitación en el consumo de sustancias psicoactivas, la restricción de movilidad hacia zonas de influencia criminal y/o la restricción de movilidad en las áreas de actividad de las víctimas.

El acuerdo resultante de la aplicación del principio de oportunidad deberá incorporar programas de estudio y/o programas de rehabilitación en el consumo de sustancias psicoactivas; estos últimos según las necesidades del menor. Igualmente, se adoptarán medidas de prestación de servicios comunitarios que comprendan entre cinco (5) y doce (12) horas semanales, a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, mediante trabajos de utilidad pública, los cuales no podrán interrumpir o afectar los programas de estudios y de rehabilitación en el consumo de sustancias psicoactivas. La jornada diaria de prestación de servicios comunitarios no podrá ser superior a ocho (8) horas.

Parágrafo: Cuando se trate de los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual el servicio comunitario será entre doce (12) y veinte (20) horas.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 174 B de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 174 B. Reincidencia. En caso de reincidencia sobre delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual, no habrá lugar a aplicación de principio de oportunidad.



Artículo 5º. Modifíquese el artículo 177 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 177. Sanciones. Son sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal:

La amonestación.

Imposición de reglas de conducta.

La prestación de servicios a la comunidad.

La libertad asistida.

Detención domiciliaria.

La internación en medio semicerrado.

La privación de libertad en centro de atención especializado.

Las sanciones previstas en el presente artículo se cumplirán en programas o Centros de Atención Especializados, los cuales deberán acogerse a los lineamientos técnicos que para cada sanción defina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

PARÁGRAFO 1o. Para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El Defensor de Familia o quien haga sus veces deberán controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos.

PARÁGRAFO 2o. El juez que dictó la sanción será el competente para controlar su ejecución.

PARÁGRAFO 3o. Los centros de atención especializada deberán cumplir lo establecido en los artículos 50 y 141 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

PARÁGRAFO 4º. En todas las conductas punibles cometidas por infractores primarios entre 14 y que no hayan cumplido los dieciocho (18) años de edad al momento de cometer la conducta, deberá garantizarse la aplicación del principio de oportunidad por parte de la Fiscalía. En ningún caso se impondrán las sanciones previstas en el presente artículo sin previa concesión e incumplimiento del principio de oportunidad.

Artículo 6º. El Gobierno Nacional reglamentará en un término no superior a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la articulación institucional suficiente y con lineamientos técnicos de planeación, evaluación y seguimiento, entre el sistema penal de responsabilidad adolescente y los agentes privados y públicos del orden distrital, municipal, departamental y/o nacional, que provean los programas educativos, resocialización, servicio comunitario y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas de los menores sujetos a esta jurisdicción.



Senadora
Esperanza
Andrade

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Esperanza Andrade', written over a horizontal line.

Esperanza Andrade
Senadora de la República
Partido Conservador