


Observatorio Legislativo y de Opinión
–editor académico–

NUEVO CÓDIGO DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA ANTECEDENTES, ANÁLISIS Y TRÁMITE LEGISLATIVO









Nuevo Código de Infancia y Adolescencia

Antecedentes, análisis y trámite legislativo





Nuevo Código de Infancia y Adolescencia

Antecedentes, análisis y trámite legislativo

Observatorio Legislativo y de Opinión
–Editor académico–



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2007 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2007 Observatorio Legislativo y de Opinión

ISBN: 978-958-8298-73-3

Primera edición: Bogotá, D.C., julio de 2007
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Impresión: Servigraphic
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N°. 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo por escrito de la
Editorial Universidad del Rosario

Observatorio Legislativo y de Opinión
Nuevo Código de Infancia y Adolescencia: antecedentes, análisis y trámite legislativo.—
Facultad de Jurisprudencia. Observatorio Legislativo y de Opinión. Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2007.
442 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-8298-73-3

Adolescencia – Legislación / Infancia – Legislación / Derechos humanos / Niños – Legislación
/ I. Título / II. Serie.

348.023083 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Introducción	13
Comentarios al Proyecto de Código de la Infancia y la Adolescencia	
Generalidades	17
Universalidad	17
Integralidad	18
Realidad	19
Eficiencia, precisión y simplicidad	19
Calidad y oportunidad de las medidas	20
Herramientas técnicas, económicas, reales y permanentes	21
El menor y sus intereses como “bien jurídico tutelado”	22
Pedagogía y compromiso	23
La normatividad como <i>ultima ratio</i>	24
La prevención en materia de salud física de los menores desde el vientre materno	24
El derecho a la salud de los menores y su alcance	25
Las medidas de restablecimiento de derechos	26
Asuntos penales	29
La responsabilidad penal de los menores de edad	29
Posición mayoritaria del grupo de trabajo que defiende la disminución de la edad para la responsabilidad penal	29
¿Es responsable penalmente el menor de 18 años?	30
La inimputabilidad de los menores de edad	30
Toma de posición	31

La determinación de las edades	32
De la orientación de las definiciones relacionadas con los menores, tendientes a evitar la estigmatización del menor	34
Posición de quienes defendieron en el grupo mantener la inimputabilidad penal de los menores	35
Los principios que debe materializar el proyecto de ley	36
Una mirada hacia atrás. La experiencia previa a la expedición del Código del Menor	37
Asuntos procesales	38
En cuanto a los inspectores de policía	38
En cuanto al cómputo de términos	39
En cuanto al traslado y el recurso de revisión	40
En cuanto a la fijación de cuota alimentaria	41
En cuanto al procedimiento judicial	43
En cuanto a las medidas cautelares	44
En cuanto a la legitimación especial	44
Observaciones particulares	46
El término niño, para definir al menor	46
Perspectiva de género	46
La protección del menor y las tendencias culturales	46
Los deberes del menor	47
El cuidado personal y la protección como derechos	47
La prevención en salud como obligación	47
El derecho a tener una familia	47
El cuidado personal del menor	47
El derecho de alimentos y la capacidad económica	48
El menor en establecimientos públicos	48
Derecho a la participación	48
La libertad de asociación y sus restricciones	49
Derecho a la información	49
Actividades no laborales remuneradas	49

El menor con deficiencia cognitiva	50
El término jurídico para las cargas de la familia	50
Detección y atención en materia de daños del menor	50
El asunto de las sanciones	51
Restablecimiento de los derechos	51
Obligación del restablecimiento de los derechos	51
Verificación de la garantía de derechos en las medidas de restablecimiento	51
Medidas de restablecimiento de derechos	52
Amonestación	52
Ubicación en hogar de paso	52
Vinculación a programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados	52
Adopción	52
Procedencia de la adopción	53
Efectos jurídicos de la adopción	53
Requisitos para adoptar	53
Adopción de niños miembros de comunidades indígenas	53
Adopción internacional	54
Aspectos procesales de la adopción	54
Programa de adopción	54
Participación del ICBF en las juntas directivas de las instituciones de adopción	54
Aplicación del nuevo sistema penal acusatorio para adolescentes	54
Autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes	55
Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, niños y niñas víctimas de delitos	55
Distinción entre el sistema de responsabilidad penal para adolescentes y para niños y niñas menores de 12 años	56
Testimonio de niños, niñas y adolescentes	56
Designación del defensor desde el conocimiento de la noticia criminal	57

Principio de inmediación de la prueba	58
Cambio de la denominación de la sentencia anticipada	58
Integración del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	59
Clasificación de los delitos	59
Incorporación de la mediación en el trámite del proceso penal ...	60
Prescripción de la acción penal	60
Juez de ejecución de las medidas	60
Internamiento preventivo	61
Imposición de la sanción	61
Detención en flagrancia	62
Competencia subsidiaria del inspector de policía	62
Cómputo de términos	63
Reglas generales del trámite administrativo	63
Fijación de la cuota provisional de alimentos en el procedimiento administrativo	64
Acumulación de pretensiones y pronunciamiento oficioso	64
Fijación de la cuota provisional de alimentos en el procedimiento judicial	65
Medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria	65
Legitimación especial	66
Anexos	67
Análisis de los antecedentes legislativos del nuevo Código de Infancia y Adolescencia	67
Revisión desde 1989 hasta 2006, de los proyectos de ley por medio de los cuales se intentó regular temas relacionados con la infancia y la adolescencia	67
Leyes sancionadas en temas relacionados con la infancia y la adolescencia desde el año 1989 hasta el año 2006	78
Proyecto de Ley Estatutaria Cámara	88
Exposición de motivos	172

Antecedentes	172
El proyecto actual.....	175
La necesidad del cambio	176
El imperativo del cambio normativo	178
El marco jurídico internacional	178
El marco político internacional	179
El marco conceptual de los derechos humanos de la niñez	180
La situación de los derechos humanos de la niñez en Colombia	180
La estructura del proyecto de ley	184
Libro I. Protección integral	184
Libro II. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes	187
Libro III. Inspección, vigilancia y control	190
El sistema de responsabilidad penal para adolescentes	190
Niños y niñas desvinculados de grupos armados al margen de la ley	191
Los niños y las niñas víctimas de delitos	193
Procedimientos	193
Aspectos presupuestales y políticas públicas	195
Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de Ley 085 de 2005 Cámara, acumulado 096 de 2005 Cámara	199
Ponencia para primer debate.....	199
Ponencia para segundo debate en Cámara aAl proyecto de ley 085 de 2005 –Cámara acumulado 096 de 2005– Cámara	299
Ponencia para segundo debate	299
Ponencia para primer en Senado debate al proyecto de ley 215 de 2005 –Senado, 85 de 2005– Cámara	317
Antecedentes del Proyecto de Ley	317

Justificación, conveniencia y necesidad del proyecto de ley	319
Estructura del texto aprobado por la Cámara de Representantes	321
Naturaleza de la ley	322
Ponencia para segundo debate en Senado al proyecto de ley 215 de 2005-Senado, 85 de 2005-Cámara “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”	333
Acta de conciliación	337
Diario oficial 46.446. Ley 1098. 08/11/2006	339
Índice de autores, personas naturales y jurídicas que colaboraron en la elaboración del proyecto de ley Nuevo Código de Infancia y Adolescencia	434
Índice de normas nacionales e internacionales	440

Introducción

A comienzos de la legislatura anterior (2005-2006), varios congresistas solicitaron a la Universidad del Rosario su colaboración para la formulación de observaciones y sugerencias al borrador del proyecto de ley que buscaba modificar el Código del Menor, iniciativa que pretendían presentar durante el mes de agosto del año 2005.

Así las cosas, con el apoyo de las facultades de Jurisprudencia y Medicina, y de la Decanatura del Medio Universitario, el Observatorio Legislativo y de Opinión de la Universidad organizó un equipo de trabajo compuesto por docentes expertos en la materia pertenecientes a las áreas de derecho civil personas, derecho de familia, derecho procesal, derecho penal y genética, con la idea inicial de revisar la primera propuesta de proyecto de ley elaborada por la unidad legislativa de la entonces representante a la Cámara Gina María Parody, hoy senadora de la República.

Dicho equipo de trabajo se integró con las siguientes personas:

- Doctor Juan Enrique Medina Pabón, docente de la cátedra de derecho civil personas y familia de la Facultad de Jurisprudencia.
- Doctora Cecilia Diez Vargas, docente de la cátedra de derecho civil personas y familia de la Facultad de Jurisprudencia.
- Doctora Martha Patricia Guzmán Álvarez, docente de la cátedra de derecho civil personas y familia de la Facultad de Jurisprudencia.
- Doctora Sonia Martínez Rujana, docente de la cátedra de derecho de familia de la Facultad de Jurisprudencia.
- Doctor Gabriel Hernández Villarreal, director de la especialización en derecho procesal y docente de dicha cátedra en la Facultad de Jurisprudencia.
- Doctor Alfredo Rodríguez Montana, coordinador del Área Penal de la Facultad de Jurisprudencia y docente de la misma.
- Doctor Juan Carlos Forero Ramírez, director de la especialización en Derecho Penal y docente de dicha cátedra en la facultad de Jurisprudencia.

- Doctor Carlos Martín Restrepo Fernández, jefe del Departamento de Genética de la Facultad de Medicina.
- Doctor Manuel Guillermo Rueda Serrano, director del Observatorio Legislativo de la Universidad.
- Doctora María Lucía Torres Villarreal, asistente jurídica del Observatorio Legislativo de la Universidad.
- Así mismo, se contó con la participación de los estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia Manuel Alberto Alfonso Rueda, Laura Gabriela Curiel y Rodolfo Galvis, quienes realizaron una investigación dirigida a la consecución de antecedentes legislativos de la reforma y normas relacionadas con la infancia y la adolescencia.

Este primer trabajo de revisión del borrador de proyecto de ley resultó tan importante, que se generó una dinámica permanente de reuniones de este grupo de trabajo con el fin de realizar el seguimiento estricto a la iniciativa, no sólo para conocer los avances del proyecto sino para buscar enriquecer, dentro de su trámite, la regulación planteada.

A partir de este trabajo la Universidad, con base en los estudios y análisis realizados por este grupo de expertos, formuló comentarios a las ponencias presentadas para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes, y para primer y segundo debate en el Senado de la República.

Muchas de nuestras observaciones fueron acogidas por los congresistas con quienes se realizó un intercambio de opiniones, al igual que con sus unidades de trabajo legislativo.

Debemos destacar el esfuerzo realizado por la Universidad y por este grupo de trabajo con el único fin de contribuir, desde la academia, en el quehacer legislativo.

La Universidad, como bien público, está llamada a participar activamente en los diversos escenarios de la vida nacional, uno de los cuales es el Congreso de la República. Este escrito, que recoge el trabajo realizado en torno a una iniciativa desde su concepción inicial y durante todo el proceso legislativo, refleja la importancia de mantener vivo el lazo entre academia y vivir nacional, que en esta oportunidad se concreta en el Congreso de la República.

La estructura de la publicación permite a los lectores conocer el desarrollo del proyecto de ley en sus diversas etapas legislativas, los principios que orientaron los comentarios y las observaciones del grupo de trabajo, y las sugerencias concretas que fueron planteadas al Congreso Nacional –con su respectiva justificación–, indicando cuáles fueron acogidas y cuáles no.

Esperamos que la publicación que presentamos contribuya en el análisis de la legislación de los menores –pasada, presente y futura–, y sirva de punto de reflexión para quienes deban aplicarla.



Nuevo código de infancia y adolescencia. Antecedentes, análisis y trámite legislativo tiene por objeto presentar los debates y aportes académicos que giraron en torno a la redacción del *Código de Infancia y Adolescencia* y que sirvieron de apoyo para los congresistas que se encontraban al frente del trámite de la iniciativa. En el presente texto se recogen las opiniones, sugerencias y fundamentos filosóficos y académicos de un equipo interdisciplinario de docentes de la Universidad del Rosario que, desde antes de la radicación del proyecto de ley y hasta la

sanción presidencial de la norma, estuvo realizando aportes académicos indispensables para la consolidación de esta iniciativa legislativa.

Adicionalmente, el libro cuenta con las ponencias y textos definitivos que se profirieron al interior del Congreso como parte del trámite legislativo del proyecto, así como la norma sancionada y algunos cuadros de análisis de normas relacionadas con la materia. El libro que presentamos a ustedes es un esfuerzo por recoger los antecedentes y las reflexiones en torno a la nueva norma y un esfuerzo por consolidar en un documento los aportes que desde la academia se hicieron a tan importante iniciativa legislativa.

Este libro está dirigido a jueces de familia, jueces de menores, procuradores, defensores de familia, personeros, comisarios de familia, abogados, docentes, estudiantes de pregrado y especialización, magistrados, congresistas, unidades legislativas, autoridades de policía, instituciones de adopción, psicólogos, trabajadores sociales, funcionarios del ICBF y todas las personas que tengan un interés en los derechos, las garantías y la protección de nuestros niños, niñas y adolescentes.

