



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación
 Konrad
Adenauer-
Stiftung



Código de la Infancia y la Adolescencia



Contexto



La preocupación por elevar los estándares de protección de la niñez y la adolescencia ha sido incluida como uno de los asuntos prioritarios de las agendas de diversos organismos internacionales como Naciones Unidas y su programa para la protección de la niñez (UNICEF), el Instituto Interamericano del Niño, adscrito a la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras. A través de éstos se ha logrado consolidar un sistema de protección internacional para la niñez que ha venido siendo introducido progresivamente en las legislaciones internas de los Estados.

Colombia ha participado de manera activa en la conformación de este sistema de protección internacional ratificando algunos de los convenios y tratados vigentes sobre el tema. Entre éstos se encuentran la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999), la Convención sobre Aspectos Civiles del Secuestro de Niños (2000), la Convención Internacional sobre Restitución Internacional de Menores (1989), y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño Relativo a Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en Pornografía (2002). Sin embargo, en materia de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, la legislación interna colombiana no ha logrado ser armonizada con estos instrumentos internacionales.

Es por esto que en el año 2002 la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la UNICEF, un grupo de legisladores (entre los que se encuentran Gina Parody, Nancy Patricia Gutiérrez, Zamir Silva, entre otros), y algunas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales¹ crearon la **Alianza por la niñez colombiana**² con el propósito de construir de manera conjunta, un proyecto de ley integral para la infancia y la adolescencia que permitiera actualizar el Código del Menor vigente desde 1989. Adicionalmente se buscaba poner a tono la legislación nacional sobre niñez con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales

de derechos humanos, y los mandatos de la Constitución Política de 1991³.

Después de un año de trabajo, el grupo de la Alianza por la Niñez radicó en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley Estatutaria 034 de 2004, que pretendía hacer una reforma integral al Código del Menor. No obstante, la iniciativa fue retirada meses después por solicitud de sus autores, debido a que ésta no contaba con el tiempo suficiente en la legislación para hacer su trámite como Ley Estatutaria. Más adelante, en agosto de 2005, fue radicado en la Cámara de Representantes el proyecto de ley 096 que está siendo debatido actualmente y con el que se pretende **subrogar** el Código del Menor de 1989, con el fin de crear un nuevo sistema interno de protección para la niñez y la adolescencia en armonía con las disposiciones internacionales y bajo los principios de dignidad, igualdad, equidad, justicia social, solidaridad, prevalencia y titularidad de los derechos.

Hasta el momento el proyecto ha cursado dos de sus cuatro debates reglamentarios y está en espera de iniciar su discusión la Comisión I del Senado. Su trámite no ha tenido complicaciones, sin embargo uno de los temas que se prevé tendrá mayor discusión es el de la adopción, debido a las modificaciones que se incluyen para acogerla como medida de *última ratio*, más ágil, y con prevalencia de las familias colombianas sobre las extranjeras. Por último, esperemos que el Congreso de la República adopte medidas normativas claras que permitan la protección efectiva y el desarrollo integral de todos nuestros niños y adolescentes, ya que de esto dependerán las futuras y verdaderas transformaciones de la sociedad.

1 Entre éstas se encuentran la Organización Panamericana para la Salud, el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez (FPAA), la Fundación Antonio Restrepo Barco, Visión Mundial, Save the Children, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), la Universidad Nacional, y la Universidad Javeriana.

2 Más información en <http://www.alianzaporninez.org.co>

3 Cantillo Linares Beatriz, OIM, Quijano Pedro, Alianza por la niñez, "Nueva ley para la infancia y la adolescencia en Colombia", pp. 1.



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida del proyecto

* **Nombre del proyecto:** Proyecto de Ley Estatutaria "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

* **Número del Proyecto:** 085 de 2005 Cámara, acumulado con proyecto de ley 096 de 2005 Cámara; 215 de 2005 Senado.

* **Autores:** Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón; Defensor del Pueblo, Volmar Pérez Ortiz; y los congresistas Gina Parody, Carlos Arturo Piedrahita, Juan Hurtado, William Vélez, Jorge Eliécer Arango, Iván Díaz Mateus, Guillermo Rivera, Zamir Silva, Clara Pinillos, Sandra Ceballos, Lorenzo Almendra, Telésforo Pedraza, Myriam Paredes, Tony Jozame, Manuel Enríquez, Luis Velasco, Dixon Tapasco, Javier Ramiro Devia, Ramón Elejalde, Jesús Ignacio García, Germán Navas, Yaneth Restrepo, Nancy Patricia Gutiérrez, Adriana Gutiérrez, Jorge Homero, Eduardo Enríquez, José Luis Flórez, Germán Varón, Reginaldo Montes, Milton Rodríguez, José Luis Arcila, Roberto Camacho W., Venus Albeiro Silva, Edgar Fandiño, María Isabel Urrutia, Zulema Jattin, Rosmery Martínez, Rafael Pardo, Claudia Blum, Andrés González y Dieb Mallof.

* **Ponentes Cámara:** William Vélez, Carlos Arturo Piedrahita, Jesús Ignacio García, Rosmery Martínez, Nancy Patricia Gutiérrez, Myriam Paredes y Telésforo Pedraza. **Ponentes Senado:** Héctor Helí Rojas, María Isabel Mejía, Claudia Blum, Germán Vargas y Juan Fernando Cristo.

* **Gacetas de Congreso:** 551, 751 y 887 de 2005.

* **Estado actual:** Fue aprobado en Plenaria de Cámara, en este momento se encuentra en Comisión Primera de Senado, pendiente de rendir ponencia para primer debate.

Fecha de publicación: Mayo 16 de 2006

Los grandes temas del Proyecto

1

Finalidades de la Ley de Infancia y Adolescencia

- " Armonizar el Código del Menor de 1989 con la Constitución Política de 1991 y los tratados internacionales en materia de niñez.
- " Unificar la legislación de la niñez y la adolescencia en una sola norma, en concordancia con los principios de democracia participativa, descentralización del Estado social de derecho, solidaridad e igualdad.
- " Otorgar un tratamiento más igualitario a los **niños** y los **adolescentes**, que evite la victimización y amplíe la protección a través de políticas públicas que lo hagan efectivo.

2

Protección Integral

- " El sistema de protección desarrollado en el Código del Menor de 1989, es conocido con el nombre de *Protección Irregular* y funciona a partir del reconocimiento taxativo en el Código de situaciones excepcionales en las que se ven involucrados los menores. Estas son:
 - a) Situación de abandono o de peligro.
 - b) Carencia de la atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas.
 - c) Amenaza en su patrimonio por quienes lo administren.
 - d) Participación o autoría de una infracción penal.
 - e) Carencia de representante legal.
 - f) Deficiencia física, sensorial o mental.
 - g) Adicción a sustancias que produzcan dependencia o exposición a caer en la adicción.
 - h) Trabajo en condiciones no autorizadas por la Ley.
 - i) Situación especial que atente contra sus derechos o su integridad.

El menor que se encuentre en alguna de éstas situaciones problemáticas, recibe por parte del Estado las medidas de protección preventivas y especiales necesarias para subsanarlas. Por lo tanto, la protección ejercida por el Estado sólo se presenta en situaciones específicas y excepcionales donde se hace necesario el amparo al menor ante la imprevisión de los hechos.

- " El nuevo proyecto de ley de Infancia y Adolescencia acoge el Sistema de *Protección Integral*. Éste, a diferencia de la Pro-



tección Irregular no define situaciones específicas en las que el Estado deba intervenir, sino que su labor debe ser permanente para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; prevenir la amenaza o vulneración de tales derechos y asegurar el restablecimiento de los mismos cuando han sido violados.

- " De acuerdo a los datos publicados por la Alianza para la Niñez, bajo la Protección Irregular hoy se protegen aproximadamente dos millones de niños que cumplen con alguna de las situaciones excepcionales. Con la iniciativa legislativa y la Protección Integral se pasará a proteger a todos los niños, niñas y adolescentes del país, que son en promedio 16 millones.

3

Corresponsabilidad en la protección de los niños y adolescentes

El Código del Menor señala a la familia como principal responsable del cuidado del menor, y sólo subsidiariamente, responsabiliza al Estado de dicha labor. Por el contrario, el proyecto de ley de infancia y adolescencia busca que la responsabilidad de asistir y proteger al niño sea solidaria, conjunta y simultánea entre la familia, la sociedad y el Estado.

4

Políticas Públicas para la niñez y la adolescencia

Según el proyecto, las políticas públicas para la niñez deben tener prevalencia sobre otras políticas. Su diseño, fortalecimiento e implementación han sido ordenados al Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes (quienes no podrán delegar esta función a ningún otro funcionario público), el

Ministerio de la Protección Social, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Además, ordena que el cumplimiento de estas políticas sea vigilado por los personeros municipales, con el fin de asegurar que los funcionarios públicos de los niveles más altos, y en general las entidades estatales a las que les corresponde, hagan un efectivo cumplimiento de las políticas encaminadas a proteger la niñez.

5

Institución encargada del sistema de protección integral

- " El ICBF mantendrá su labor como rector del Sistema de Protección Integral, teniendo a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos y la prevención, protección y restablecimiento de los mismos; en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.
- " "Actualmente el ICBF cuenta con 210 Centros Zonales para atender a los 1.080 municipios que tiene el país, lo que significa que en el 80 por ciento de éstos no existe una autoridad competente para dictar las medidas de protección que requieren los menores que se encuentran en las situaciones irregulares que consagra el Código del Menor"¹. Ante esta situación y para garantizar un efectivo amparo a la totalidad de los niños colombianos, el proyecto de ley establece la ampliación de la cobertura del ICBF en la totalidad del territorio colombiano. Sin embargo mientras se logra este objetivo, la iniciativa señala algunas autoridades subsidiarias competentes (el defensor de familia, la comisaría de familia y el inspector de Policía) en cada municipio para que se hagan cargo de las funciones que le corresponden a esta institución.

6

Proceso para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

- " El proyecto de ley define las medidas de restablecimiento como aquellos instrumentos encaminados a la restauración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de su dignidad e integridad como sujetos, y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados.

1 Cantillo Linares Beatriz, *Op. Cit.*

- " Las medidas de restablecimiento que el proyecto incluye son las siguientes:
- a) Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
 - b) Retiro inmediato del niño o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos, y ubicación del mismo en un programa de atención especializada.
 - c) Ubicación inmediata del niño en un medio familiar.
 - d) Traslado del niño a un **centro de emergencia**, para los casos en que no procede la ubicación en los **hogares de paso**.
 - e) *La adopción*: Es considerada como la última instancia luego de haber agotado las demás medidas de reintegro del niño a su familia, y establecerá una relación paterno y materno filial entre personas que no la tienen de manera natural. Para iniciar un proceso de adopción será necesario el decreto de adaptabilidad expedido por el defensor de familia y terminará con una sentencia judicial de carácter irrevocable y definitivo.
 - f) Además de las anteriores, se aplicarán otras disposiciones legales que garanticen la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.
 - g) Promoción de las acciones policivas administrativas o judiciales a que haya lugar.
- " Tanto las autoridades públicas, como la familia y la sociedad, están obligadas a informar o denunciar cualquier amenaza o vulneración de que sea objeto un niño para que se apliquen las medidas de restablecimiento correspondientes. Para esto será necesario iniciar un proceso administrativo ante la autoridad encargada del sistema de protección integral.
- " El proyecto de ley propone un **proceso verbal sumario** que permita mayor agilidad en el tratamiento de los casos de

vulneración de los derechos de los niños. En este sentido, cuando las autoridades administrativas competentes (el ICBF y subsidiarias) no definan el restablecimiento de los derechos vulnerados en un plazo de cuatro meses, perderán competencia para conocer del caso que se trasladará al **juez de familia** o, en su defecto al **juez promiscuo municipal**, para que dicte una decisión definitiva. Esta decisión podrá ser **impugnada** para su reposición ante los mismos jueces y para su revisión ante el Tribunal Superior.

7

Responsabilidad penal de los niños y adolescentes

- " Según el proyecto de ley podrán ser responsables penalmente los adolescentes que se encuentren entre los 12 y los 18 años, por delitos consagrados en el Código Penal vigente.
- " El proceso de investigación y juzgamiento será adelantado por fiscales, jueces y magistrados especializados en materia de derecho penal, derecho de familia y derechos humanos de infancia.
- " El juzgamiento incluirá un proceso pedagógico y educativo, donde deben participar como sujetos procesales permanentes el defensor de familia y el Ministerio Público. La policía judicial deberá ser la policía de infancia y adolescencia.
- " Una vez declarada la responsabilidad penal del adolescente éste se sancionará con las siguientes medidas pedagógicas según sea el caso:
- a) Amonestación.
 - b) Amonestación extensiva a los padres,

representantes legales o personas con quienes conviva el adolescente.

- c) Reglas de conducta.
- d) Prestación de servicios a la comunidad
- e) *Libertad vigilada*: El adolescente deberá someterse a la supervisión, orientación y asistencia de un programa de atención especializada.
- f) *Medio semicerrado*: El adolescente se vincula a un programa de atención especializada al cual deberá asistir obligatoriamente entre las 7 de la noche y las 6 de la mañana o, durante los fines de semana.
- g) *Privación de libertad*: Las penas privativas de libertad sólo podrán ser aplicadas a los adolescentes entre 15 y 18 años que hayan cometido delitos de especial gravedad y nunca sobrepasarán los cinco años.

8

Maltrato infantil como delito

- " Hasta el momento, el maltrato infantil en Colombia no ha sido incluido como un delito en las leyes penales. Es por esto que el proyecto de ley incluye la tipificación del maltrato infantil como una infracción penal. La sanción estimada será de 5 a 10 años de privación de libertad sin beneficios jurídicos y subrogados penales como sentencias anticipadas y descuento de penas por confesión.
- " En cuanto al trámite, para la obtención de los testimonios o declaraciones de los niños y los adolescentes, se deberán garantizar medidas de protección necesarias, entre las que se encuentran la compañía del defensor de familia o autoridad competente. Las audiencias en los procesos penales deberán ser cerradas al público y a los medios de comunicación.



ABC del proyecto

- Q **Adolescente**: Según el proyecto de ley, la persona que se encuentra entre los 12 y 18 años de edad.
- Q **Centro de emergencia**: Institución que brinda atención integral inmediata a niños, niñas y adolescentes en situación de abandono o peligro, mientras se adelantan las medidas de protección pertinentes¹.
- Q **Hogar de paso**: Familia registrada en el sistema de protección integral, dispuesta a acoger a los niños de manera voluntaria y subsidiada por el Estado, en forma inmediata, para brindarles el cuidado y atención necesarios².
- Q **Impugnar**: Reclamo contra una decisión judicial hecha por una persona que se considera perjudicada por ella³. La impugnación puede realizarse a través del recur-

so de reposición (ante el mismo juez) y de apelación (ante el superior jerárquico).

Q **Juez de familia**: Conoce en primera instancia de las cuestiones relacionadas con el derecho de familia.

Q **Juez promiscuo municipal**: Conoce de todos los casos (penal, laboral, familia, etc.) en las poblaciones más pequeñas.

Q **Medio familiar**: Es la ubicación del niño, niña o adolescente con sus padres, o parientes de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Código Civil, cuando éstos ofrezcan las condiciones para garantizarles el ejercicio de sus derechos⁴.

Q **Niños**: Según el proyecto de ley, la persona que se encuentra entre los 0 y los 12 años de edad.

Q **Proceso verbal sumario**: Controversia que se desarrolla y resuelve ante una autoridad judicial en una única instancia.

Q **Subrogar**: Atribuir a una persona, cosa o documento las calidades jurídicas de otra, a la que va a reemplazar en su lugar y situación.

- 1 "Acciones de Protección Integral en Restablecimiento de Vínculos". En <http://www.icbf.gov.co/espanol/accionesint13.asp>
- 2 Artículo 5 del proyecto de ley de la Infancia y la Adolescencia.
- 3 Asociación Henri Capitant (1995), **Vocabulario Jurídico**, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, segunda edición, Págs. 445 y 446.
- 4 Artículo 55 del proyecto de ley de la Infancia y la Adolescencia.

Situación y expectativas de la adopción en Colombia

La entidad encargada de tramitar las adopciones en Colombia es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y lo hace bajo el principio de **"no buscar niños para las familias que no pueden tenerlos, sino, las mejores familias para los niños que carecen de un hogar estable"**.

Los procesos de adopción pueden ser iniciados por parejas nacionales o extranjeras ante el ICBF directamente o ante las instituciones autorizadas. A nivel nacional éstas están conformadas por:

- " Fundación Los Pisingos.
- " Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada "FANA"
- " Asociación Amigos del Niño "Ayúdame".
- " Casa de la Madre y el Niño.
- " Fundación Centro de Rehabilitación para la Adopción de la Niñez Abandonada "CRAN".
- " Centro de Adopciones Corporación Casa de María y el Niño
- " Fundación Casita de Nicolás.
- " Centro de Rehabilitación Chiquitines.

En el caso de la adopción internacional existen agencias conocidas como ECAIS (Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional), que han sido autorizadas por el ICBF para realizar los trámites correspondientes para la adopción de niños colombianos por nacionales de países como Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Suecia, y Suiza.



Actualmente, Colombia es uno de los países que más procesos de adopciones internacionales recibe. De acuerdo con las estadísticas suministradas por el



ICBF para el año 2005, son mayores las adopciones otorgadas a familias extranjeras que a familias colombianas:

Menores dados en adopción en el año 2005 3.542

| | |
|------------------------|-------|
| A familias colombianas | 1.484 |
| A familias extranjeras | 2.058 |
| Niños | 1.754 |
| Niñas | 1.758 |

Por otro lado, algunos de los países que más adoptan niños colombianos son España, Francia e Italia.

Adopciones Internacionales en Colombia 1998 - 2003

| País | Participación |
|--|---------------|
| España | 31 % |
| Francia | 21.3 % |
| Italia | 13 % |
| Holanda | 11.5 % |
| Noruega | 4.5 % |
| Alemania | 4.4 % |
| Bélgica | 4.3 % |
| Estados Unidos | 3.4 % |
| Suiza | 2.5 % |
| Dinamarca | 1.9 % |
| Suecia | 1.3 % |
| México | 0.7 % |
| Finlandia | 0.6 % |
| Puerto Rico | 0.2 % |
| Total adopciones Internacionales tramitadas: 5.414 (1998-2003) | |

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. División de Adopciones. Octubre 2005.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano
- Edición General Gina Romero • Asistente de Investigación Nadya Aranguren • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.
Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org