

Bogotá D.C., 13 de octubre de 2016

Doctor

BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ

Secretario General

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes, Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 - 68

Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición N° 21, Septiembre 06-2016

Respetado doctor Niño:

De manera atenta damos respuesta al cuestionario contenido en la Proposición N° 21 aprobada el 6 de septiembre del presente año, suscrita por el Honorable Representante de la Comisión Segunda de la Cámara Efraín Torres Monsalvo, y allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0038808, relacionada con delitos contra niños, niñas y adolescentes.

Es pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo general que define y delimita las competencias y funciones de esta Cartera relacionadas con los asuntos de que trata el cuestionario.

El Decreto 2897 de 2011, *“por medio del cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”*, define las responsabilidades y las competencias legales que debe cumplir esta Cartera.

El Decreto en mención establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho dentro del marco de sus competencias tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, la promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

- Formular, diseñar, elaborar estudios y presentar propuestas de políticas en las materias de competencia del Ministerio y los lineamientos para la misma (Artículos 6, num. 1; 16, nums. 1, 2 y 3; y 18, num. 1 y 12).
- Realizar investigaciones y construir insumos de política para la toma de decisiones basadas en la evidencia (art. 16, num. 4).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

- Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, relacionados con los objetivos, misión y funciones del Ministerio y coordinar el ejercicio de la iniciativa legislativa que tiene el Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución Política, en las materias relativas a la justicia y el derecho (Artículos 6, num. 7; y 18, num. 1, 3 y 14).
- Efectuar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, atendiendo la finalidad del mismo, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la política penitenciaria, con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia (Artículo 18, num. 5 y 17).

Respecto al Consejo Superior de Política Criminal, se debe señalar que la Ley 1709 de 2014 que modificó el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 establece la naturaleza, objeto y composición del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) como organismo asesor del Gobierno Nacional en materia de la política criminal. El Decreto 2055 de 2014 reglamenta su naturaleza, funciones e instancias técnicas para su adecuado desarrollo.

Es así que el Consejo Superior de Política Criminal es un organismo rector de la política criminal con carácter consultivo y de coordinación de diversos actores que convergen en este escenario, integrantes de las tres Ramas del Poder Público, junto al Ministerio Público. Las siguientes son las funciones señaladas por el artículo 3° del Decreto 2055 e 2015:

1. Recomendar al Ministerio de Justicia y del Derecho la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad; el nivel de cumplimiento del principio de proporcionalidad de las penas; la eficacia de las penas impuestas por los jueces; el cumplimiento de los fines de la pena y los demás aspectos relacionados con la política criminal del Estado.
2. Asesorar, con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la Política Criminal del Estado.
3. Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad y asuntos relacionados.
4. Recomendar, con fundamento en estudios científicos, las bases y criterios de la política criminal, a mediano y largo plazo.
5. Revisar anualmente el estado del Sistema Penitenciario y Carcelario y las condiciones que éste ofrece para la resocialización de los condenados, con el objeto de recomendar las modificaciones que sean necesarias para alcanzar el fin de la reinserción social.
6. Emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que se encuentran en etapa de diseño, y antes de su trámite en el Congreso la República, que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.
7. Preparar proyectos de ley para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado y presentarlos al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que éste estime la procedencia de su radicación.

Bogotá D.C., Colombia

8. Presentar recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal, con el objeto de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad.
9. Dar lineamiento para la coordinación con las demás instituciones del Estado en la elaboración y adopción de políticas públicas con el objeto de unificar la acción de las entidades del Estado en la lucha contra el crimen y para lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena.
10. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos y análisis con las demás entidades del Estado, las organizaciones no gubernamentales, universidades y otros centros de estudio del país o del exterior dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria.
11. Emitir concepto, con destino a la Fiscalía General de la Nación, sobre los lineamientos generales de la política criminal que deben ser tenidos en cuenta al momento de aplicar el principio de oportunidad previsto en el Código de Procedimiento Penal.
12. Proponer, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, programas de capacitación, divulgación y promoción de los Derechos Humanos en los centros de reclusión, tanto para las personas privadas de la libertad como para sus familias y el personal de custodia y vigilancia y administrativo.
13. Expedir el Reglamento del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal.
14. Diseñar y aprobar el Plan Nacional de Política Criminal.
15. Darse su propio reglamento.

A partir del listado anteriormente transcrito, puede afirmarse, con respecto a las funciones del Consejo Superior de Política Criminal que:

- a. Es un órgano de seguimiento a la política pública; cuatro de sus funciones del CSPC (1, 3, 5 y 10) están relacionadas con generar, consolidar, solicitar o analizar información referente a temas de interés relacionados con la criminalidad, tanto como fenómeno social como en lo relativo a su tratamiento dentro del desarrollo de las fases de la política criminal.
- b. Es un órgano de coordinación institucional; las funciones 9, 10, 11 y 12 describen al Consejo Superior de Política Criminal como una instancia de mediación interinstitucional, como agente unificador de criterios o lineamientos de ejecución, y líder de procesos de la coordinación interadministrativa que se requiere para la puesta en marcha de la política criminal que, por su naturaleza, involucra una pluralidad de entidades del Estado.

Le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, ejercer las funciones de Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, tal y como lo establece el Decreto 2897 de 2011 (art. 18, numeral 7). Estas funciones implican: i) asistir a todas las sesiones; ii) llevar registro del quórum, asistencia y votaciones del Consejo; iii) levantar las actas de cada sesión; iv) elaborar las comunicaciones oficiales del Consejo; v) brindar el apoyo técnico necesario para la realización de la sesión; vi) recibir y atender los requerimientos y solicitudes de los miembros del Consejo; vii) coordinar el Comité Técnico del Consejo; y, viii) citar a las sesiones del Consejo, de conformidad con las instrucciones de la presidencia (Decreto 2055 de 2014, art. 15).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Al señor Ministro de Justicia y del Derecho le compete, en el marco de las sesiones del Consejo, presidirlo, que no es otra cosa que dirigir las sesiones, conceder el uso de la palabra e intervenciones de los miembros e invitados del Consejo; hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de los compromisos acordados en las sesiones; proponer las votaciones a que haya lugar y anunciar el resultado; determinar el orden del día y comunicarlo a los integrantes del Consejo con la antelación señalada en el reglamento interno del mismo, en coordinación con la Secretaría Técnica (Decreto 2055 de 2014, art. 14).

Dentro de los límites del marco normativo-institucional que acaba de exponerse, procedo a dar respuesta puntual al respectivo cuestionario:

1. En su calidad de Presidente del Consejo de Política Criminal, indique cuáles son las principales recomendaciones dadas por ese Consejo en materia de prevención de delitos de violencia sexual contra los menores de edad?

El Consejo Superior de Política Criminal, según lo normado en el artículo 167 de la Ley 1709 y en el Decreto 2055 de 2014, es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado y, como tal, debe ejercer, entre otras funciones, las de aprobar el Plan Nacional de Política Criminal; emitir conceptos sobre los proyectos de ley y de acto legislativo relacionados con la política criminal; recomendar la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad y recomendar las bases y criterios de la política criminal.

No obstante lo anterior, la configuración actual del Consejo Superior de Política Criminal no ha podido asumir la elaboración de estudios en todos los aspectos concernientes a la criminalidad que afecta los derechos sexuales, la libertad y la integridad de los niños, niñas y adolescentes, de forma que no se ha elaborado un documento único que contenga recomendaciones específicas para prevenir la criminalidad que afecte a los menores de edad.

Sin embargo, resulta necesario acotar que el Consejo se ha ocupado de varias iniciativas legislativas en el tema que interesa al Congreso de la República, así como en otras materias relacionadas, y en este sentido se pueden extraer de los diversos conceptos algunos lineamientos generales que procedo a presentar:

1. La prevención de la criminalidad debe abordarse de manera seria, es decir, las medidas relacionadas que conduzcan a que se evite la comisión de delitos deben corresponder a procedimientos y acciones realizables por las agencias encargadas de materializarlos; suficientemente financiados; con acciones concretas que impacten cualquiera de las modalidades o etapas de la realización del delito; y, con efectos esperados que se puedan medir para establecer su incidencia en la prevención del delito.
2. La pena privativa de la libertad, especialmente la de larga duración, tiene muy poca incidencia en la prevención general de la criminalidad, en tanto que el autor de las conductas delictivas habitualmente no se encuentra motivado por la duración de la sanción, y por el contrario, asume que no va a ser descubierto en su comportamiento ilícito. Por lo demás, un largo tiempo de encarcelamiento desmotiva la resocialización del delincuente.

Bogotá D.C., Colombia

3. Las medidas de prevención del delito deben estar orientadas para ser aplicadas respecto de los posibles autores de los mismos según la epidemiología de la conducta delictiva. Por consiguiente, no se pueden adoptar medidas preventivas de carácter muy general y que no afecten las situaciones que originan o facilitan la comisión del delito. En esta dirección, por ejemplo, si los delitos sexuales contra menores de edad son cometidos preferentemente por los miembros de la familia del menor agredido –como se ha demostrado con varias fuentes estadísticas-, las medidas de prevención dirigidas a restringir derechos generales de la población como su vinculación laboral a centros de educación para menores de edad, no resultarían efectivas dadas las características que muestran los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes.
4. Con miras a la prevención de delitos sexuales en contra de menores de edad, vale la pena auscultar el beneficio de medidas de tratamiento terapéutico anticipado a favor de quienes sientan inclinación sexual por los niños, niñas y adolescentes, de forma que la terapia que reciban permita evitar la realización de la conducta e, incluso, acceder al servicio terapéutico como medida de contención.
5. Las medidas de estigmatización y publicación de la identidad de los ofensores sexuales no tiene evidencia empírica que demuestre su efectividad como mecanismos de prevención del delito y, por el contrario, pueden afectar derechos fundamentales de los acusados no condenados por tales delitos.

A sí mismo, el seguimiento y revisión que realiza el Ministerio de Justicia y del Derecho al contenido de los conceptos emitidos por parte del Consejo Superior de Política Criminal permite advertir la consolidación de diez (10) lineamientos generales a partir del examen concreto de un número considerable de iniciativas legislativas. Las diez recomendaciones generales son las siguientes, que aplican para los delitos contra niños, niñas y adolescentes:

1. *A pesar de la consistencia normativa de una iniciativa de reforma del sistema penal, es necesario que esta desarrolle una estrategia político-criminal razonable y deseable.* Es una recomendación de se desprende del examen de algunos proyectos de ley, como es el caso del PL 019/15-S, sobre trámite judicial preferencial cuando niños y adolescentes están involucrados, que, a pesar de enmarcarse en el diseño normativo y constitucional vigente, la estrategia de preferencia podría vulnerar garantías de acceso a la administración de justicia. Se pueden mencionar en la misma línea los conceptos sobre los proyectos de ley 083/13-S (rebaja de penas), 019/14C (casación penal) y 009/15C (extradición).
2. *El sistema penal necesita diferenciar la reacción punitiva de acuerdo con la lesividad de las conductas punibles.* Mencionado en el concepto sobre el proyecto de ley 048/15-S sobre contravenciones penales y la figura del acusador privado en el proceso penal.
3. *Las decisiones legislativas requieren advertir las condiciones necesarias para el funcionamiento de las nuevas medidas o estrategias que modifican el sistema penal.* Fue mencionado en los conceptos de los proyectos de ley 048/15-S, sobre contravenciones penales y la figura del acusador privado en el proceso penal, y 232/16-C, sobre detención preventiva. La línea general busca que las reformas de

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

la estructura del sistema pena no se vean frustradas por defectos en su implementación.

4. *La creación de nuevas fórmulas de uso del poder punitivo estatal requiere ser coherente con la sistemática diseñada por el estatuto penal, así como con las garantías y principios penales y, claro está, con la Constitución, con el propósito de evitar desarreglos y, en general, usos meramente expresivos de las normas penales.* Ha sido ampliamente mencionado en varios proyectos de ley. Los más destacados son los siguientes: 112/14-S que buscaba tipificar el acoso sexual en transporte público; 016/14-C, sobre la modificación de las lesiones personales con ácido; 037/15C y 051/15S, sobre la creación de tipos penales de omisión en el acceso al servicio de salud.
5. *En la selección de los medios de intervención sobre un problema de política criminal es necesario que estén vinculados estrechamente con la definición del mismo y con su superación.* Esta recomendación está estrechamente vinculada con la recomendación número 1, pero profundiza en la formulación de las estrategias desde el enfoque de las políticas públicas y del uso del derecho penal a partir del principio de mínima intervención y *ultima ratio*. Esto se ha mencionado en varios conceptos de proyectos de ley, como por ejemplo en el 112/14S sobre acoso sexual en transporte público, 31/14S sobre delitos electorales, 083/13-S sobre rebajas de penas, 129/14-C sobre procedimientos judiciales en casos de miembros de la Fuerza Pública, 085/15-C sobre extinción de dominio, 014/14-C sobre reforma a la casación penal, entre otros.
6. *Regla democrática de ampliación punitiva: en los casos de aumentos de penas posteriores a la criminalización primaria inicial, el legislador debata y argumente por qué no sirve la fijación actual y por qué ha de ser aumentada, de tal modo que en el Derecho penal de un Estado democrático no haya márgenes de castigo carentes de justificación.* Mencionada a propósito de los proyectos de ley 31/14-S sobre corrupción electoral, 015/15-C sobre reclutamiento ilícito y 017/15-C sobre delitos electorales.
7. *Antes de modificar disposiciones penales para endurecerlas y hacerlas más estrictas (eliminación de beneficios, por ejemplo), es recomendable que exista un balance del funcionamiento de esa parte del sistema penal para establecer la conveniencia de su modificación.* Mencionado en los conceptos a los proyectos de ley 148/16-S de reforma al sistema penitenciario y 016/14-C de reforma a las lesiones personales con ácido.
8. *Es necesario revisar la proporcionalidad de las penas del derecho penal colombiano y tomarla en consideración en las deliberaciones democráticas.* Mencionado en los conceptos a los proyectos de ley 016/14-C de reforma a las lesiones personales con ácido, 115/15-C de protección al adulto mayor, 202/16-C de maternidad subrogada y 083/13-S de rebaja de penas.
9. *Las modificaciones frecuentes de la misma regulación no resultan convenientes, especialmente porque no permiten advertir razones válidas de política criminal para hacerlo.* Mencionado en los conceptos a los proyectos de ley 016/14-C de

Bogotá D.C., Colombia

lesiones con ácido, 092/15-S de contrabando y 171/14-C de discriminación por discapacidad.

10. *En muchas ocasiones, las estrategias político criminales están vinculadas con otros sectores de las políticas del Estado. La política criminal no se reduce a la política penal y tampoco puede confundirse con otras.* Mencionado en los conceptos a los proyectos de ley 115/15-C de protección al adulto mayor y 175/15-C de lucha contra organizaciones criminales.

Es importante destacar que el Consejo Superior de Política Criminal viene trabajando en la formulación del Plan Nacional de Política Criminal, el cual se constituirá en el documento de política que guíe tanto la formulación de la política, así como las estrategias de acción diferenciales contra la criminalidad.

- 2. Informe los avances del Estado colombiano en relación a las recomendaciones dadas por el Comité de los Derechos de los Niños de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia del acceso a la justicia a las víctimas que son menores de edad.**

Por no ser competencia de esta Cartera se dio traslado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante OFI16-0027748-DCP-3200.

- 3. Indique los avances del Estado colombiano en relación a las recomendaciones aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) en 2005, sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños, niñas y adolescentes que son víctimas y testigos de delitos.**

Desde la perspectiva de Acceso a la Justicia, puede señalarse que en las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana, existen líneas estratégicas que promueven el Programa Nacional, orientadas especialmente a la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como en materia de violencia basada en género y violencia intrafamiliar. Por otra parte, debe señalarse que en materia de delitos contra niños, niñas y adolescentes no admite la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, por la especial protección a sus derechos que consagra tanto el artículo 44 de la Constitución Política, como la ley 1098 de 2006; lo anterior genera que ningún tipo penal, cuando la víctima sea un menor, tenga condición de querellable (artículo 74 de la Ley 906 de 2004), calidad que es requisito para poder ser sometidos a mecanismos alternativos, tales como la conciliación (artículo 522 de la Ley 906 de 2004). Razón por la cual se dio traslado a la Fiscalía General de la Nación para que diera respuesta al respecto (OFI16-0027761-DCP-3200).

A continuación se señala la información estadística, sobre la demanda de servicios de justicia por parte de menores de edad, en las ciento ocho (108) Casas de Justicia y los treinta y cuatro (34) Centros de Convivencia Ciudadana. Este reporte hace hincapié en el operador consultado, y en los motivos y/o tipologías de conflicto.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

**ANÁLISIS DE INFORMACIÓN REGISTRADA EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA SICJWEB
Menores de 18 años - Septiembre, 2016***

Tabla N° 1. Número de solicitudes según sexo

Sexo	No. Solicitudes	Porcentaje
Femenino	9.250	61,4%
Masculino	5.823	38,6%
Total	15.073	100,0%

La mayoría de las solicitudes de atención recibidas en las Casas de Justicia del país para este grupo etario, fueron realizadas por niñas y adolescentes mujeres (61,4%).

Tabla N° 2. Número de solicitudes según estrato

Estrato	No. Solicitudes	Porcentaje
Estrato 0	130	0,9%
Estrato 1	8.444	56,0%
Estrato 2	3623	24,0%
Estrato 3	2531	16,8%
Estrato 4	74	0,5%
Estrato 5	19	0,1%
Estrato 6	2	0,0%
No Sabe No responde	250	1,7%
Total	15.073	100,0%

El 56% de las solicitudes de atención realizada, perteneció a niños, niñas y adolescentes de estrato 1, seguido por un 24% que señalo pertenece a estrato 2.

Tabla N° 3. Número solicitudes según nivel educativo

Nivel Educativo	No. Solicitudes	Porcentaje
No Sabe No Responde	94	0,6%
Primaria	3.186	21,1%
Secundaria	9872	65,5%
Sin educación formal	93	0,6%
Técnico	897	6,0%
Tecnológico	237	1,6%
Universitario	694	4,6%
Total	15.073	100,0%

El 65.5% de las solicitudes de atención recibidas en las casas de Justicia del país fue realizada por niños, niñas y adolescentes que señalaron estar en nivel de escolaridad secundaria, seguido por un 21,1% cuyo nivel de escolaridad es primaria.

Tabla N° 4. Número de solicitudes según Etnia

Pertenece a alguna etnia	No. Solicitudes	Porcentaje
Indígena	94	0,6%
Negro Mulato Afrocolombiano Afro descendiente	356	2,4%

Bogotá D.C., Colombia

Ninguno	14.612	96,9%
Palenquero de San Basilio	10	0,1%
Raizal (Archipiélago de San Andrés y Providencia)	1	0,0%
Total	15.073	100,0%

La mayoría de niños, niñas y adolescentes que solicitaron atención en las Casas de Justicia del país señalaron no pertenecer a ningún grupo étnico.

Tabla N° 5. Número de solicitudes según Programa de Atención Social

Programa	No. Solicitudes	Porcentaje
Desmovilización	1	0,0%
Discapacidad	7	0,0%
Familias en Acción	1.120	7,4%
Familias en acción y Red Unidos	60	0,4%
Ninguno	5.918	39,3%
Personas en situación de desplazamiento	713	4,7%
Programa de reincorporación a la vida civil	3	0,0%
Red Unidos	32	0,2%
Sisben	7.219	47,9%
Total	15.073	100,0%

La mayoría de niños, niñas y adolescentes que solicitaron atención en las Casas de Justicia del país señalaron no pertenecer a ningún grupo étnico.

Tabla N° 6. Número de solicitudes según motivo

Motivo de consulta	No. Solicitudes	Porcentaje
Tramites de documentos	6709	44,5%
Asesorías y consultas	3148	20,9%
Orientación Psicológica	374	2,5%
Valoración psicológica	340	2,3%
Asesoría jurídica	302	2,0%
Asuntos Familiares	243	1,6%
Registrar	237	1,6%
Familiar	196	1,3%
Audiencia de conciliación alimentos	175	1,2%
Alimentos provisionales	163	1,1%
Custodias	130	0,9%
Violencia intrafamiliar	121	0,8%
Solicitud de Conciliación	117	0,8%
Quejas	116	0,8%
Estudiantes	107	0,7%
Inasistencia alimentaria	106	0,7%
Violencia / maltrato	97	0,6%
Remitido por colegio	94	0,6%
Notificación boletas	92	0,6%
Certificaciones	91	0,6%
Lesiones personales	86	0,6%

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Asuntos policivos	85	0,6%
Amonestaciones	73	0,5%
Seguimientos	72	0,5%
Actas de compromiso	69	0,5%
TALLERES	68	0,5%
Violencia Intrafamiliar contra la mujer	68	0,5%
Asunto Penal	63	0,4%
Información y radicación	60	0,4%
Menores en protección	60	0,4%
Seguimiento	58	0,4%
Valoración	58	0,4%
Denuncias por violencia intrafamiliar	56	0,4%
Problemas entre Vecinos	54	0,4%
Trabajo social	50	0,3%
Hurto simple	49	0,3%
Diligencia de conciliación	47	0,3%
Menores infractores	46	0,3%
Asesoría al Programa de Víctimas	45	0,3%
Menores institucionalizados	44	0,3%
Obligaciones alimentarias	37	0,2%
Derechos de petición	36	0,2%
Permisos de trabajo a menores	35	0,2%
Conflictos Familiares	34	0,2%
Declaración	30	0,2%
ACCIDENTES DE TRANSITO	29	0,2%
Primer reconocimiento	28	0,2%
Visita domiciliaria	28	0,2%
Reconocimientos y paternidades	26	0,2%
Motos	25	0,2%
Tutelas	25	0,2%
Desplazados por la violencia	24	0,2%
Calumnia	22	0,1%
Remitido por otra entidad	22	0,1%
Abuso de confianza	21	0,1%
Civil	18	0,1%
Denuncia por abuso sexual niños, niñas, adolescentes	18	0,1%
Bienes	16	0,1%
Capacitaciones y charlas ley 1098/08	16	0,1%
Daño en bien ajeno	15	0,1%
Intervención	15	0,1%
Derechos humanos y mecanismos de protección	13	0,1%
Constancias	12	0,1%
Certificado de Residencia	11	0,1%
Examen pericial de entidad externa	11	0,1%
Liquidación	11	0,1%
Policivo	11	0,1%
Radificaciones	11	0,1%
Convivencia	10	0,1%
Terapia de parejas	10	0,1%

Bogotá D.C., Colombia

Cierre	9	0,1%
Custodia y régimen sobre menores e incapaces	9	0,1%
Laboral	9	0,1%
Lesiones personales culposas	9	0,1%
Rechazo de cupo	9	0,1%
Asuntos Civil	8	0,1%
Consumo	8	0,1%
Contratos	8	0,1%
Problemas de comunicación	8	0,1%
Tramite de la reparación a victima incluida en el RUV	8	0,1%
Tránsito y transportes	8	0,1%
Licencias de trasteo	7	0,0%
Despachos comisorios	6	0,0%
Establecimientos a de comercio ley 232	6	0,0%
Hecho victimizante por homicidio	6	0,0%
Injuria y calumnia indirecta	6	0,0%
Prevención de violencia intrafamiliar	6	0,0%
Arriendos	5	0,0%
Asunto Laboral	5	0,0%
Bicicletas	5	0,0%
Consultas laborales	5	0,0%
Hecho victimizante por desplazamiento forzado	5	0,0%
Notificación telegrama	5	0,0%
Administrativo	4	0,0%
Carta de Residencia	4	0,0%
Conflictos de Pareja	4	0,0%
Fallos en violencia intrafamiliar	4	0,0%
Problemas Civiles	4	0,0%
Valoración por nutrición	4	0,0%
Vehículo o dentro de vehículo	4	0,0%
Actos urg sijn	3	0,0%
Ambiental	3	0,0%
Celular o perdida de celular	3	0,0%
Certificación alimentos	3	0,0%
Certificados de Residencia	3	0,0%
Cuentas en partición	3	0,0%
Ganado o caninos	3	0,0%
Incautaciones	3	0,0%
Personas	3	0,0%
Procesos ejecutivos de mínima cuantía hipotecarios mixtos singulares de dar y hacer	3	0,0%
Separación de bienes y de cuerpos	3	0,0%
Títulos valores	3	0,0%
Abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto	2	0,0%
Acciones populares	2	0,0%
Agrario	2	0,0%
Alzamiento de bienes	2	0,0%
Asesoramiento y otras actuaciones ilegales, intervención en política	2	0,0%

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

De mediación	2	0,0%
Demanda juzgado	2	0,0%
Denuncio por incumplimiento medida de protección	2	0,0%
Encuesta del Sisben	2	0,0%
Entrega de bicicletas	2	0,0%
Establecimientos de comercio	2	0,0%
Manejo de dineros	2	0,0%
Organizaciones Comunitarias	2	0,0%
Plantel educativo	2	0,0%
Segundo reconocimiento	2	0,0%
A establecimiento de comercio	1	0,0%
Acceso abusivo a un sistema informático	1	0,0%
Acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones	1	0,0%
Audiencia laboral	1	0,0%
Autorización de salidas al exterior de menores	1	0,0%
Brujería	1	0,0%
Ciencia y tecnología	1	0,0%
Comercial	1	0,0%
Competencia desleal	1	0,0%
Declaración unión marital de hecho, disolución y liquidación	1	0,0%
Derechos de autor	1	0,0%
Desaparición forzada	1	0,0%
Deslinde y amojonamientos	1	0,0%
Despidos injustificados	1	0,0%
Dirección conjunta del hogar y ejercicio de la patria potestad	1	0,0%
Estafa	1	0,0%
Expedición de paz y salvos	1	0,0%
Fallos en procesos sancionatorios	1	0,0%
Fallos por incumplimiento por multa	1	0,0%
Financiero	1	0,0%
Hecho victimizante por amenazas	1	0,0%
Infidelidad	1	0,0%
Lesiones personales con deformidad física transitoria	1	0,0%
Marítimo	1	0,0%
Operativos en colegios	1	0,0%
Paz y salvos	1	0,0%
Recursos de reposición	1	0,0%
Rescate	1	0,0%
Retiro por defunción	1	0,0%
Solicitud de prorroga	1	0,0%
Total	15.073	100,0%

El motivo de atención más consultado fue tramites de documentos (44.5%)

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Tabla N° 7. Número de solicitudes según motivo

Entidad	No. Solicitudes	Porcentaje
Registraduría	6.242	41,4%
Comisaría de Familia	3.469	23,0%
Inspección de Policía	1.467	9,7%
Psicología	796	5,3%
Fiscalía CAIVAS Psicología	480	3,2%
Oficina de Desarrollo Comunitario	398	2,6%
Personería Municipal	349	2,3%
Otra	294	2,0%
Conciliación en Equidad	256	1,7%
ICBF - Defensor de Familia	229	1,5%
Asesorías de Coordinación	176	1,2%
Enlace de víctimas	171	1,1%
Defensor Público	113	0,7%
Filtro	111	0,7%
Trabajo Social	84	0,6%
Ministerio de Trabajo -Inspección de trabajo	79	0,5%
Sisben	62	0,4%
Jueces de Paz	54	0,4%
Instituto Nacional de Medicina Legal	53	0,4%
UNIVERSIDAD - Facultad De Derecho – Consultorio jurídico	41	0,3%
Centro de Conciliación Alcaldía	31	0,2%
Conciliación en Derecho	31	0,2%
Sijin	31	0,2%
Oficina de Asuntos Étnicos	24	0,2%
Policía de Infancia y Adolescencia	18	0,1%
Jueces de pequeñas causas	8	0,1%
Liga del Consumidor	6	0,0%
Total	15.073	100,0%

El 100% de las solicitudes de atención recibidas fueron remitidas a las entidades internas presentes en las Casas de Justicia, siendo la Registraduría (41,4%), Comisaría de Familia (incluyendo trabajo social y psicología) (23%) y la Inspección de Policía (9,7%), las tres entidades o instancias internas a las que mayor volumen de demanda se les asignó desde el C.R.I.

Tabla N° 8. Número de solicitudes por Departamento

Entidad	No. Solicitudes	Porcentaje
Atlántico	3.529	23%
Antioquia	2.827	19%
Meta	1.996	13%
Cundinamarca	1.804	12%
Valle Del Cauca	819	5%
Santander	729	5%

Bogotá D.C., Colombia

 Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Quindío	581	4%
Cauca	531	4%
Boyacá	452	3%
Putumayo	401	3%
Córdoba	333	2%
Risaralda	198	1%
Nariño	177	1%
Huila	142	1%
Casanare	133	1%
Caldas	95	1%
Caquetá	83	1%
Chocó	80	1%
Magdalena	79	1%
Norte de Santander	36	0%
Sucre	30	0%
La Guajira	11	0%
Tolima	4	0%
Bolívar	3	0%
Total	15.073	100%

4. 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 Ministerio frente a la propuesta de la creación de una Jurisdicción Especial que se encargue de juzgar los delitos cometidos contra los menores de edad.

Lo primero que hay que anotar a este respecto, es que el concepto de impunidad debe ser definido de manera operacional para cada situación concreta. En esta perspectiva, la impunidad no necesariamente significa la ausencia de una sentencia condenatoria, sino la relación que pueda presentarse entre los casos efectivamente ocurridos (que no necesariamente se tiene una fuente para conocer su cantidad), las denuncias, imputaciones, preclusiones y acusaciones, y las sentencias condenatorias y absolutorias, lo que permitirá establecer con mayor certeza si efectivamente se presenta una deficiencia de sentencias en relación con las acusaciones.

Las cifras por su parte del Instituto de Medicina Legal reporta los siguientes casos de exámenes médico legales por presunto delito sexual en niños, niñas y adolescentes, según sexo y grupo, en el año 2016. Aclarando que no corresponde a juicios de valor y no tipifica delito ya que esta competencia es de la autoridad quien confirma o descarta la hipótesis inicial en el curso de la investigación.

Tabla N° 9. Exámenes Médico legales en niños, niñas y adolescentes, 2016*

Grupo de Edad	Hombre	Mujer	Total
0 a 4 años	442	1.391	1.833
5 a 9 años	897	2.840	3.737
10 a 14 años	675	5.664	6.339
15 a 17 años	197	1.660	1.857

Bogotá D.C., Colombia

Total	2.211	11.555	13.766
--------------	--------------	---------------	---------------

*Corte a Septiembre de 2016

Fuente: Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Reporte Octubre 13 de 2016

Las estadísticas del INPEC señalan el número de condenados privados de la libertad en centro de reclusión del orden nacional:

Tabla N° 10. Condenados por delitos asociados con violencia sexual contra menores de edad*

Modalidad delictiva	Condenados
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (art. 208 C.P)	3.060
Actos sexuales con menor de catorce años (art. 209 C.P)	4.076
Estímulo a la prostitución de menores (art. 217 C.P)	44
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad (art. 217A C.P)	30
Pornografía con personas menores de 18 años (art. 218A C.P)	61
Turismo Sexual (Art. 219 C.P)	0
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores (Art. 219 A C.P)	8
Total general	7.279

Fuente: SISIPPEC Web Establecimiento de Reclusión

Elaborado por: Oficina Asesora de Planeación. INPEC, Abril 19 de 2016

*Nota: Datos sujetos a posibles modificaciones.

Si se comparan la cantidad de reconocimientos médicos legales con la de condenas por delitos sexuales contra menores de edad, algunos podrán concluir que hay cerca del 53% de impunidad en esta materia. No obstante, no puede aseverarse científicamente que sea esta la real situación de impunidad, como quiera que entre el reconocimiento médico legal y la condena pueden presentarse distintas situaciones que reduzcan el índice, tales como el hecho de que no se cuenta con datos sobre la cantidad de imputaciones hechas, el número de procesos que se encuentran actualmente en juicio, la cantidad de preclusiones dictadas y otros aspectos que podrían incidir en la cifra, tales como los archivos decretados por la Fiscalía General de la Nación.

Quiere esto decir que es necesario hacer un análisis más profundo para determinar si en realidad se presenta un alto índice de impunidad en los casos de violencia sexual contra menores de edad, y para determinar sus causas, con lo que podrían diseñarse medidas de solución al problema según las causas estructurales del mismo y la fase en que se encuentren los obstáculos (por ejemplo, la fase de investigación o la de judicialización).

Como segundo punto de análisis frente a este punto, se debe tener en cuenta que la administración de justicia es una función estatal que, por lo tanto, debe sujetarse a las reglas constitucionales y a los desarrollos que a ella han dado las leyes, en particular las de carácter estatutario. En este sentido, es necesario obedecer el principio de unidad de jurisdicción, que no riñe con la determinación de una estructura basada en criterios de especialidad.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe la obligación de los Estados de respetar y

Bogotá D.C., Colombia

garantizar los derechos reconocidos en ella, lo que implica la obligación de adoptar disposiciones legislativas, administrativas y de otra índole, con el fin de asegurar que los derechos reconocidos sean efectivamente protegidos. En este sentido, la posible creación de una jurisdicción especial para que se ocupe de los delitos cometidos contra menores de edad no tendría objeción a luz de esta obligación internacional del Estado colombiano..

De otra parte, por razón de la especialidad y atendiendo las previsiones del artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en Colombia se ha instituido la jurisdicción especial encargada de determinar la responsabilidad penal de los niños y adolescentes que han infringido la ley penal, en razón de que en su juzgamiento se presentan condiciones especiales que no deben ser tratadas de la misma manera como se hace en los casos de determinación de la responsabilidad penal de los adultos.

Esta misma razón –la existencia de condiciones especiales- puede invocarse para considerar la posibilidad de crear una jurisdicción especial para la investigación de los delitos que afecten a los niños, niñas y adolescentes, casos que exigen unas particulares condiciones tanto de investigación como de juzgamiento y deben estar igualmente orientadas por el principio de protección al interés superior del menor de edad. Así, por ejemplo, los procedimientos de investigación (entrevistas, exámenes médico legales, testimonios) tienen particularidades que deben ser observadas en función de la protección integral, y los criterios de evaluación probatoria tienen también reglas especiales para la apreciación de las pruebas.

En materia del derecho interno, el artículo 44 constitucional, por su parte, establece como obligación del Estado la de asegurar el respeto y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en particular garantizar que sean protegidos contra toda forma de abandono, violencia y explotación, lo que implica necesariamente brindar una protección reforzada en caso de que sean víctimas de algún delito.

El artículo 11 de la Ley 270, modificado por el artículo 4 de la Ley 1285, establece como especialidades dentro de la administración de justicia los asuntos de orden: civil, laboral, penal, penal para adolescentes, familia, ejecución de penas, pequeñas causas y competencia múltiple, “y los demás especializados” y promiscuos que se creen conforme a la ley. De esta forma, no limita la ley estatutaria la posibilidad de crear una especialidad que conozca exclusivamente los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

Sobre estas bases normativas se concluye que en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia existen suficientes fundamentos para la creación de una jurisdicción especial para atender la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes. **Ello, no obstante, no indica que también sea conveniente la creación de esta jurisdicción.**

En efecto, para el Ministerio de Justicia y del Derecho la “creación de una Jurisdicción Especial que se encargue de juzgar los delitos cometidos contra los menores de edad” con el objetivo de reducir o eliminar la impunidad en estos casos, podría generar un efecto contrario porque

- (i) implicaría un proceso de creación de principios, capacitación de operadores, apropiación de los contenidos de la jurisdicción especial y

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

- aplicación de los criterios especiales, que determinaría una primera ventana de impunidad mientras se consolidan los principios y procedimientos especiales;
- (ii) la creación de una jurisdicción especial como la propuesta demanda la inversión de recursos presupuestales escasos, lo que quizás impida la designación de fiscales y jueces en el número necesario para la investigación y juzgamiento de los delitos cometidos contra los niños, niñas y adolescentes, que impediría dar respuestas adecuadas a las demandas de justicia de la comunidad;
 - (iii) la jurisdicción que se crearía demandaría una nueva estructura de atención a los casos en varias instituciones del Estado (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Policía Nacional, Defensoría del Pueblo, etc.), adecuación que demanda nuevos recursos humanos y presupuestales.

Es conveniente, entonces, ampliar el ámbito de conocimiento de la llamada jurisdicción de menores de edad, con el fin de que los jueces y fiscales de esta especialidad no se dediquen solamente a los hechos punibles cometidos por niños, niñas y adolescentes, sino también a los que se cometan contra ellos. De esta forma se garantizaría unidad de criterios en uno y otro caso y se unificaría la respuesta estatal a las situaciones que involucran, bien como víctimas, ya como victimarios, a los menores de edad.

En los anteriores términos se da respuesta al cuestionario formulado, sin perjuicio de manifestar nuestra disposición para ampliar, de considerarse necesario, cualquier aspecto que se requiera.

Cordialmente,



CARLOS MEDINA RAMÍREZ

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Anexo: dos (2) folios

Elaboró: Nadia Lizarazo / Iván González, DPCP
Revisó: Marcela Abadía / Iván Tovar
Aprobó: Marcela Abadía / Carlos Medina Ramírez

TDR 3200-500-24
EXT16-0038808