10000/503982

ICBF-Cecilia de La Fuente de Lleras
Al contestar cite No. : S-2016-532384-0101
Fecha: 2016-10-13 16:35:05
Enviar a: CAMARA DE REPRESENTANTES COMIS
No. Folios: 9

Bogotá, DC,

Doctor
BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
Secretario General
Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5
Edificio Nuevo del Congreso
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Respuesta a la Proposición N°21 y aditiva No.25 de 2016, "Situación actual de la política criminal para la protección de los derechos del niño y su acceso al derecho fundamental de justicia". Presentada por los Honorables Representantes **Efraín Torres Monsalvo y José Luis Pérez Oyuela.**

De manera atenta en respuesta del Oficio CSCP 3.2.2.211.2016 (IS), radicado en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF bajo el número E-2016-503982-0101 el día 10 de octubre de la presente anualidad, me permito dar respuesta en los términos que siguen.

I. Señale el número de niñas, niños y adolescentes que fueron puestos en situación de protección por parte del ICBF por situaciones de violencia sexual, abuso sexual o condiciones que pusieran en riesgo la vida de estos, en los años 2013, 2014 y 2015.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuenta con un Sistema de Información Misional –SIM- desarrollado, para cubrir las necesidades de información que se originan en sus procesos misionales. Dicho sistema es una herramienta que sirve de apoyo a las acciones realizadas para la prestación de los servicios y cuya finalidad es facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable.

Conforme con ello, a continuación se relaciona el reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual que ingresaron a Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos en el periodo 2013, 2014 y 2015, así:

REGIONAL	PERIODO			TOTAL
	2013	2014	2015	
AMAZONAS	24	85	49	158
ANTIOQUIA	167	392	372	931
ARAUCA	39	35	56	130
ATLANTICO	309	518	583	1.410
BOGOTA	1.199	1.150	1.546	3.895
BOLIVAR	254	312	233	799
BOYACA	239	173	184	596
CALDAS	301	238	326	865
CAQUETA	98	95	155	348
CASANARE	116	143	151	410
CAUCA	276	241	338	855
CESAR	254	327	367	948
CHOCO	72	80	111	263
CORDOBA	212	261	335	808
CUNDINAMARCA	534	604	553	1.691
GUAINIA	7	1	3	11
GUAVIARE	3	12	8	23
HUILA	211	249	223	683
LA GUAJIRA	128	138	168	434
MAGDALENA	267	326	395	988
META	62	74	142	278
NARIÑO	181	184	312	677
NORTE DE SANTANDER	206	129	163	498
PUTUMAYO	49	61	120	230
QUINDIO	147	144	171	462
RISARALDA	227	242	211	680
SAN ANDRES			12	12
SANTANDER	95	102	120	317
SEDE NACIONAL	12	16	5	33
SUCRE	77	145	193	415
TOLIMA	179	259	250	688
VALLE DEL CAUCA	772	675	726	2.173
VAUPES	12	1	2	15
VICHADA	12	13	11	36
TOTAL GENERAL	**6.741**	**7.425**	**8.594**	**22.760**

FUENTE: Sistema de Información Misional-SIM ICBF.

II. Señale la postura de constitucionalidad y de conveniencia de esa entidad frente a la iniciativa legislativa que busca establecer la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños, niñas y adolescentes.

En primera instancia, es pertinente anotar que a la fecha, no se encuentra radicada ninguna iniciativa legislativa en el Congreso de la República dirigida a *establecer la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños, niñas y adolescentes*; por tanto esta entidad no puede referirse de manera particular a la constitucionalidad y conveniencia de un proyecto de ley que en concreto regule esta materia.

No obstante lo anterior, debe decirse que esta entidad ha sido partidaria de que se adopten medidas legislativas que tengan como objeto el endurecimiento de las penas para quienes violen o sean responsables de actos violentos contra menores de edad, particularmente, de la imposición de la pena de cadena perpetua para los perpetradores de delitos atroces contra niños, niñas y adolescentes como una sanción ejemplar y disuasiva.

No es para menos, la afectación de esta clase de delitos, en donde el desequilibrio de poder, temor y vulnerabilidad son latentes, en especial en aquellos delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales de los niños, afectan de forma significativa tanto de manera individual como a la sociedad entera y merecen una sanción penal proporcional a la gravedad de la conducta cometida. Al respecto, vale la pena llamar la atención frente a casos de conocimiento público como el del señor Byron Palacio Fernández conocido también con el alias de "el monstruo de la Sierrita", en los cuales, existe evidente riesgo de repetición de las conductas, en perjuicio de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Con base en lo anterior, de manera general me permito presentar las siguientes consideraciones sobre el tema en cuestión:

Respecto al trámite legislativo para establecer como sanción penal la cadena perpetua para violadores y asesinos de niños, niñas y adolescentes, debe decirse de entrada que ello haría necesaria una reforma a la Constitución Política, específicamente al artículo 34 Constitucional, el cual prohíbe expresamente la *prisión perpetua*; reforma que exclusivamente se logra a través del trámite de un proyecto de acto legislativo y por ende debe surtir el procedimiento establecido en la misma Carta Política y en la Ley 5 de 1992[1].

[1] **ARTÍCULO 221. ACTO LEGISLATIVO.** Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: *"Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática. (...)*

Ahora bien, frente a la viabilidad jurídica de una iniciativa legislativa que regule el tema, es preciso señalar lo siguiente; en concordancia con los diversos instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y frente a los cuales se ha comprometido el Estado colombiano, nuestra Constitución Política reconoce y concede una *protección integral y prevalente* a los niños, niñas y adolescentes, fundada en principios y garantías constitucionales que promueven el respeto y la prevalencia de sus derechos fundamentales.

Es así como en el artículo 44[2] de la Constitución Política de Colombia consagra expresamente que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son fundamentales y prevalecen respecto a los derechos de los demás. De la misma manera, señala la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos en virtud del principio de interés superior. Por su parte, el artículo 45[3] constitucional establece el derecho a la protección y la formación integral del adolescente.

El artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño[4] determina que *"en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"*. De igual forma, establece que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño su protección y el cuidado[5].

Con base en los preceptos señalados, la Ley 1098 de 2006 mediante la cual se expidió el Código de Infancia y la Adolescencia define el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes como *el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes* y, dispone que los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho son titulares, entre otros, de los derechos a la salud y al libre desarrollo de la personalidad.

Bajo esta premisa, en Sentencia T – 1015 de 2010, la Corte Constitucional hizo énfasis en la calidad de los menores de 18 años como *sujetos de protección constitucional reforzada* y en dicha oportunidad reiteró:

---

[2] Constitución Política, **Artículo 44**: *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. //La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. //Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."*

[3] Constitución Política, **ARTICULO 45.** *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.// El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.*

[4] Aprobada por Colombia mediante Ley 12 de 1991.

[5] Convención Sobre los Derechos del Niño. Artículo 3º.

> *"[L]a jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección constitucional, lo que implica que la satisfacción de sus derechos e intereses constituye un objetivo esencial para la sociedad y las autoridades estatales, por lo que la adecuada protección de los niños, niñas y adolescentes debe ser perseguida en toda actuación estatal que involucre a los menores [de edad]*[6]."

Conforme con lo expuesto, es claro que aquellas iniciativas legislativas que directa o indirectamente adopten medidas relacionadas con niños, niñas y adolescentes, deben estar fundamentadas en los principios de interés superior del niño[7], protección integral[8], prevalencia de sus derechos y corresponsabilidad[9], pues estos principios hacen parte del esquema de protección y reconocimiento efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia, y se constituyen en garantías constitucionales que se deben materializar en toda disposición que se adopte en relación a este grupo de especial atención constitucional.

Ahora bien, cuando se trata de delitos sexuales donde la víctima sea un menor de 18 de edad, el Estado dentro de su función garantista ha implementado un sistema de protección a la niñez y a la adolescencia, mediante el cual se ha restringido e incluso prohibido la aplicación de ciertos subrogados penales a favor del condenado, como por ejemplo[10].

---

[6] Corte Constitucional, Sentencia T – 1015 de 7 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[7] **Código de la Infancia y la Adolescencia. Artículo 8**.(...) Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

[8] **Código de la Infancia y la Adolescencia. Artículo 7**. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. Además la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** "Pacto de San José de Costa Rica Aprobada mediante Ley 16 de 1972.", consagra que "todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado", y en igual sentido el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, Aprobado mediante Ley 74 de 1968. establece "se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición".

[9] El artículo 44 de la **Constitución Política** establece la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Según esta norma, es obligación de todos garantizar el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud y a la seguridad social, a una alimentación equilibrada, a su nombre y nacionalidad, a tener una familia y no ser separados de ella, al cuidado y amor, a la educación y la cultura, la recreación, a la libre expresión de su opinión y al desarrollo armónico e integral. Sobre la definición del término corresponsabilidad, **el Código de la Infancia y la Adolescencia** en su artículo 10 dispone: "Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. También **el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** Aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968. dispone que *"todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.*

[10] **Artículo 324**. *Causales.* Modificado por el art. 2, Ley 1312 de 2009, parágrafo 3. Este parágrafo fue declarado CONDICIONALMENTE exequible en el entendido que también comprende las graves violaciones al los derechos humanos. Sentencia C-936 de 2010.

En relación con la prohibición de otorgar beneficios judiciales y administrativos, es importante destacar que jurisprudencialmente se ha reconocido que el legislador puede negar el otorgamiento de beneficios judiciales o administrativos cuando se trate de delitos considerados como especialmente graves. Particularmente, en Sentencia C – 073 de 2010, la Corte Constitucional realizó el estudio de constitucionalidad del artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, por medio del cual se excluye de beneficios y subrogados penales a quienes sean condenados por el delito de terrorismo e hizo las siguientes consideraciones:

> "(...) ***La exclusión de beneficios y subrogados penales, en términos de la sentencia en comento, es una decisión del poder legislativo que busca hacer efectivo el derecho a la justicia de las víctimas y, en un sentido más amplio, garantizar el cumplimiento del reproche social en contra de quien ha cometido una conducta que afecta, de forma grave, bienes jurídicos especialmente valiosos desde la perspectiva constitucional, como la vida, la dignidad humana, la seguridad personal y la integridad física.*** *Bajo esta lógica, "sin tener por qué afectar, comprometer o desconocer los presupuestos sustanciales y adjetivos concebidos a favor de todos los imputados, con la exclusión de los beneficios y subrogados penales lo que se busca es evitar que resulte nugatorio, desproporcionado o irrisorio, el reproche social impuesto para los delitos más graves y de mayor impacto social como el terrorismo, el secuestro, la extorsión y sus conexos; que, como se dijo, quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional.*
>
> *En este orden ideas, la decisión en comento insiste en que "la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las peores manifestaciones delictivas. Ciertamente, en la medida en que exista en el ordenamiento jurídico una amplia gama de beneficios y subrogados penales, y los mismos resulten aplicables a todas las categorías de delitos en forma indiscriminada, la lucha que se promueva contra aquellos puede resultar infructuosa, pues la pena, que "constituye lo justo, es decir, lo que se merece" pierde su efectividad y proporcionalidad cuantitativa frente al mayor daño que determinados comportamientos causan a la comunidad. Por eso, resulta ajustado a la Constitución Política que subsista y se aplique la punibilidad para conductas como el terrorismo, el secuestro y la extorsión, que, por razón de su gravedad y alto grado de criminalidad, no pueden ser relevadas de un castigo ejemplarizante y de la proporcionada sanción penal. || Por vía de los beneficios penales, que hacen parte de los mecanismos de resocialización creados por el legislador a favor del imputado, no puede entonces contrariarse el sentido de la pena, que comporta la repuesta del Estado a la alarma colectiva generada por el delito, y mucho menos, el valor de la justicia que consiste en darle a cada quien lo suyo de acuerdo a una igualdad proporcional y según sus propias ejecutorias. (...)"*

Aunado a lo anterior, en dicha sentencia se hizo mención a la limitación que ha establecido el legislador para la concesión de beneficios y subrogados penales para los casos de conductas que afecten gravemente a la sociedad, tales como el homicidio, las lesiones personales bajo modalidad dolosa, los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales o secuestro, cuando quiera que se cometan contra niños, niñas y adolescentes.

Así las cosas, resulta claro que bajo nuestro marco constitucional y legal, los niños, niñas y adolescentes gozan de una *protección constitucional reforzada* y en ese sentido, el legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa para garantizar el efectivo goce de sus derechos, en tanto que es una manifestación de su competencia fijar la política criminal del Estado. Como una forma de materializar esta potestad, se ha establecido la negación de beneficios penales, lo cual se ajustan a nuestro ordenamiento jurídico cuando se trata de delitos considerados particularmente graves para la sociedad, como por ejemplo aquellos que vulneren derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, sobre los cuales la sociedad reclama una sanción justa y proporcional de acuerdo con la gravedad del delito cometido.

Respecto a la posibilidad de implementar como condena la prisión perpetua, si bien el artículo 34 de la Norma Superior prohíbe este tipo de sanciones, no se puede desconocer que en nuestro marco constitucional hemos adoptado una serie de tratados que permiten revisar el tema y por ello es preciso reseñar lo siguiente:

El artículo 93 de la Carta Magna consagra que *los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.* Bajo este prisma, el Congreso de la República, mediante Ley 742 del 5 de junio de 2002, publicada en el Diario Oficial número 44.826 del 7 de junio de 2002, aprobó el "Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional", el cual, hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad.

Este Estatuto, en su artículo 77, al referirse a las penas aplicables, dejó claro que, cuando así lo justifique la extrema gravedad y las circunstancias del delito, la Corte Penal Internacional está en plena libertad de imponer la reclusión a perpetuidad. Así pues, de la simple lectura del Estatuto de Roma, adoptado por Colombia, se puede concluir que, bajo los presupuestos que señale esta disposición, existe la posibilidad de sancionar con prisión perpetua aquellos delitos de gran impacto; claro está, previa habilitación de la Constitución Política y el control de constitucionalidad que en su momento imparta la Corte Constitucional como guardián de la misma.

En esta línea, en el ámbito internacional, se ha considerado que los delitos sexuales contra menores de 18 años de edad revisten el carácter de extrema gravedad por cuando generan en sus víctimas un alto impacto que atenta contra los derechos fundamentales, en donde el desequilibrio de poder, temor y vulnerabilidad es evidente. Aseveración que se constata si se tiene en cuenta el preocupante panorama que representa el número ascendiente de niños, niñas y adolescentes en Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD – por motivos de violencia sexual. Hechos que sin duda alguna han generado repercusiones sociales por cuanto se menoscaban los derechos de quienes representan el futuro de la humanidad.

Como precedentes encontramos que en países como Chile[11], Argentina[12], Italia[13] y Perú[14] esta sanción ha sido implementada como medida de protección y prevención a efectos de castigar severamente delitos de alta connotación social y pública. Sanción que imponen bajo la modalidad de *revisable*, lo que significa que existe la posibilidad de que la condena se revise en un determinado plazo y dependiendo las circunstancias se concedan beneficios.

Conforme lo anterior, para esta entidad resulta evidente que el Estatuto de Roma habilita a los países partes a imponer la cadena perpetua en aquellos delitos que por su gravedad merecen un castigo drástico; tratado internacional que se ajusta a la Constitución, tal y como fue declarado por la Corte Constitucional en Sentencia C-578 de 2002. Medida que se torna concordante con la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; máxime si se tiene en cuenta que la misma Corte[15] ha considerado que "*[E]l legislador colombiano puede ir más allá de lo regulado por el Estatuto de Roma. En determinados casos, y actuando con base en su facultad de configuración normativa y su deber de protección de bienes jurídicos (art.2 Superior), el legislador colombiano puede extender la protección de las víctimas a ciertos casos no regulados por el Estatuto de Roma (vgr. genocidio contra grupos políticos), sin que por ello se desconozca el objeto y fin del tratado internacional*".

Así entonces, se considera que la facultad de imponer la pena privativa de la libertad más drástica por su carácter de indefinida es razonable y tiene como propósito garantizar que las conductas delictivas cometidas contra menores de 18 años sean sancionadas de manera ejemplar en virtud del principio constitucional de prevalencia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y del deber de protección especial que le asiste al Estado, lo que ha toda luz resulta proporcional y congruente, acorde con una política criminal drástica contra los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

III. Señale las acciones adelantadas por el ICBF como Secretario Técnico del Comité Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Victimas del Abuso Sexual, en los años 2013, 2014 y 2015.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF en articulación con el Ministerio de Salud, ha convocado a sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención integral de niños, niñas y adolescentes, las

[11] Código Penal de Chile. Artículos 21, 32 y 141. La pena *presidio perpetuo calificado* no permite al condenado acceder a ningún beneficio por el plazo de 40 años y esto sólo con la aprobación por mayoría de los miembros en ejercicio de la Corte Suprema de Chile. Se encuentra contemplado como la pena más alta sólo para algunos delitos, en los cuales se encuentra el secuestro con homicidio o violación (art. 141 del CP).

[12] Código Penal de la Nación de Argentina. Reclusión perpetua o prisión perpetua.

[13] Código Penal Italiano. Artículos 17 y 22.

[14] Código Penal de Perú. Artículo 29. "La pena privativa de libertad puede ser temporal o de cadena perpetua".

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2012.

cuales han sido desarrolladas en las instalaciones del Ministerio de Salud, durante los años 2013, 2014 y 2015.

En cuanto a la gestión y preparación de los informes previstos en la Ley 1146 de 2007, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, como Secretaría Técnica Permanente del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención integral de niños, niñas y adolescentes, conforme a lo ordenado en la mencionada ley, y de acuerdo a lo establecido en el numeral 9° del artículo 5° de la Ley 1146 de 2007, ha presentado a la Comisión Séptima del Senado y de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, los informes trimestrales y unificados correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015, sobre las acciones y resultados adelantados por las entidades del Estado desde sus competencias para prevenir la violencia sexual y garantizar la atención integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de este delito.

Para lo anterior, fueron consolidadas las respuestas otorgadas por cada Entidad participante del Comité, que dan cuenta de las actividades desplegadas dentro de los períodos indicados, tras la respectiva solicitud realizada por la Secretaría Técnica para el cumplimiento de esta obligación.

En este orden, el ICBF ha acompañado las acciones requeridas para implementar el sistema de información, el cual se ha comenzado a diseñar en el marco del Subcomité Nacional de Sistemas de Información

Entre los resultados de este trabajo intersectorial que ha acompañado el ICBF, se pueden destacar los siguientes:

- Se realizó un inventario de fuentes de información, donde se encontró que cada institución tiene un sistema de información - herramientas operativas, para el registro de información-, de acuerdo a sus funciones y respuesta institucional ante la violencia de género. Igualmente se estableció que la primera entrada de información al sistema integrado, mediante la entrega de fuentes de información a SISPRO de acuerdo a las necesidades identificadas.

- Se concluyó que es necesario contar con un Sistema Integrado de Información el cual permita a través de procesos y procedimientos integrar los distintos sistemas de información de cada una de las instituciones, por medio de herramientas operativas de captura de información. No obstante, cada una de las instituciones continuará con la autonomía de su información.

- Se realizó la conceptualización de la violencia de género que incluye lo conceptual y lo jurídico y se identificaron las diferentes formas de violencias de género que se incluirán en el sistema unificado de información. Se definió la violencia de género, desde los términos "femenino y masculino", para no solo abordar las violencias contra las mujeres, sino incluir las violencias contra niños, niñas, adolescentes y población LGTBI. Se

incluyeron las violencias en el ámbito privado (intrafamiliar y pareja) y en el ámbito público (conflicto armado, escolar, laboral, institucional), así como sus diferentes formas: violencia física (incluyéndose los casos de ataques con ácido), psicológica y sexual.

Por último se definieron las violencias sexuales de acuerdo a lo establecido en la Ley 1719 de 2014 y se encuentra pendiente la socialización con el Subcomité para su aprobación, ejercicio que se socializó con la Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización - DIRPEN del DANE.

- Se homologaron las variables de cada uno de los sistemas de información, con gobierno en línea, en el ejercicio participó: INMLCF, INS, Ministerio de Salud y Protección social, ICBF y DANE.

- Se realizó el inventario normativo que justifica el registro de información en violencias de género y se hizo la revisión para establecer los requerimientos de información para comenzar la solicitud de cada uno de los sistemas a la bodega de datos del SISPRO.

- Se está avanzando con las diferentes instituciones para establecer las necesidades para la integración de la información de acuerdo a las directrices de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social. Para ello, el DANE con el apoyo del Fondo de Planeación de Naciones Unidas- UNFPA y ONU Mujeres contratarán dos consultoras/es que realizarán la integración de los sistemas de información, iniciando con la revisión y diseño de cubos de información mediante preguntas estratégicas y modelos analíticos.

- Se identificó que las salidas de información se realizarán mediante el diseño de los cubos de SISPRO de acuerdo a los indicadores propuestos por el Subcomité de Información así como la socialización de la información mediante el Observatorio Nacional de Violencias -ONV en su línea de violencia de género con los demás observatorios del País. La información que en la primera fase se incluirá será la que establecen la Ley 1146 de 2006, Ley 1257 de 2008, Ley 1719 de 2013 y la Ley 1761 de 2015.

- Se establecieron las funciones específicas de las instituciones para el sistema integrado, concluyendo que el DANE certificará los procesos y procedimientos de entradas y salidas del sistema integrado de información una vez esté en funcionamiento, además certificará cada uno de las herramientas operativas de las instituciones que decidan realizarlo. El DANE creó un Comité asesor con las instituciones que por ley cumplen esta función, para que revisen los procesos de migración y calidad de los herramientas de captura de información para que luego los avances sean socializados con el Subcomité de Sistemas de información.

- Se realizó la ruta nacional de atención y reporte de información institucional de acuerdo a las herramientas operativas de recolección de información de las instituciones y la ruta de atención que se realiza para el restablecimiento de los derechos. Se encontró que

hay entidades que permiten la caracterización de las violencias de género con diferentes variables de desagregación como el INS, DANE y Medicina Legal, además de las encuestas que tiene el país como la Encuesta Nacional de Salud - ENDS. Se puede hacer seguimiento de acuerdo a los sistemas información de las acciones de salud y justicia, pero en protección solo se cuenta con la información de la Unidad de Protección y el ICBF, ya que no se cuenta con los datos arrojados por las Comisarías de Familia.

- La bodega de datos del SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social, integra diferentes fuentes de información de acuerdo a unas características y variables requeridas, lo que permitió que el Comité asesor creado por el DANE estableciera que sería la plataforma tecnológica para la entrada, procesamiento y salida de información. Para incluir la información las bases de datos deben contar con documento de identidad, para poder hacer los cruces de información entre las diferentes fuentes. Sin embargo, se encontró que no todas las instituciones cuentan con esa información lo que ha conllevado a que tengan que realizar la revisión respectiva. Asimismo se encontró que hay un cruce actualmente en lo relacionado con víctimas del conflicto armado, entre el RUV, el RIPS, el RUAF, el SIVIGA y el Censo de Discapacidad.

- La bodega de datos del SISPRO integra más de 30 fuentes de información con las cuales se pueden diseñar cubos de información para poder contextualizar las violencias de género. Actualmente, están disponibles y para consulta: i) Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad -RLCPD, ii) RUAF, iii) Censo de Población Carcelaria, iv) SIVIGILA, v) PAPSIVI, vi) Censo de Enfermedades Huérfanas, vii) Registro de Nacimientos y Defunciones (RUAF-ND), viii) RIPS, ix) Censo de Población Indígena y ROM, x) Registro Único de Victimas, entre otras. De igual forma, ya se han adelantado cruces de información de estas fuentes, que han logrado el seguimiento longitudinal de las víctimas a partir de la integración de cinco fuentes de información (RUV+SIVIGILA+RIPS+RLCPD+RUAF), lo que ha ampliado el espectro de la investigación en este tema por primera vez en el país.

- Se realizó un documento metodológico para el inventario de sistemas de información, el cual ha sido registrado por las diferentes instituciones a saber: Defensoría del Pueblo, ICBF, INMLCF, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, DANE y el Consejo Superior de la Judicatura.

El ICBF ha facilitado orientaciones técnicas para el desarrollo de las acciones que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desde la Dirección de Apropiación ha implementado para prevenir y erradicar la explotación y violencia sexual con menores de edad en nuestro país, las cuales se enmarcan en la implementación del Programa "EN TIC CONFÍO".

"EN TIC CONFÍO" es la estrategia de promoción de uso responsable de internet y de las

nuevas tecnologías del "*Plan Vive Digital para la Gente*"[16], el cual busca ayudar a la sociedad a desenvolverse e interactuar responsablemente con las tecnologías de información y las comunicaciones- TIC, brindando herramientas para abordar los riesgos más latentes del mundo digital, tales como el *grooming, sexting, ciberacoso, ciberdependencia,* promoviendo la cero tolerancia en contra de la explotación sexual y la pornografía infantil.

Dentro de sus iniciativas, "*EN TIC CONFÍO*" realiza charla-taller gratuita de 70 minutos de duración, dirigida a toda la ciudadanía, particularmente a niños, niñas y adolescentes y puede solicitarse a través de www.enticconfio.gov.co

A su vez el programa cuenta con diversos canales digitales entre ellos el sitio web y las principales redes sociales, los cuales se actualizan diariamente con contenidos dirigidos a niños, padres de familia y cuidadores, comunidad educativa y público en general. La estrategia incluye la producción de artículos, imágenes y videos que ilustran los riesgos que enfrentamos al usar internet y las nuevas tecnologías, al tiempo que ofrecen consejos e información sobre sus usos responsables y creativos.

Desde el año 2011 a la fecha, "*EN TIC CONFÍO*" ha realizado la producción y divulgación de más de 3.000 contenidos propios, entre los cuales se aborda la temática de prevención de la explotación sexual y pornografía infantil; estos contenidos han sido usados en las diferentes plataformas del programa, portal de "*EN TIC CONFÍO*", las redes sociales, y estrategias de *free press* en medios de comunicación públicos y privados, canales regionales de televisión, así como canales directos a través de eventos "*Below The Line*" - BTL y *Above The Line* - ATL, con el fin de promover la prevención de la explotación sexual con niñas, niños y adolescentes.

Adicionalmente, el ICBF durante los años 2014 y 2015 ha desarrollado a través del proyecto aplicación de la promoción y fomento para la construcción de una cultura de los derechos de la niñez y la familia del ICBF, a cargo de la Oficina Asesora de Comunicaciones, la cual busca mediante un conjunto de decisiones y acciones institucionales y comunitarias el reconocimiento, la garantía, la exigibilidad y la restitución de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las familias colombianas teniendo dentro de sus objetivos específicos:

- Promover la cultura de los derechos y deberes de la niñez, la juventud y la familia, en las instituciones, las familias y la comunidad, a partir del nivel local y con la participación de la sociedad civil.

- Impulsar diseños e implementación de políticas públicas de Infancia y Familia, conjuntamente con procesos de planeación participativa con las comunidades e instituciones del SNBF, para promover los derechos y deberes de la niñez, la juventud y las familias, en torno a sus recursos, intereses, necesidades, potencialidades y prácticas sociales.

[16] "El Plan Vive Digital impulsa el gran salto tecnológico a través de la masificación del uso del internet con el fin de reducir la pobreza y generar empleo. Para lograrlo el Plan impulsa el ecosistema digital del país conformado por 4 grandes componentes: Infraestructura, Servicios, Aplicaciones y Usuarios". Más información en el siguiente link, consultado el 10 de octubre de 2016: http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-channel.html

- Transformar las prácticas institucionales, familiares y comunitarias hacia la promoción de una cultura de derechos y deberes de la niñez, la juventud y las familias, como eje transversal de todos los proyectos y servicios del ICBF y del SNBF.

- Promover la comunicación para el desarrollo social, con el uso de los medios y productos de comunicación e información y pedagogía, y la participación directa de la comunidad en el proceso.

- Desarrollar en el ICBF-SNBF investigaciones y estudios sociales participativos a través de los Observatorios de Infancia y Familia, para el conocimiento y transformación de la realidad social y de los imaginarios y prácticas sociales de las familias y comunidades, respecto de los derechos y deberes.

Dentro de los productos que se desarrollaron se encuentran: videos institucionales, mensajes institucionales de televisión, mensajes institucionales de radio, cápsulas e infografías, donde se gestionaron todas las campañas de propaganda institucional relacionadas con el Instituto y la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y familias colombianas. Así mismo la conceptualización de las campañas y su implementación a través de un plan de medios puntual y especializado para cada una de ellas.

- ✓ Vigencia 2014**:** Campaña de Prevención de Uso de la Pólvora: No más pólvora en tus celebraciones y Campaña de Regalos: Dona Un Regalo y comienza a cambiar su mundo.

- ✓ Vigencia 2015: #PORLASBUENASSIAPRENDO, Prevención de maltrato infantil: Por las buenas si aprendo, Promoción de adopciones: cuando das amor renaces, ¡adopta!, Promoción estrategia súper amigos: súper amigos, el poder de una gran amistad, y Programa de Televisión "Cambiando el Mundo".

Este último espacio en donde el ICBF busca llegar a todas las regiones del país para orientar a los padres de familia, adultos responsables del cuidado de menores de edad y agentes comunitarios sobre formación y cuidado de los niños, niñas y jóvenes mediante crónicas, testimonios y reportajes y de esta manera garantizar a la infancia y adolescencia colombiana su desarrollo integral, en el seno de una familia y en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

- ✓ **Emisión:** Domingos, 10 a 10:30 a.m. Canal Señal Institucional, YouTube ICBF; https://www.youtube.com/user/cambiandoelmundoicbf/featured

Durante los años 2013, 2014 y 2015, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aplicó la Guía de Evaluación de Estándares de Calidad, con el propósito de evaluar las condiciones con las que se prestan los servicios misionales del ICBF, en concordancia con el *Lineamiento técnico administrativo de Ruta de Actuaciones y Modelo de Atención para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus*

derechos amenazados, inobservados o vulnerados, aprobado mediante Resolución 5929 del 27 diciembre de 2010 y el *Lineamiento técnico para el Programa Especializado de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, con sus derechos amenazados, inobservado o vulnerados*, aprobado mediante Resolución 6022 del 30 de diciembre de 2010.

La implementación de la guía, se enmarcó en la aplicación de los instrumentos de evaluación de estándares, los cuales se encontraban construidos para cada modalidad de atención, siendo éste, un conjunto de actividades sistemáticas de evaluación, registro y seguimiento del cumplimiento de los estándares de calidad definidos para las modalidades para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

Por último, en los años 2013, 2014 y 2015, el ICBF ha orientado sus acciones de asistencia técnica a nivel regional, para crear o fortalecer los comités interinstitucionales consultivos para la prevención y atención de las violencias sexuales, con la participación de las organizaciones sociales, de conformidad con el Artículo 4 de la Ley 1146 de 2007, así mismo, ha orientado la construcción o actualización de la ruta de atención intersectorial para el abordaje integral de las violencias sexuales a nivel municipal, que incluya los sectores (Salud, Protección y Justicia) y planes de acción a nivel territorial.

IV. Debido al gran número de impunidad en los procesos de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos contra los menores de edad, indique las consideraciones de constitucionalidad y conveniencia que tendría ese Instituto frente a la propuesta de la creación de una Jurisdicción Especial que se encargue de juzgar los delitos cometidos contra los menores de edad.

El derecho a la administración de justicia de los niños, niñas y adolescentes, implica eliminar las barreras de acceso que hoy existen y profundizar en la garantía de sus derechos como sujetos procesales. Para ello, debe tenerse en cuenta que la impunidad en general que existe en los procesos que investigan delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales cometidos contra menores de edad, es un tema muy complejo y multicausal, entre otras razones, por la dificultad probatoria en los delitos sexuales cuando solo se cuenta con la versión del niño, los estereotipos de los operadores jurídicos respecto de la credibilidad de su testimonio, otros de carácter machista que afectan especialmente a las niñas que justifican los comportamientos de sus victimarios y generan archivos de los procesos o fallos condenatorios con penas que no tienen relación con la gravedad del hecho y del daño causado o sufrido por la víctima.

Todos estos son obstáculos con los que se enfrentan los niños y sus familias cuando acuden a la administración de justicia que requieren de la acción decidida del Estado, a través de mecanismos integrales y contundentes que permitan su eliminación definitiva de los estrados judiciales. La existencia de estos ha sido evidenciada por la Corte Constitucional y ha reseñado unos mínimos de actuación de las autoridades de justicia:

"En relación con los deberes negativos, las autoridades judiciales que intervengan en las etapas de investigación y juzgamiento de delitos sexuales cometidos contra menores deben: (i)

abstenerse de actuar de manera discriminatoria contra las víctimas, estando en la obligación de tomar en consideración la situación de indefensión en la cual se encuentra cualquier niño que ha sido sujeto pasivo de esta clase de ilícitos; (ii) en materia probatoria, el funcionario judicial se debe abstener de decretar pruebas cuya práctica termine afectando aún más emocional y psicológicamente al niño.

6.5.2.2.En relación con los deberes positivos: (i) los funcionarios deben ser particularmente diligentes y responsables con la investigación y sanción efectiva de los culpables y restablecer plena e integralmente los derechos de niños víctimas de delitos de carácter sexual; (ii) en materia probatoria, el poder discrecional con que cuenta el funcionario judicial para decretar y practicar pruebas de oficio necesariamente debe ser empleado para alcanzar la verdad, la justicia y una reparación integral al menor agredido sexualmente cuando quiera que exista una duda razonable derivada del análisis del acervo probatorio y ; (iii) cada prueba en la que el menor intervenga debe ser realizada de forma tal que respete la dignidad humana del niño[17].

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño también se ha pronunciado sobre las dificultades que experimentan los niños en los procesos cuando son víctimas de delitos, así en el segundo informe País de 2000 manifestó:

"(...) el Comité manifiesta preocupación por la insuficiente asignación de recursos, tanto financieros como humanos, así como por la falta de personal capacitado adecuadamente para prevenir y luchar contra dicho abuso. Otros temas de preocupación son la insuficiencia de medidas y facilidades de rehabilitación de las víctimas y su limitado acceso a la justicia.

46. A la luz de los artículos 19 y 39 de la Convención, entre otros, el comité recomienda al Estado Parte tomar medidas eficaces, incluido el hecho de fortalecer los programas pluridisciplinarios actuales y las medidas de rehabilitación, para prevenir y combatir el abuso y el maltrato infantil en la familia, en la escuela y en la sociedad en general. Sugiere, entre otras medidas, fortalecer las acciones tendientes a que se apliquen las leyes relativas a dichos crímenes; fortalecer los procedimientos y mecanismos destinados a tratar las quejas sobre abuso infantil, a fin de ofrecer a los niños acceso oportuno a la justicia para evitar la impunidad de los delincuentes(...)"[18].

En ese sentido, es indispensable revisar profundamente y ajustar los procedimientos en los que los niños, niñas y adolescentes son parte, por lo cual se considera que la iniciativa legislativa en cuestión si bien es constitucional, abarca parcialmente solo una parte del problema y no contiene medidas que causen un impacto determinante en la búsqueda de una solución, pues el establecimiento de unos términos preferentes, no significará de suyo condenas ejemplarizantes que reivindiquen la dignidad de las víctimas.

[17] Sentencia T-554 de 2003. En el mismo sentido la sentencia T- 921 de 2013.

[18] Comité de los Derechos del Niño. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia. Octubre 2000. CRC/C/15/Add.137- Vigesimoquinto período de sesiones.

Por lo anterior, se hace necesario construir una iniciativa integral que involucre una serie de medidas tendientes a atacar todos los obstáculos que hemos señalado y otros que se presenten en la administración de justicia contra niños, niñas y adolescentes. Como punto de partida de este proceso pueden tenerse en cuenta las Directrices aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 2005, sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, que establecieron una serie de medidas a adoptar por los Estados en la Administración de Justicia y de derechos que deben reconocerse a las víctimas en estos procesos, entre otros los siguientes:

- Derecho a la protección contra la discriminación.
- Derecho a un trato digno y comprensivo.
- Derecho a ser informado.
- Derecho a ser oído y expresar opiniones y preocupaciones. En particular, sobre cómo prefieren que se lleve a cabo el procedimiento, sus inquietudes acerca de su seguridad en relación con el acusado, sus sentimientos acerca de la conclusión del proceso. La debida consideración de estas opiniones y preocupaciones supone que si no es posible atenderlas, debe explicarse la razón al niño o la niña.
- Derecho a una asistencia eficaz.
- Derecho a la intimidad.
- Derecho a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia.
- Derecho a la seguridad.
- Derecho a la reparación para conseguir su plena indemnización, reinserción y recuperación.
- Derecho a medidas preventivas especiales. Añadidas a las medidas preventivas y aplicables a todos los niños y las niñas para los casos en que se trate de víctimas particularmente vulnerables a reiterados actos de victimización o ultraje (entre este tipo de medidas especiales cabría incluir las medidas a adoptar en los casos en que son los propios padres o tutores los responsables de la victimización del niño o la niña).

De otra parte, es fundamental vincular a las entidades que hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal, con el fin de que la iniciativa sea el producto de un debate serio y constructivo sobre las mejores prácticas a implementar, que en muchos casos requerirán del concurso de todas ellas para su ejecución.

Así por ejemplo, una propuesta sobre la cual se debería trabajar es la creación de una jurisdicción especializada para conocer de casos en los cuales los niños, niñas y adolescentes sean parte, con lo cual se cumpliría con los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, respecto de los procedimientos especiales ajustados a las necesidades de estos y al mandato de protección reforzada establecido en la Constitución Política, que la Corte ha explicado así:

"Esta protección reforzada de los derechos de los niños, según la jurisprudencia constitucional, encuentra sustento en tres (3) razones principales: (i) su situación de fragilidad frente al mundo, en mayor o menor grado dependiendo de su desarrollo personal; (ii) es una manera de promover una sociedad democrática en la que sus miembros conozcan y compartan los principios de libertad, igualdad, tolerancia y solidaridad; y (iii) es una forma de corregir el déficit

de representación política que padecen los niños en nuestro sistema político, al no poder participar directamente en el debate legislativo"[19].

Cordialmente,

CRISTINA PLAZAS MICHELSEN
Directora General

OAJ/ GCC/ Proyectó: Paulo Realpe M. // Martha Manrique S.// Aprobó: Ana María Fergusson Talero –Directora de Protección / María Teresa Salamanca Acosta –Jefe Oficina Asesora Jurídica (e).

[19] Sentencias T-283 de 1994, T-324 de 2004, C-796 de 2004, C-468 de 2009, T-968 de 2009, entre otras.