



Diagnóstico del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes a partir de la relación entre finalidades, institucionalidad y financiación

Diagnóstico del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes a partir de la relación entre finalidades, institucionalidad y financiación

Elaborado por Julián Trujillo Guerrero y Néstor Raúl Correa

Remember Youth Fund (RYF)
en colaboración con IDEABORN Fundación

Bogotá, Colombia, Junio de 2020

Tabla de Contenido

Introducción.....	5
I. Primera parte: caracterización del SRPA a partir de la relación entre finalidades, institucionalidad y financiación.....	7
1. Una mirada a las finalidades del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.....	7
a. La pedagogía en la responsabilidad penal de los adolescentes.....	9
b. La justicia restaurativa y sus dimensiones.....	11
c. El carácter especializado del SRPA.....	12
2. La institucionalidad del SRPA y su coordinación.....	14
3. La financiación del SRPA.....	17
II. Segunda parte: problemáticas y necesidades encontradas.....	19
1. El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.....	19
2. La sinergia entre el SRPA y el PARD.....	21
3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	23
4. Policía Nacional.....	26
5. Fiscalía General de la Nación.....	27
6. Defensoría del Pueblo.....	29
7. Rama judicial.....	31
III. Conclusiones y recomendaciones.....	34
1. Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad para Adolescentes.....	34
2. Articulación entre el SRPA y el PARD.....	35
3. ICBF.....	36
4. Policía Nacional.....	36
5. Fiscalía General de la Nación.....	37
6. Defensoría del Pueblo.....	37
7. Rama Judicial.....	38
IV. Fuentes.....	39
Entrevistas con entidades.....	39
Bibliografía.....	40

TABLA DE ABREVIACIONES UTILIZADAS

CAE	Centro de Atención Especializada
CIP	Centro de Internamiento Preventivo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DUR	Decreto Único Reglamentario
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PARD	Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes

INTRODUCCIÓN

La delincuencia en la que incurren algunos de los jóvenes en Colombia, cuyo grupo poblacional es de más de cuatro millones de personas y representa el 8.9% de la población total, es un problema muy grave en el país por su magnitud, impunidad e irracionalidad, lo que compromete el futuro de la comunidad y el lazo que anuda la convivencia civilizada. Con esto en mente, las ONGs Fundación IDEABORN y Remember Youth Fund presentan una serie de fascículos que tienen como objetivo construir un diagnóstico sobre diferentes problemas que enfrenta hoy el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). A partir de esto se busca obtener conclusiones y ofrecer recomendaciones concretas para el trabajo de las instituciones.

El orden y la división temática de los fascículos es el siguiente: **I.** Las causas de la delincuencia juvenil en Colombia. **II.** Caracterización general del SRPA a partir de la relación entre fines, coordinación institucional y financiación. **III.** Acceso a la justicia en relación con los enfoques diferenciales, el estado actual de la infraestructura y el procedimiento especial de responsabilidad penal para adolescentes. **IV.** Gestión de la información

en atención al método actual de recolección, sistematización y uso de la información. **V.** Enfoque territorial y ruta para adolescentes pertenecientes a pueblos étnicos, y finalmente, **VI.** Responsabilidad penal desde las temáticas del régimen sancionatorio actual, los mecanismos de justicia restaurativa, el egreso y el posegredo de los adolescentes. Cada fascículo presenta una problemática particular que se observa desde la óptica de las principales entidades que integran el SRPA, de tal forma que se ofrece una mirada tanto a los problemas y necesidades actuales del sistema como a las instituciones en concreto.

Por esto, la construcción de los documentos tiene como centro la participación de las entidades. Cada fascículo es elaborado a partir de entrevistas con algunos de sus representantes, quienes contribuyen compartiendo experiencias e insumos documentales relevantes para el estudio. También se tiene en cuenta informes que habían sido publicados sobre la materia. A todos ellos muchas gracias.

El presente fascículo estudia la relación entre los fines, la coordinación y la financiación. La pre-

gunta central del documento es la siguiente: ¿qué problemas y necesidades son percibidos por las principales entidades del SRPA para hacer realidad los fines y el carácter especializado del sistema dado el actual estado de cosas en oferta institucional y disponibilidad financiera? El SRPA se caracteriza por ser especializado y tiene como tarea llevar a cabo la responsabilización penal de los adolescentes en conflicto con la ley bajo las finalidades pedagógica y restaurativa. Que sea un sistema implica que lo integran diferentes entidades pertenecientes a sectores diversos, tanto en el plano nacional como local, algo que precisa de escenarios de coordinación con miras a cumplir con su misión. A su vez, todo lo anterior se hace posible por el estado actual de la financiación del sistema, sus fuentes, prioridades de inversión y modalidades en que se utilizan los recursos.

Como se observa, es una relación de encadenamiento circular. El carácter especializado es fundamental para asegurar una atención que cumpla con las finalidades relacionadas con los tratamientos atenciones especiales que requieren los adolescentes infractores de la ley penal. Pero esto solo se garantiza mediante un adecuado nivel de coordinación institucional y financiación con sentido estratégico que haga posible su funcionamiento. Así, fines, especialización, institu-

cionalidad coordinada y financiación constituyen una relación compuesta por eslabones que, en conjunto, hacen que el SRPA funcione y cumpla su objetivo. Sin embargo, esta relación significa, al tiempo, que los problemas en cada uno de los eslabones ponen en juego el sistema en su conjunto, pues el rompimiento de uno afecta a los demás.

El fascículo está dividido en tres secciones. Primero se presentan las finalidades del sistema y su carácter especializado, la institucionalidad y el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, así como una mirada general a la financiación del sistema. Luego se revisan los problemas y necesidades concretas que enfrentan las entidades e instancias de coordinación institucional en relación con la temática presentada y, finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones al respecto.

I. PRIMERA PARTE: CARACTERIZACIÓN DEL SRPA A PARTIR DE LA RELACIÓN ENTRE FINALIDADES, INSTITUCIONALIDAD Y FINANCIACIÓN

En atención a la temática formulada en la introducción, en esta sección se realiza una caracterización del SRPA que funciona como el deber ser o el referente para la identificación de los problemas examinados en la segunda sección.

1.UNA MIRADA A LAS FINALIDADES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

La expedición del Código de Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) significó un cambio de paradigma frente a la forma en la que se aborda la responsabilidad penal de los adolescentes en Colombia. Este cambio encuentra sus raíces en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores de 1985, las cuales consisten en una serie de orientaciones generales y comentarios que buscan promover políticas penales en los Estados miembros en asuntos como la investigación, la privación de la libertad, la administración de los centros de menores y la garantía de derechos en su interior, entre otros. Asimismo, está inspirada en la Convención de los

Derechos del Niño en vigor desde 1990, particularmente en su artículo 40, donde se reconoce un trato diferenciado para los menores de edad en comparación con los adultos. Por último, la transformación legal colombiana se sustenta en el el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y el derecho de los adolescentes a la protección y la formación integral consagrados en los artículos 44 y 45 de la Constitución Política.

A partir de la normatividad anterior, en el campo de los adolescentes en conflicto con la ley se pasó del concepto de menor en situación irregular al concepto de protección integral de los adolescentes como sujetos especiales de derechos, cuyo acceso al sistema penal debe ser diferenciado en atención a las particularidades de su edad y contexto. Por ello, el Código de Infancia y la Adolescencia consagra como normatividad general (aplicable a los diferentes ámbitos que regula, entre estos, al SRPA) la protección integral de los niños, niñas y adolescentes (artículo 7), el interés superior de esta población (artículo 8), la prevalencia de los derechos (artículo 9) y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Es-

tado (artículo 10). De acuerdo con ello, se reconoce que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos respecto de los cuales el Estado, la familia y la sociedad tienen el deber de garantizar sus derechos y prevenir cualquier amenaza o vulneración a los mismos, como también su restablecimiento inmediato. Esto se materializa en un conjunto de políticas, planes, programas y acciones que tiene como horizonte protegerlos integralmente en tanto sus derechos son prevalentes frente al resto de la sociedad. Todo esto, según el artículo 1 del Código, con la finalidad de garantizar que esta población tenga un pleno y armonioso desarrollo en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Con este marco general, el artículo 140 de la ley establece puntos clave sobre las finalidades, principios y características específicas del SRPA, los cuales serán objeto de estudio en el presente documento: que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos respecto de los cuales el Estado, la familia y la sociedad tienen el deber de garantizar sus derechos y prevenir cualquier amenaza o vulneración a los mismos, como también su restablecimiento inmediato. Esto se materializa en un conjunto de políticas, planes, programas y acciones que tiene como horizonte protegerlos integralmente en tanto sus derechos son preva-

lentes frente al resto de la sociedad. Todo esto, según el artículo 1 del Código, con la finalidad de garantizar que esta población tenga un pleno y armonioso desarrollo en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Con este marco general, el artículo 140 de la ley establece puntos clave sobre las finalidades, principios y características específicas del SRPA, los cuales serán objeto de estudio en el presente documento:

Artículo 140. Finalidad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño (...).

Adicionalmente, el mismo artículo determina que, en caso de conflictos normativos entre las disposiciones de este código y otras leyes, se preponderará el interés superior del joven y se orientará la interpretación en el cumplimiento de los fines y principios bases de este sistema, a saber: las finalidades pedagógica y restaurativa, y el principio o carácter de especialidad.

En concordancia con los principios y fines de la legislación colombiana, es importante destacar la

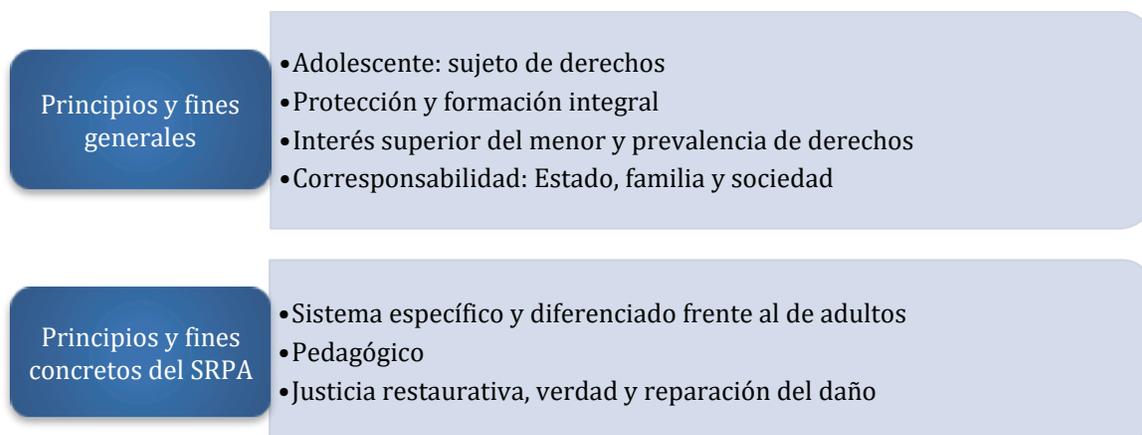


Figura 1: Principios y fines del SRPA.
Elaboración propia fundación IDEABORN y Remember Youth Fund, 2020.

figura de la remisión de casos o desjudicialización, consagrada en los instrumentos internacionales mencionados, particularmente en la regla 11 de Beijing y el numeral 3, literal b de Convención de los Derechos del Niño. El sistema judicial y la privación de la libertad deben ser excepcionales para los adolescentes infractores, pues se entiende que existen medidas menos punitivas y más apropiadas que permiten resolver el conflicto a través de procesos de responsabilización que no implican necesariamente activar el sistema judicial penal. El ideal es que allí solo se tramiten los casos más graves, pues los otros, que son la mayoría, serían objeto de medidas alternativas al proceso judicial.

De todas formas, tanto en unos como en otros es menester la aplicación de los principios y fines mencionados. Estos constituyen el deber ser del SRPA.

En suma, una mirada general a los principios y fines generales del SRPA permite concluir que su concepción normativa es humanista y recoge los más altos estándares de los instrumentos internacionales. Esto dicho, a continuación se estudian los tres objetivos concretos: la pedagogía, la justicia restaurativa y el carácter especializado del sistema.

a. La pedagogía en la responsabilidad penal de los adolescentes

La finalidad pedagógica en el SRPA parte de la idea de que los sujetos que entran al sistema están en proceso de formación y, por lo tanto, requieren de una adecuada orientación para lograr un pleno y armonioso desarrollo¹ Las sancio-

¹ Ministerio de Educación. (2016). Lineamientos para la prestación del servicio educativo en el marco del sistema de responsabilidad para adolescentes: Decreto 2383 de 2015. Bogotá, Ed. 1, pág. 35.

nes del sistema tienen la finalidad de formar a los adolescentes en el respeto de las normas y los derechos, y prepararlos para su futuro personal. Por ello, el SRPA diseña un marco normativo e institucional que concibe un modelo de derecho penal de mínima intervención para dar paso a otro tipo de mediaciones con un enfoque pedagógico, evitando al máximo la privación de la libertad².

Lo anterior quiere decir que por pedagogía no se entiende simplemente la formación en términos estrictamente educativos, pues la finalidad del sistema va más allá de esta, la excede. La pedagogía tiene que ver con una formación integral que tenga en cuenta asuntos académicos pero también comportamentales. Esta finalidad hace referencia a un proceso social y jurídico complejo en el que participan diferentes actores, desde diferentes funciones y puntos de vista sobre el adolescente y su conducta. . Todas ellas buscan atender la situación que provocó el delito como también establecer las condiciones para que el infractor sea consciente y se haga responsable de sus acciones, no repita la conducta, se entienda útil dentro de la sociedad y, en suma, construya capacidades que le permitan tener una mejor

vida hacia futuro por fuera del delito. Entonces, si bien es importante garantizar el derecho a la educación y cumplir con el programa escolar ordinario, la dimensión pedagógica y especialización del SRPA hace que su diseño y ejecución estén dirigidos especialmente al adolescente infractor en un ámbito más complejo.

Existen diferentes estrategias pedagógicas para facilitar el proceso de aprendizaje del adolescente. Por ejemplo, las estrategias dialógicas que buscan crear espacios de interlocución en un ambiente de confianza con los adolescentes para discutir sobre las relaciones que sostienen con su entorno para comprenderlo o transformarlo³ En este caso, se confrontan los saberes del adolescente para visibilizar desequilibrios conceptuales o actitudinales, se promueven espacios de aprendizaje colaborativos, se insta a su participación en la transformación de sus relaciones y se propende por el aprendizaje a través de la motivación y el diálogo. Otra estrategia es la comunitaria, conforme a la cual se pretende enseñar a los jóvenes mediante la construcción de redes comunitarias para llegar a consensos de reconciliación y rencuentro con la sociedad donde se

² Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 3629 de 2009. Bogotá. pág. 30.

³ Blythe, T. (1999). La enseñanza para la comprensión. Buenos Aires: Paidós, pág. 6.

han causado daños⁴.

Todo esto evidencia cómo la finalidad pedagógica busca usar la enseñanza y la reflexión para que el adolescente reoriente su proyecto de vida de manera autónoma, y para que explore nuevos campos del saber que faciliten el desarrollo de una vida en la legalidad.

Con todo, la finalidad pedagógica no significa que el Estado le diga al joven cómo tiene que ser, sino que le dice lo que no debe hacer. Es una prescripción de lo negativo, que es fundamental para que el joven crezca con límites y se desarrolle (libremente) con responsabilidad. En términos de Freud, el NO o la ley del padre es lo que le permite a una persona tener límites y vincularse a una sociedad.

b. La justicia restaurativa y sus dimensiones

La justicia restaurativa es un ámbito alternativo de solución de conflictos donde las personas que violan las normas atraviesan un proceso participativo en el cual se busca reparar a las víctimas, generar un diálogo con la comunidad y estable-

cer medidas de responsabilización, las cuales no implican necesariamente la reclusión o la exclusión social sino el restablecimiento de los vínculos sociales rotos por la infracción y la construcción de condiciones para sanar heridas y apuntar hacia un futuro mejor. Bajo esta óptica, la justicia restaurativa es un modelo de resolución de conflictos diferente al sistema de justicia penal tradicional dominado por la retribución, que en últimas bebe en las fuentes de la ley del talión: ojo por ojo. De allí su nombre: retribución, que viene de recompensa, pago, compensación.

Cabe aclarar que el trato especial que requieren los adolescentes no necesariamente consiste en procesos restaurativos donde se encuentren el infractor, la víctima y la comunidad, y donde el eje central está en la reparación integral de la víctima como resultado restaurativo. Si bien la especialidad dentro del sistema siempre implica la adopción de un enfoque restaurativo que toma distancia de la retribución penal, esto no quiere decir que todos los casos al interior del SRPA se tramitan mediante mecanismos de justicia restaurativa en estricto sentido. Esto no siempre es posible pues depende de cada caso en concreto. Por el contrario, la especialidad en el trato de los adolescentes consiste en tomar en consideración las condiciones particulares de su edad, su

⁴ Ministerio de Educación. (2017). Orientaciones pedagógicas para la prestación del servicio educativo en el marco del SRPA. Bogotá: Javegraf, pág. 20.

contexto familiar y social, sus problemas de salud, psicológicos, de consumo de sustancias, como también sus deseos y aspiraciones vitales, para llevar un proceso de responsabilización adecuado y prepararlo para su resocialización. Otra cosa es que, a la par de esto, concurren los adolescentes, las víctimas y la comunidad dentro de experiencias restaurativa en concreto. Expresado en otras palabras, si bien el enfoque de justicia restaurativa es importante, lo cierto es que en materia de responsabilidad penal de adolescentes lo esencial es la restauración de los derechos del joven victimario, antes que los de la víctima. Y una forma de restablecer sus derechos es la pedagogía resultante del diálogo con la víctima. De esta manera, además, entra en juego el otro objetivo del sistema.

c. El carácter especializado del SRPA

El principio de especialidad está fundado en el derecho a la protección y formación integral del adolescente, entendido este como un sujeto de especial protección constitucional. El reconocimiento especial de sus derechos implica que el tratamiento del adolescente dentro del SRPA requiere de normas sustantivas, autoridades judiciales, procedimientos y sanciones especiales y diferentes de aquellas que rigen en el sistema

penal ordinario. Al diferenciar al joven se le otorga visibilidad, identidad, existencia. Es pues una forma de reconocimiento, en su calidad de sujeto especial.

El punto cardinal de este rasgo del sistema está en que se trata de una población particular, con características físicas, psicológicas y de formación que requieren un trato adecuado y que no puede ser equiparado al de los adultos. En efecto, diversos estudios científicos sobre la materia sostienen que el desarrollo cerebral, cognitivo y psicosocial de los adolescentes amerita un trato separado y especial durante todo el proceso penal en el que son investigados, juzgados y sancionados⁵ En atención a esto, la especialidad está estrechamente relacionada con las finalidades pedagógica y restaurativa, pues supone la condición de posibilidad para que estas se materialicen en relación con la situación de vida del adolescente. Dicho de otra forma, si no hay especialización no hay pedagogía y justicia restaurativa para adolescentes.

El principio de especialidad se divide en dos: (i) la especialidad de la ley y (ii) la especialidad de las

⁵ Steinberg, L. (2009). Adolescent development and juvenile justice. *The Annual Review of Clinical Psychology*, 5, pág. 459-485.

autoridades e instituciones⁶. El primero se refiere a tener un conjunto de disposiciones normativas que sean aplicables únicamente a los adolescentes que entran al sistema. El segundo, a la creación de órganos especializados dentro del Estado que hagan efectivas las normas, al igual que un conocimiento especializado por parte los operadores del sistema.

En el sistema colombiano hay varios ejemplos en que lo anterior se aplica. Por ejemplo, existen jueces, defensores públicos y fiscales designados exclusivamente para este sistema, así como un cuerpo especial de la Policía denominado policía de Infancia y Adolescencia. Además, hay ciertas sanciones especializadas que se contemplan en el SRPA: (i) la amonestación (ii) la imposición de reglas de conducta para promover y asegurar su formación (iii) la prestación de servicios a la comunidad (iv) la libertad asistida (v) el medio semi-cerrado para vincular al adolescente a un programa de atención especializada durante un horario no escolar y (vi) la privación de la libertad en un centro de atención especializada.

Sin embargo, si bien el caso colombiano tiene garantizada la especialidad teórica, en tanto la ley

establece formalmente un sistema especializado de normas y autoridades, existen rezagos importantes en la práctica, pues la especialización tiene dificultades para traducirse en el ejercicio de las funciones de la institucionalidad.

Visto lo anterior, es necesario hacer entrar en línea de cuenta la pregunta: ¿cómo se relacionan las finalidades pedagógica y restaurativa con el carácter especializado del SRPA? La justicia de adultos, que no es especializada sino general, no busca especialmente incidir en la generación de unos valores en un ser humano para que cuando sea adulto sea feliz, sino que busca en primer lugar castigar al delincuente y sin consideraciones para con la víctima, salvo los casos de responsabilidad civil. El SRPA busca a través de la pedagogía y la justicia restaurativa formar al adolescente y restaurar sus derechos para su adecuada y futura inserción en la sociedad. Eso, desde luego, en el plano teórico. Sin embargo en la práctica en Colombia ese discurso no se traduce en hechos. Por ejemplo, cuando las víctimas no acuden por voluntad al proceso y rechazan el diálogo, cuando el infractor no reconoce el delito y no está dispuesto a reparar, cuando por la alta impunidad no se logra garantizar ninguno de los fines y principios del Sistema, entre otras.

⁶ Díaz Mejía, N. M. (2016). Repensando el SRPA: intervención comunitaria. *Conflicto & Sociedad*, 4(2), 63-80, pág. 67.

2. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SRPA Y SU COORDINACIÓN

El Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) define Al SRPA como el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Todo esto, bajo el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado.

El artículo 163 de la misma ley dispone que el SRPA está integrado por diferentes entidades, no solo de carácter judicial sino también administrativo, incluidas las que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Esto implica dos procesos o ámbitos institucionales paralelos que se complementan: de un lado, un proceso judicial en el marco del sistema penal acusatorio con investigación, juzgamiento y sanción; y de otro, un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos (PARD).

Las entidades más importantes son las siguientes: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional (infancia y adolescencia), la Fiscalía General de la

Nación (FGN), la Defensoría del Pueblo y la rama judicial (los jueces).

De ahí que el éxito del sistema está en que este pueda funcionar de manera integral en cuanto tal, es decir, articulando las normas, procedimientos e instituciones. Esto es definitivo para la implementación del SRPA. Precisamente, esta fue una falencia inicial del Código de Infancia y Adolescencia que, si bien había diseñado un sistema compuesto por diferentes entidades y actores de la sociedad, no existía un escenario de coordinación en los niveles nacional y regional que permitiera integrar con coherencia el funcionamiento del SRPA.

2.1. El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes

El Decreto 1885 de 2015 creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) como la instancia de coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica del sector, que realiza evaluaciones y fija los parámetros técnicos vinculantes con la participación de todas las entidades nacionales y territoriales que integran el SRPA. Todos sus objetivos y funciones (artículo

los 4 y 5 del Decreto) están dirigidos a la protección integral de los adolescentes y al cumplimiento de la finalidad pedagógica y restaurativa bajo el carácter especializado y diferenciado que se ha descrito aquí.

El SNCRPA está conformado por las diversas entidades del SRPA, conforme al artículo 3 del referido Decreto. Asimismo, la instancia de coordinación podrá estar integrada por las siguientes entidades, según la temática a tratar: representante de los gobernadores definido por la Federación Nacional de Departamentos, representante de alcaldes definido por la Federación Colombiana de Municipios, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Defensoría Pública y la Procuraduría General de la Nación.

El Comité Técnico del SNCRPA tiene como tarea aprobar y hacerle seguimiento al plan de acción del sistema, mientras que a los Comités departamentales y distritales del SNCRPA, que también se crean en el Decreto, les corresponde elaborar planes de acción a nivel territorial que se articulen con el nacional. En relación con la justicia restaurativa, el artículo 4 del Decreto 1885 de 2015 sobre los objetivos del SNCRPA establece que este buscará “articular, acompañar y validar la definición de criterios para la implementación de

un modelo de justicia restaurativa, en el marco del proceso de restablecimiento de derechos de los y las adolescentes y en virtud de la resocialización, la inclusión social y las garantías de no repetición, la verdad y la reparación del daño”. En desarrollo de esto, en el año 2016 se creó el Subcomité de Justicia Restaurativa dentro del SNCRPA.

2.2. Articulación entre el SRPA y el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de derechos

El SRPA no puede pensarse como un sistema aislado. Su éxito radica en la articulación no solo al interior del sistema sino hacia el exterior, particularmente, respecto de los escenarios donde las finalidades y medidas del sistema pueden materializarse. Este es el caso de Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD).

El PARD es un procedimiento administrativo de carácter especial previsto en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Consiste en un conjunto de actuaciones que realizan las autoridades administrativas competentes con el fin de restaurar los derechos de las niñas, niños y adolescentes que han sido vulnerados. Es decir, el

PARD no se refiere a delitos de los adolescentes sino, por el contrario, a violaciones de sus derechos, o sea que el joven es aquí considerado como la víctima del hecho. La actuación administrativa comienza con la solicitud de protección de derechos que realice el menor de edad, su familia, el representante legal, la persona que lo tenga bajo custodia, o cualquier otra, ante el Defensor o Comisario de Familia o, en su defecto, el Inspector de Policía (artículo 99). El trámite también inicia cuando las autoridades tengan conocimiento de la vulneración o amenaza de los derechos de las niñas, niños o adolescentes. Una vez abierto el proceso, se despliega una serie de etapas dirigidas por la autoridad administrativa, se convoca a las partes involucradas, se solicitan y controvierten pruebas, se adoptan decisiones y se interponen recursos (artículos 99, 100, 101 y siguientes).

Existe relación del PARD con el SRPA, en el entendido en que los adolescentes del segundo son sujetos de derechos que infringieron la ley, sí, pero que también se encuentran en escenarios de vulneración o amenaza de sus derechos que funcionan muchas veces como las causas o circunstancias de sus delitos. De la comisión de un delito no se deriva la suspensión de los derechos del victimario, y mucho menos bajo el mandato del SRPA que entiende que el adoles-

cente infractor es un sujeto de derechos y responsabilidades.

En la sinergia entre estos dos escenarios la desjudicialización es fundamental. Si bien, a la luz de este principio, el sistema judicial y la privación de la libertad deben ser excepcionales y aplicados en los casos en que no procedan medidas alternativas, esto no quiere decir que haya impunidad o una ausencia de respuesta por parte del Estado. Precisamente, el PARD juega un papel decisivo para que la desjudicialización sea posible, pues los adolescentes en situaciones delincuencia que revisten baja gravedad no atravesarían todo el proceso judicial (desde la investigación al cumplimiento de la sanción) sino que entrarían a programas no judiciales con atención especializada. Su papel es decisivo, aún más, en los casos judicializados, pues son los de mayor gravedad.

En el plano teórico y del deber ser, en relación con el SRPA, la importancia del PARD es que con este procedimiento se puede atender las causas del conflicto penal que muchas veces consisten en vulneraciones de derechos que padecen los adolescentes. Lo anterior, con miras a la resocialización y la inclusión social. Por nombrar algunos ejemplos, el consumo de drogas, la pobreza multidimensional y las deficiencias en educación son

una constante en las personas que ingresan al sistema penal. Todo esto debe estar articulado con la finalidad pedagógica y restaurativa del sistema, de manera que en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes se pueda restaurar a la víctima y la comunidad, al tiempo que responsabilizar, concientizar y restablecer los derechos del adolescente.

El papel de los Defensores y Comisarios de Familia es fundamental, pues no solo están llamados a prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los adolescentes a través del PARD sino también, en el marco especializado del SRPA, a operar como auxiliares de la justicia. En el caso concreto de los Defensores de Familia, el artículo 82 de la Ley 1098 de 2006 les otorga, entre otras funciones, las siguientes. Primero, asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes (numeral 6). Segundo, emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas (numeral 3). En cumplimiento de esto, los jueces del SRPA les realizan requerimientos a los Defensores y Comisarios de Familia con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones de los adolescentes a quienes se les han impuesto sanciones o se les ha aplicado el principio de oportu-

nidad con suspensión a prueba⁷.

3.LA FINANCIACIÓN DEL SRPA

La fuente permanente y general de financiación del SRPA está consagrada en el artículo 13A de la Ley 55 de 1985⁸ sobre las finanzas del Estado. Allí se establece una serie de rentas de destinación especial para diferentes organismos y entidades públicas. Para el sistema que nos concierne, la ley prevé que su financiación corresponde al 10% de los ingresos por concepto de registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras pagados a la Superintendencia de Notariado y Registro. Adicional a esto, cada una de las entidades cuenta con su propio presupuesto y dispone de este para el cumplimiento de sus funciones, dentro de las cuales están las que desempeñan dentro del SRPA.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) establece en su artículo 215 que la coordinación

⁷ El fascículo 5 sobre el SRPA a cargo Fundación IDEABORN y Remember Youth Fund se enfocará en la responsabilidad penal propiamente dicha y estudiará la importancia del principio de oportunidad dentro del sistema, su relación con el PARD y las dificultades actuales de su aplicación.

⁸ Artículo 13A de la ley 55 de 1985, adicionado por el artículo 235 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).

financiera de los recursos está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), lo cual incluye el SRPA.

De igual forma, entre las funciones del SNCRPA, el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 1885 de 2015 establece que éste debe recomendar a las entidades competentes la priorización de recursos del sistema para que se tenga en cuenta en el diseño y aprobación de proyectos cuya fuente sean recursos de la Nación. Asimismo, el Comité técnico del SCNRPA tiene la función de elaborar un plan de acción de financiación, proponerlo para su aprobación y realizar el seguimiento de su cumplimiento. En principio, la dualidad de fuentes de financiación es una situación positiva para el sistema, toda vez que supone variedad de ingresos disponibles para el gasto. Sin embargo,

los recursos que provienen de las fuentes existentes no son suficientes, por lo que no solo estas podrían fortalecerse sino que además es necesario crear nuevas fuentes de financiación para el sistema.

Esto requiere de coordinación entre las entidades que lo componen, tanto en el escenario del SCNRPA como en el papel protagónico del ICBF como coordinador de los recursos del Código de la Infancia y la Adolescencia. El punto clave está, entonces, en que la financiación y la coordinación son elementos indispensables que deben ir de la mano para cumplir los fines de un sistema en el que participan diferentes entidades, no como piezas sueltas, sino como parte de un engranaje dirigido hacia el mismo fin, tal como se aprecia en la siguiente figura:



Figura 3: Financiación del SRPA.
Elaboración propia Fundación IDEABORN y Remember Youth Fund, 2020.

II. SEGUNDA PARTE: PROBLEMÁTICAS Y NECESIDADES ENCONTRADAS

1. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

En relación con el SNCRPA, aun cuando su creación hace parte de una serie de avances importantes en la implementación del SRPA en Colombia desde su creación legal en el año 2006, todavía persisten problemas importantes para llevarlo a la práctica. Algunos de ellos están relacionados con la coordinación institucional. A pesar de los esfuerzos actuales, el conjunto de entidades del sistema mantiene la tendencia a actuar de manera dispersa, fragmentada y sin una adecuada relación con la sociedad, la familia o el adolescente, lo que se traduce en que su labor no sea eficiente ni eficaz. Así, por ejemplo, como se estudiará en un fascículo posterior elaborado por la Fundación IDEABORN y Remember Youth Fund, no existe un sistema de información que permita intercambiar datos entre las distintas entidades, lo que las lleva a actuar con base en diferente información.

También se destaca que las entidades tienen distinta capacidad administrativa para ocuparse de

la delincuencia de los adolescentes infractores, lo que dificulta su coordinación y una atención integral al adolescente. A nivel central, existen dificultades en materia de articulación y financiación. A nivel territorial, hay debilidades en los departamentos y ciudades pequeños para construir e implementar una política o dependencia que se ocupe de la materia. Esta debilidad radica en una situación de debilidad administrativa y financiera para cumplir con la atención integral en clave diferenciada y especial. Y, en el caso de los entes territoriales más grandes, aunque sí existen políticas e instituciones encargadas del tema, el alcance de sus labores y capacidad institucional es insuficiente. Como regla general, las oficinas territoriales existentes no cuentan con el número de profesionales suficientes para desplegar su labor.

También en el ámbito territorial, la materialización del modelo de justicia restaurativa ha avanzado significativamente desde la creación del SNCRPA. Si bien existen directrices desde el nivel nacional enfocadas en unificar los planes de acción territoriales (y, en efecto, hay una matriz unificada para formularlos en un documento Excel), no todos

tienen la misma solidez en su formulación y materialización práctica. Aun más, la publicidad y el acceso público a los planes de acción es insuficiente, hasta el punto que algunos funcionarios entrevistados mencionaron desconocerlos a raíz de problemas en la sistematización y comunicación.

Para citar dos ejemplos, está el plan de acción del departamento de Bolívar, que ha puesto su orientación en la educación y el enfoque diferencial en prácticas restaurativas para los adolescentes privados de la libertad. Sin embargo, su enfoque en la privación de la libertad parece dejar de lado el hecho de que esta es excepcional dentro de este sistema, que además es restaurativo. Por ello, este plan podría ser contraproducente a la hora de realizar las finalidades del SRPA. Otra experiencia está en el departamento del Huila, cuyo Comité diseñó un plan de acción con un enfoque restaurativo, particularmente, en torno a la capacitación de funcionarios y a la salud de los adolescentes que enfrentan dificultades con el consumo de drogas.

Con respecto a esto, el SNCRPA dictó en el 2019 las Directrices del SNCRPA para la garantía de derechos de adolescentes en conflicto con la ley penal, en la formulación de planes de desarrollo

de alcaldes y gobernadores, para el periodo 2020-2023. Allí sostuvo que es necesario impulsar el funcionamiento de los Comités departamentales y distritales del SNCRPA para que haya una coordinación intersectorial e intersistémica con el fin de formular estrategias que permitan abordar las problemáticas que afectan a los adolescentes del SRPA. Estas Directrices avanzan en la dirección correcta, pero sus postulados requieren todavía mayores esfuerzos para su materialización.

Como se observa, a pesar de la existencia del SNCRPA, aún persisten retos frente al problema de articulación señalado en el CONPES 3629 de 2009. Entre los retos que se observan está la articulación nación-territorio (que será abordado en el fascículo sobre el enfoque territorial); la visión estratégica en la priorización y ejecución de los recursos del sistema; el fortalecimiento de la especialización como condición necesaria para cumplir con las finalidades, tanto en la atención a los adolescentes dentro del sistema como en la aplicación de figuras legales del derecho penal; la sinergia entre el SRPA y el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos, entre otros.

Desde el punto de vista financiero, si bien el SNCRPA tiene la función de recomendar a las diferentes entidades la priorización de recursos para el sistema, esto está lejos de volverse realidad, pues las fuentes de financiación son escasas y el SRPA no es una prioridad dentro de la agenda de las instituciones, con excepción del ICBF. La respuesta estatal al delito sigue teniendo como prioridad el sistema penal de adultos, mientras que el SRPA es visto como un sistema menor y aislado que recibe atención presupuestal en menor escala.

Esta priorización del gasto es un grave error porque los conflictos penales de los adolescentes están relacionados con la comisión de delitos en edad adulta, pues las causas sociales del delito persisten y se agravan cuando un adolescente entra en un contexto delictivo y luego reincide como adulto. Si el SRPA recibiera una mirada financiera estratégica a largo plazo que fortaleciera su presupuesto, sus finalidades se realizarían con mejores resultados y, en el caso de los adolescentes, estos saldrían del sistema con elementos para establecer una vida con buena convivencia social y alejados del delito. El caso contrario es, precisamente, la falla del SRPA y la posible causa de reincidencia en el sistema de adultos.

2.LA SINERGIA ENTRE EL SRPA Y EL PARD

En la práctica hace falta garantizar una verdadera articulación institucional entre el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRP) y el Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), pues en su buen relacionamiento está la clave para garantizar la finalidad de protección de derechos, así como el enfoque restaurativo y pedagógico. De igual forma, sin oferta institucional de programas especializados la desjudicialización no funciona, pues no habría escenarios a los cuales se pudiera remitir el proceso de responsabilización del adolescente infractor por fuera del proceso judicial.

En relación con esto, en el año 2009 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) formuló el documento 3629 de política pública para el SRPA y señaló como necesidad que el ICBF, en calidad de institución protagonista del Sistema Nacional del Bienestar Familiar, trabajara en una articulación mayor de este sistema con el del SRPA. Diez años después de este pronunciamiento, vemos que el problema se mantiene. De igual forma, en el año 2012 la

Procuraduría General de la Nación advirtió esta situación en el Informe de vigilancia superior al SRPA.

La realidad muestra que no siempre que un adolescente ingresa al SRPA se abre un PARD, de hecho, el número de adolescentes del primero con apertura del segundo es muy bajo. Esta problemática fue resaltada por la Defensoría del Pueblo en dos resoluciones defensoriales emitidas en 2019 relacionadas con la situación de derechos humanos en los departamentos de Valle del Cauca⁹ y Santander¹⁰. De ahí que sea necesario garantizar el restablecimiento de derechos para todos los adolescentes que ingresan al SRPA.

Se destaca como ejemplo de éxito el caso de Bogotá, cuya Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, implementó en el 2017 el "Programa distrital de justicia juvenil restaurativa" compuesto por dos estrategias. Una, relativa al acompañamiento de

9 Defensoría del Pueblo. (2019) Resolución defensorial no. 730. "Por la cual se exhorta a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de adolescentes y jóvenes en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el departamento de Valle del Cauca".

10 Defensoría del Pueblo. (2019) Resolución defensorial no. 731. "Por la cual se exhorta a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de adolescentes y jóvenes en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el departamento de Santander".

los adolescentes en el principio de oportunidad con suspensión a prueba adoptado por la FGN como medida de desjudicialización; y dos, la intervención en instituciones educativas cuando se presenten casos de presuntos delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

Sin embargo, en líneas generales la oferta de programas especializados es reducida. Si bien el ICBF creó el "Proyecto sueños, oportunidades para volar" dirigido a los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA¹¹, su formulación es general y no basta para cubrir la diversidad de necesidades y aspiraciones vitales de esta población. Lo anterior se agrava con la perspectiva territorial, pues la situación del PARD y el SRPA es mucho más deficiente en los departamentos y municipios aislados que en las ciudades capitales como Bogotá o Medellín. En efecto, en las resoluciones defensoriales mencionadas, la Defensoría del Pueblo observó que el número de adolescentes vinculados al "Proyecto sueños, oportunidades para volar" es extremadamente bajo en relación con las personas sancionadas. Por ejemplo, para el año 2018, de los 1330 adolescentes sancionados con privación de la libertad en el departamento de

11 ICBF. (2017). Lineamiento técnico del modelo para la atención de adolescentes y jóvenes adoptables o vinculados al sistema de responsabilidad penal, en preparación para la vida autónoma e independiente del "Proyecto sueños, oportunidades para volar".

Santander, solo 8 fueron vinculados al programa. Esto muestra que la oferta institucional es insuficiente y que hace falta mejorar la sinergia entre el SRPA y el PARD.

3. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIEN-ESTAR FAMILIAR

El ICBF, que es la entidad líder del SRPA, enfrenta numerosas problemáticas y necesidades. Entre ellas se destaca (i) la inexistencia de una política pública eficiente, (ii) la falta de capacitación especializada, (iii) la descoordinación del sistema, (iv) la ausencia de un sistema de información, (v) las dificultades en la contratación y (vi) la escasez de recursos, entre otros. Son problemas graves y estructurales. De allí la difícil situación de los adolescentes colombianos vinculados a la delincuencia. Aquí se estudiará a continuación solo dos de esas problemáticas: la relacionada con los recursos y la relacionada con la contratación (en otros fascículos se abordarán otras problemáticas).

a. La distribución de los recursos

El presupuesto total del ICBF en el año 2020 es del orden de \$6.9 billones de pesos (\$6.988.192.220.346). De allí se asigna al SRPA un

total de \$208.277.759.000, o sea el 3% del presupuesto total del ICBF. Esos recursos son claramente insuficientes para atender un tema tan importante como es la relación del adolescente con el delito, tema que involucra el futuro de la sociedad. Este gasto, que es social, debería ser prioritario en un Estado social de derecho. Pero su escasez da cuenta del poco compromiso que tiene el Estado con el tratamiento de la delincuencia juvenil. El deber ser de las cosas es que este presupuesto se debería ir aumentando cada año en forma significativa, hasta alcanzar un nivel decoroso, compatible con la gravedad de la situación. Entre tanto, surge la pregunta por cómo mejorar la eficiencia y eficacia de las tareas de la entidad con el presupuesto actual.

La cuestión central está en que la utilización de los recursos financieros, ya de por sí escasos, no siempre está dirigida a los asuntos misionales, es decir, a la protección de los adolescentes y a que reciban un servicio especializado, pedagógico y restaurativo dentro del SRPA. Por el contrario, el grueso de recursos se destina a “apagar incendios” en asuntos de funcionamiento, como mantenimiento e infraestructura (por ejemplo, la adecuación de los Centros de Atención Especializada). Las necesidades imperiosas de funcionamiento del día a día hacen que el presupuesto ya

insuficiente se destine a lo urgente y a largo plazo se descubiere lo misional. Lo anterior trae como resultado que la finalidad del sistema se desvanezca.

Frente a esta situación, los funcionarios entrevistados manifestaron su preocupación con respecto a las funciones de coordinación financiera del ICBF, pues en el cumplimiento de este mandato legal la entidad está asumiendo tareas financieras y funcionales que no hacen parte de su misión de protección a la población adolescente. Sostienen que es más deseable que este tipo de tareas las asuman las entidades territoriales, por ejemplo, en la decisión sobre el funcionamiento del sistema, más específicamente, en el caso de la adecuación de un Centro de Internamiento Preventivo (CIP) o un Centro de Atención Especializada (CAE). A modo de aclaración, estos centros funcionan como espacios especializados donde se priva de la libertad a los adolescentes en el marco del SRPA. En el primer caso, en CIP se presta atención a los adolescentes que se encuentran bajo investigación y se ordena su privación de la libertad como medida preventiva¹² dentro del

¹² Según lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley 1098 de 2006, el internamiento preventivo lo ordena el juez de control de garantías como último recurso, antes de la audiencia de juicio y cuando se presente: riesgo razonable de evasión del proceso, temor fundado de destrucción u obstaculización de pruebas, o peligro grave para la víctima, el denunciante, testigo o la comunidad.

proceso. Y los CAE están destinados a que los adolescentes cumplan las sanción de privación de libertad¹³, que es una de las medidas previstas por el artículo 177 de la misma ley¹⁴.

Se trata de lugares donde se cumple directamente la prestación de servicios a los adolescentes, pero su infraestructura es insuficiente y no está en buenas condiciones [Las condiciones de infraestructura de los lugares de atención dentro del SRPA serán estudiadas en el próximo fascículo sobre acceso a la justicia.]. Entonces, en la práctica, la función de coordinación financiera del ICBF acaba enfocándose en destinar los recursos para cubrir estas falencias de funcionamiento, pero no para la prestación del servicio al interior de estos lugares. De igual forma, los funcionarios

entrevistados afirman que la responsabilidad sobre esta materia debería estar en cabeza de las

¹³ Estas medidas operan para adolescentes entre 16 y 18 años que sean condenados por delitos cuya pena mínima en el Código Penal sea al menos de seis años de prisión. Su duración es de 1 hasta 5 años. De igual forma, la privación de libertad en los CAE también se aplica para adolescentes entre 14 y 18 años responsables de delitos graves (homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual), y su duración es desde 2 hasta 8 años.

¹⁴ Las demás sanciones aplicables a los adolescentes hallados penalmente responsables son: amonestación, imposición de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida e implementación en medio semicerrado.

entidades territoriales, pues se adecúa mejor a sus competencias administrativas y además los centros están ubicados en su jurisdicción.

b. Problemas en la contratación de los prestadores del servicio

Gran parte de los servicios especiales de protección estatal de los derechos de los adolescentes se prestan a través de un régimen especial de contratación cuyo centro es el denominado contrato de aporte. A través de estos contratos, el ICBF provee los bienes indispensables para la prestación del servicio, como dineros y edificios, mientras que la institución privada contratada desarrolla las actividades misionales para adolescentes bajo su exclusiva responsabilidad y personal. En otras palabras, el Estado entrega a los particulares la atención de los adolescentes, la privatiza, lo cual es muy grave. Los lineamientos para el servicio y la supervisión del contrato están a cargo de la entidad estatal, pero esos controles no operan bien y no garantizan la calidad del servicio.

El contrato de aporte encuentra su regulación en el Estatuto General de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993), en las normas especiales del Decreto 2388 de 1979 (compilado en el DUR 1084

de 2015) y en el artículo 122 del Decreto-ley 2150 de 1995

Según el ICBF, en la ejecución del contrato de aporte se han presentado una serie de situaciones relacionadas entre sí que lo desnaturalizan y ponen en riesgo la correcta atención de los adolescentes. Primero, aunque las instituciones contratadas deben ser sin ánimo de lucro, desde el punto de vista económico el modelo de contratación incentiva que este requisito se pase por alto y la ejecución del contrato se convierta en un negocio. En la práctica los prestadores del servicio disminuyen la calidad de los servicios (contratando personal con baja experiencia y cualificación profesional, ofreciendo alimentación deficiente, entre otros).

Segundo, la modalidad del contrato de aporte no funciona en municipios pequeños donde no hay una demanda alta de adolescentes en conflicto con la ley. En estos lugares el bajo número de adolescentes que ingresan al sistema hace que la inversión del ICBF en los contratos de aporte sea menor y, por ende, estos no resulten atractivos para las instituciones sin ánimo de lucro. Esto implica que algunos lugares se queden sin prestador de servicios. La solución del ICBF ha sido la realización de traslados de adolescentes con

domicilio en municipios sin prestador de servicios (y con baja demanda por ingresos) hacia otros donde el servicio sí se presta con contratos de aporte. Sin embargo, esto afecta gravemente la garantía de derechos de los adolescentes, pues se generan fenómenos de desarraigo y ambientes de tensión que no contribuyen a desarrollar las finalidades pedagógicas y restauradoras del sistema. En el caso puntual del desarraigo no es posible desarrollar el principio de corresponsabilidad entre la familia, sociedad y el Estado (artículo 10 de la Ley 1098 de 2006) ni realizar acciones pedagógicas (como procesos de conciencia sobre el daño causado) en lugares extraños al entorno en que se cometió el delito. Tampoco parece factible realizar la justicia restaurativa en un lugar apartado de la familia, la víctima y en general la comunidad donde se cometió el delito.

Tercero, existen pocas instituciones que prestan el servicio y contratan con el ICBF a través de la modalidad de aporte. Por lo general la oferta se reduce a unas cuantas organizaciones que dominan el negocio a nivel territorial. En la práctica esto obliga al ICBF a contratar con las mismas instituciones para asegurar el servicio, y a renovarlo año a año, aun cuando este no sea el mejor.

En suma, los adolescentes están en el peor de los

mundos: el Estado no presta el servicio ni lo controla sino que lo financia y delega; y los contratistas particulares sí prestan el servicio pero solo en ciertos municipios y en todo caso buscando ahorrar costos de personal (poco y no calificado) para aumentar sus utilidades.

4.Policía Nacional

En el caso de la Policía Nacional a través de la Policía de Infancia y Adolescencia, hace falta fortalecer la sensibilización y capacitación de sus funcionarios para que acoplen sus actuaciones a las necesidades del SRPA. Tanto las resoluciones defensoriales 730 y 731 de 2019 de la Defensoría del Pueblo, el estudio contratado por el ICBF en 2018 sobre el SRPA ¹⁵ y el documento de lineamientos de política para la aplicación de la justicia juvenil restaurativa de 2017 por el Ministerio de Justicia y la Organización Internacional para las Migraciones¹⁶, muestran que en la Policía todavía persiste una visión punitiva de la responsabilidad penal de los adolescentes y que se mantiene el espíritu represivo del antiguo Código del Menor. En la práctica, se documentan

15 Econometría & SEI. (2018). Evaluación de procesos u operaciones del modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley – SRPA del ICBF.

16 Ministerio de Justicia y del Derecho & Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2017). Diagnóstico y lineamientos de política para la aplicación de la justicia juvenil restaurativa en Colombia. Bogotá.

casos en que las actuaciones y percepciones de la Policía Nacional sobre su tarea dentro del sistema parten de la premisa de que los adolescentes son delincuentes, dejando a un lado el enfoque del SRPA en la protección integral y la pedagogía. Pareciera que el objetivo único fuera realizar capturas y contribuir en la investigación penal, todo ello, con miras a lograr la sanción privativa de la libertad.

Por esto, es necesario fortalecer las capacidades institucionales para que los miembros del cuerpo policial estén en sintonía con las particularidades del sistema y realicen en la práctica tareas que no solo comprendan las labores tradicionales de la Policía Nacional sino también aquellas propias del SRPA referidas a la pedagogía y la restauración. Esto implica capacitar el personal para reducir o morigerar el sentido represivo de sus actuaciones para favorecer, en cambio, uno más pedagógico y resocializador que no esté centrado en la conflictividad. A la vez, realizar tareas que no se dan en la actualidad.

En relación con esto, en Medellín se destaca la iniciativa *Parceros*¹⁷, Este programa de la Alcaldía hace parte de su política de seguridad integral centrada en la prevención, la protección integral

¹⁷ En Colombia la palabra "parcero" significa un amigo con quien se tiene confianza.

y la pedagogía para adolescentes, a partir de la creación de programas de educación, empleo y emprendimiento cuyas vidas están en riesgo de caer en la criminalidad. En el 2019 se reportaron 1080 jóvenes beneficiados. Con este enfoque las tareas de la Policía Nacional se han transformado, pues se prefiere un acercamiento amigable, que evita entrar el conflicto con los adolescentes y los estimula para ingresar a los programas.

5. Fiscalía General de la Nación

El primer problema observado en la FGN es la necesidad de especialización de su cuerpo de servidores bajo los enfoques pedagógico y restaurativo del SRPA. Es una falencia que coincide con la señalada para las dos anteriores instituciones aquí abordadas. Las dificultades en esta materia se derivan, en primera medida, de la ausencia de la responsabilidad penal para adolescentes en los currículos académicos y en la relativa novedad que este sistema significa para las funciones de la investigación penal. En segunda medida, las dificultades radican en que la planta de fiscales es de naturaleza mixta para la mayoría de ciudades del país, es decir, que los funcionarios dispuestos para el SRPA atienden al tiempo casos del sistema de ordinario de adultos y del sistema de adolescentes. Esta dualidad de

tareas hace que prime el espíritu punitivo de la responsabilidad que impera en el sistema ordinario y tenga menor importancia o se desdibuje el enfoque del SRPA. Medellín y Bogotá son las únicas ciudades cuyo cuerpo de fiscales cumple funciones exclusivas para el adolescente infractor.

Relacionado con esto, otra problemática para la FGN está en los mecanismos de calificación interna que la entidad realiza de sus fiscales. Estos operan con estándares punitivos que ofrecen buenas calificaciones al número de capturas, imputaciones, acusaciones y sentencias condenatorias, pero no al grado de cumplimiento de los fines del sistema mediante medidas de desjudicialización que benefician el proceso social del adolescente con efectos pedagógicos positivos. Esta situación funciona como un desincentivo a la realización de prácticas restaurativas y pedagógicas en la labor de la FGN, como el principio de oportunidad.

En las entrevistas se pudo constatar que las principales necesidades y retos de la FGN en sus funciones dentro del SRPA están en la aplicación del principio de oportunidad, pues se considera que en esta figura entran en juego los tres elementos que fundamentan el sistema: la justicia

restaurativa, la pedagogía y la especialización. El principio de oportunidad es un mecanismo legal que permite suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal de manera anticipada por motivos de política criminal, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley¹⁸, Mientras que en el sistema ordinario para adultos el principio de oportunidad se aplica de manera excepcional, en el SRPA este es rector y preferente¹⁹, de conformidad con su carácter específico, diferenciado y restaurativo.

El problema central en la aplicación del principio de oportunidad es el siguiente: a pesar de que la figura debe aplicarse de manera rectora y preferente, en la práctica este se aplica con mayor frecuencia en el sistema penal de adultos y en niveles muy bajos dentro del SRPA, por distintos motivos, que se analizarán en otro fascículo. Esta situación trae efectos negativos para cumplir la finalidad del SRPA, pues el tratamiento penal se torna más severo y se distancia de la posibilidad de construir condiciones para la pedagogía y la restauración.

18 Fiscalía General de la Nación. (2010). Principio de oportunidad: bases conceptuales para su aplicación. Bogotá, pág. 28.

19 El artículo 174 del Código de la Infancia y la Adolescencia dispone que "las autoridades judiciales deberán facilitar en todo momento el logro de acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños, y tendrán como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad".

La aplicación del principio de oportunidad será tratada con mayor detalle en el último fascículo sobre responsabilidad penal desde las temáticas del régimen sancionatorio actual, los mecanismos de justicia restaurativa, el egreso y el posegredo de los adolescentes.

6. Defensoría del Pueblo

En Colombia, la Defensoría del Pueblo es un organismo de control que integra el denominado MINISTERIO PÚBLICO junto con la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales. Su misión constitucional consiste en ejercer la protección de los derechos humanos de todas las personas frente a los actos que los vulneren o amenacen. En esta tarea, la entidad desarrolla precisas funciones relacionadas con la protección, defensa, promoción, divulgación y el ejercicio de los derechos. En el caso concreto del SRPA, sus competencias se dividen en dos dimensiones. Por un lado, está la tarea de carácter general como organismo de control, para lo cual la entidad realiza diagnósticos, lineamientos y recomendaciones precisas frente a la vulneración de derechos. A este respecto constan las resoluciones defensoriales y documentos que se han citado en este documento. Y por otro, está la función de defensoría técnica de los adolescentes

en el marco del Sistema Nacional de Defensoría Pública que busca garantizar el acceso a la justicia en materia penal de las personas que requieran asistencia y representación legal. La entidad está encargada de ofrecer un abogado de oficio que brinde el acompañamiento legal y la representación necesaria a los adolescentes dentro del sistema que no cuentan con los recursos económicos para contratar un abogado.

Dicho lo anterior, para la Defensoría del Pueblo el núcleo central de sus problemas está en la escasa disponibilidad de recursos y en el esquema de contratación de los defensores del Sistema Nacional de Defensoría Pública que actúan dentro del SRPA ejerciendo la defensa técnica de los adolescentes investigados. Según la entrevista sostenida con la Coordinación del grupo de defensores públicos de infancia y adolescencia para Bogotá, la precaria financiación hace que exista un número reducido de defensores para llevar los casos.

A partir del presupuesto propio, la Defensoría del Pueblo cuenta con aproximadamente 3800 defensores en todas las áreas. Para el caso de Bogotá existen tan solo 33 contratistas que actúan como defensores públicos. 8 de estos son de categoría municipal y atienden asuntos de garantías,

mientras que 25 son de las categorías del circuito y tribunal, y actúan frente a los jueces de conocimiento. Esto se traduce en poco personal para atender la defensoría de los adolescentes, como también en demoras dentro del proceso judicial. Las necesidades del sistema y el reducido número de defensores públicos hacen que la carga laboral sea alta. En efecto, existen defensores con la carga desproporcionada de 110 procesos asignados. Como se ve, la demanda de trabajo es elevada y los defensores públicos, 33 para Bogotá, son insuficientes²⁰.

Sobre el impacto de esto, en el año 2015 la Defensoría del Pueblo publicó un informe²¹ donde señaló que los defensores públicos realizaban pocas visitas a los adolescentes privados de la libertad, sus gestiones eran insuficientes para tramitar la sustitución de la sanción por cumplimiento de requisitos, así como para gestionar requerimientos dentro del trámite procesal, como por ejemplo permisos de estudio.

En comparación con las demás entidades del sistema, los recursos de la Defensoría del Pueblo

20 A esta conclusión también llegó la Procuraduría General de la Nación en el año 2012, a través de su Informe de vigilancia superior al SRPA.

21 Defensoría del Pueblo. (2015). Violaciones a los derechos humanos de adolescentes privados de la libertad. Bogotá.

para vincular a los defensores públicos son escasos y su contratación se da como independientes a través de contratos de prestación de servicios, no como funcionarios públicos. No existe legalmente subordinación laboral, horario de trabajo, exclusividad del defensor con los asuntos de la entidad o una oficina estable desde la cual pueda ejercer sus funciones, recibir notificaciones, entre otros²². El contratista decide la prioridad a dar a los casos del sistema sobre sus asuntos privados, la urgencia en su atención y el tiempo en que pueda atender a las audiencias, según su propio criterio.

La Defensoría del Pueblo y la FGN son contraparte en el proceso pero no tienen las mismas condiciones financieras y contractuales para su función. Esto trae consecuencias negativas, no solo para la situación laboral de los defensores, que es notoriamente inferior, sino también para la posibilidad de ofrecer una defensa técnica de calidad que garantice los derechos de los adolescentes de acuerdo con los principios del SRPA y del derecho penal general. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el procedimiento penal del sistema se rige por el esquema adversarial donde hay igualdad de armas entre el ente acusador y la defensa.

22 Las dificultades sobre la contratación de los defensores públicos como independientes también fueron puestas de presente en el Informe de vigilancia superior al SRPA de la Procuraduría General de la Nación.

Así, la defensa técnica de los adolescentes comienza en desventaja.

Los honorarios mensuales de los defensores son bajos, pues corresponden a 4'120.000, 4'520.000 y 5'000.000 de pesos, para los defensores públicos ante jueces municipales y promiscuos, del circuito y tribunal, respectivamente. Esto es preocupante en comparación con la contratación dentro de la FGN, entidad encargada de investigar y acusar en el SRPA, y debatir en juicio frente a la defensa técnica a cargo de la Defensoría del Pueblo. Las condiciones de contratación de los fiscales es diferente y mejor: están vinculados formalmente a la entidad como funcionarios públicos y su salario es superior. Lo anterior, sin contar con las bonificaciones anuales (que son cercanas a 1 salario al año) y las prestaciones sociales de la relación laboral con que cuenta el equipo de la FGN pero no el de la Defensoría del Pueblo, por tratarse de contratistas independientes. La planta de la FGN también prevé un equipo de trabajo que fortalece el trabajo del Fiscal, mientras que en el caso de la defensoría los contratistas actúan en solitario para atender todas las necesidades de los casos asignados.

Sin embargo, resulta destacable que en Bogotá esto no haya traído consecuencias graves en la

realización del carácter especializado del sistema. La Defensoría del Pueblo considera que los defensores públicos cumplen con el estándar de especialidad, pues están preparados tanto en los conocimientos precisos de la técnica jurídica del SRPA, como en el espíritu pedagógico y restaurativo del mismo. El grueso de los defensores son personas que llevan varios años de experiencia dentro del sistema (creado en 2006) e incluso con anterior a este (con el Código del Menor). De hecho, los defensores públicos están más capacitados que los defensores de confianza y, en ese sentido, responden mejor a las necesidades de una defensa penal dentro para adolescentes. Los defensores de confianza por lo general tienen la experticia en el derecho penal ordinario, razón por la cual fallan en la especialización.

En suma, si bien el personal de la Defensoría del Pueblo asignado para la defensa penal de los adolescentes cuenta con una buena capacitación (a diferencia de lo señalado para las otras entidades), él cuenta con evidentes desventajas para ejercer esa defensa.

7.Rama judicial

Los jueces con funciones dentro del SRPA, tanto

de control de garantías (que deciden sobre las capturas y demás restricciones de derechos) como de conocimiento (que dictan la sentencia), presentan necesidades de capacitación en torno al carácter especializado del sistema, visto desde las finalidades pedagógica y restaurativas. Si bien a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla la rama judicial ha capacitado a servidores judiciales en los conocimientos y habilidades que requieren para cumplir con su misión en la responsabilidad penal de los adolescentes, la situación actual muestra que aún persisten dificultades. Por ejemplo, en las entrevistas con diferentes actores del proceso se pudo constatar como una constante que en las audiencias los adolescentes no son el centro de la interlocución y que el curso de las actuaciones gira en torno a terminologías jurídicas sofisticadas.

El centro ya no es la persona sino el discurso. Esto marca una distancia con los adolescentes y corre el riesgo de vulnerar sus derechos a la información y la participación, al tiempo que hace inviable la finalidad pedagógica del sistema. De hecho, los hace sentir como ignorantes. Frente a esto, se precisan habilidades en la labor judicial que permitan que la audiencia esté dirigida al proceso pedagógico del adolescente y tenga como eje que este entienda qué está ocurriendo

y cuáles fueron las consecuencias de su conducta, más allá de los términos legales.

El centro de las necesidades está en el papel que cumplen los jueces al interior del SRPA que, aunque está claramente delimitado por la ley colombiana, requiere de cierta sensibilidad y habilidades con la que muchos jueces no cuentan. No es lo mismo ser el director del proceso en un escenario penal para adultos que en uno para adolescentes. Hay un déficit en la formación especializada de los jueces con funciones dentro del SRPA. Esto fue observado por la Defensoría del Pueblo en las resoluciones defensoriales 730 y 731 de 2019 ya referenciadas sobre la situación de derechos humanos dentro del SRPA en los departamentos de Valle del Cauca y Santander.

Asimismo, el papel del juez dentro del SRPA no se reduce a lograr una decisión judicial ni puede terminar con la sentencia. En ese sentido, para los representantes del ICBF, la FGN y la rama judicial entrevistados, el reto está en que la actuación judicial debe superar el rol que define un conflicto penal y en su lugar realizar actuaciones al tiempo como autoridades y como pedagogos. En ese punto, se recalcan las experiencias mencionadas por la Fiscal 46 de la Unidad de responsabilidad penal de adolescentes de Bogotá, que ha

propiciado que las audiencias no giren alrededor de una charla entre adultos (la FGN, la defensa y el juez) sobre términos jurídicos y sean, en cambio, un diálogo dirigido al entendimiento e interacción del adolescente.

La labor judicial en clave de pedagogía también implica que esta no solo consiste en presidir etapas, valorar pruebas, imponer sanciones, etc., sino también de hacerle seguimiento al tránsito concreto que cada adolescente tiene dentro del sistema. Con respecto a esto, se resalta como buenas prácticas la realización de audiencias de seguimiento que han reunido al adolescente y las diferentes autoridades que participaron en el proceso (el defensor público, el fiscal del caso y el defensor de familia) con el objetivo de revisar el grado de cumplimiento del adolescente de la sanción y los compromisos adquiridos, como también el nivel de adecuación de los mismos frente a su situación. Este punto será abordado con mayor profundidad en el último fascículo destinado al tema de la responsabilidad penal, el régimen sancionatorio y el posegreso.

Lo anterior también exige establecer dinámicas de trabajo que articulen las tareas del ICBF, la FGN, los defensores públicos y los jueces. Dicho lo anterior, hace falta fortalecer la especialización

de los jueces y crear mecanismos de trabajo entre las diferentes entidades.

El siguiente fascículo presentado por Fundación IDEABORN & Remember Youth Fund aborda el tema del acceso a la justicia y sus problemas actuales dentro del SRPA. Se ofrece una mirada general a esta temática, a la vez que una revisión de sus estándares o particularidades dentro de la justicia penal para adolescentes en Colombia. A partir de esto, el documento revisa la situación actual del sistema y el papel que cumplen las entidades en términos de necesidades y retos alrededor de problemas como el procedimiento, la infraestructura y los enfoques diferenciales. Finalmente, se exponen conclusiones y recomendaciones al respecto.

En general el SRPA es un sistema normativo e institucional bien formulado que no presenta problemas en el texto legal sino en su materialización práctica. Si bien, como con toda ley, es posible que se requieran ajustes legales, los principales desafíos se encuentran en el liderazgo, la financiación, articulación institucional y aplicación. Existe un grave problema de enfoque estratégico del Estado en relación con el SRPA y la población adolescente, pues parece ser atendido como un sistema de poca importancia o se-

gundo nivel frente al sistema penal de adultos. Lo primero sería posicionar el tema en la agenda pública como una política de Estado que compromete a toda la sociedad.

Existen diferentes problemas que se solucionarían con un cambio radical en el rumbo de las prioridades del Estado colombiano con respecto

a la infracción penal de los adolescentes. No obstante, las conclusiones y recomendaciones que aquí se presentan buscan ofrecer alternativas concretas que puedan realizarse bajo el estado de cosas actual, tanto legal, como institucional y financiero.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusión sobre el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad para Adolescentes

El SNCRPA es una instancia fundamental para la materialización de los fines del sistema, pues opera como la instancia de articulación institucional que fija los parámetros para su funcionamiento articulado entre instituciones, sectores y el sistema mismo, así como en la relación nación-territorio. Sin embargo, las dificultades principales están en que hace falta que su articulación se traduzca en realidad y que las entidades que lo componen asuman su participación dentro del mismo como prioritaria, traduciendo esto en el fortalecimiento de la financiación con sentido estratégico dirigido a las finalidades. Asimismo, desde la perspectiva de la coordinación institucional, se observan deficiencias generaliza-

das en materia de especialización por parte de las diferentes instituciones. Desarticulación y falta de

especialización generalizada son problemas que deben abordarse.

Recomendaciones al SNCRPA:

-Diseñar, con el protagonismo del Ministerio de Justicia (entidad que preside el SNCRPA), una gran campaña nacional que busque posicionar el tema como un asunto de primer orden en la agenda política nacional. Con esto se buscaría visibilizar los problemas del sistema y plantear una oportunidad para resolver cuestiones fundamentales de la sociedad colombiana.

-Formular un programa de fortalecimiento sectorial, con cronogramas concretos y un equipo de

trabajo permanente, integrado con representantes de cada una de las entidades que integran el SRPA, para que se realice un trabajo de acompañamiento en la formulación de los planes de acción de los Comités Departamentales y Distritales.

-Crear un mecanismo permanente de capacitación para todo el sistema, y no solo al interior de las entidades, que funcione de forma permanente y tenga como objetivo hacer realidad el carácter especializado del sistema desde el punto de vista de la coordinación intersistémica. Este estaría a cargo del SNCRA bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia.

2. Conclusión sobre la Articulación entre el SRPA y el PARD

Hay una alta desconexión entre estos dos escenarios, que tiene como resultado que los adolescentes que infringen la ley penal estén en procesos de responsabilización pero no de restablecimiento de derechos.

Recomendaciones a diferentes entidades del SRPA:

-Al SNCRPA y al Ministerio de Justicia, construir

una herramienta analítica de trabajo para todas las entidades que funcione como hoja de ruta en la articulación entre el SRPA y el PARD, desde el momento de la captura en flagrancia del adolescente o la apertura de la indagación, hasta el posegreso del sistema penal. Esta herramienta sería un flujograma que permitiría visualizar de forma articulada las funciones precisas de cada entidad con respecto a la responsabilidad penal y el restablecimiento de derechos, los flujos de funciones y los vasos comunicantes entre los dos.

-Al ICBF, formular lineamientos claros dirigidos a los defensores, comisarios de familia e inspectores de policía, para que todo adolescente que ingrese al SRPA y presente amenazas o vulneraciones a sus derechos, sea vinculado al PARD.

-Al ICBF, la FGN y la Defensoría del Pueblo, que establezcan un sistema de información que permita verificar la garantía de derechos de los adolescentes desde la captura en flagrancia o la etapa de indagación preliminar, según sea el caso, y tenga como resultado la apertura del PARD en beneficio del adolescente cuando sus derechos estén amenazados o vulnerados.

3. Conclusión sobre el ICBF

El ICBF presenta un problema en la visión estratégica de distribución de los recursos destinados al SRPA pues estos tienden a enfocarse en asuntos de funcionamiento pero no en la misión. Asimismo, la entidad tiene serias dificultades en el esquema de contratación de los prestadores de servicios dentro del SNBF, cuyas atenciones reciben los adolescentes del SRPA.

Recomendaciones al ICBF:

-Construir una herramienta para la supervisión de los contratos de aporte que cuente con principios orientadores de la ejecución del contrato, estándares de calidad e indicadores que permitan hacer un seguimiento pormenorizado y estandarizado a todos los contratos que suscribe el ICBF, tanto a nivel central como territorial. La herramienta arrojaría resultados concretos sobre las deficiencias de cada uno de los contratistas, a la vez que datos que podrían sistematizarse para ofrecer una visión de conjunto para la toma de decisiones.

-Ejercer una interventoría seria sobre cada uno de los contratistas particulares y vincular veedurías ciudadanas para esta vigilancia.

-Entablar canales de comunicación con las entidades territoriales donde hay pocos ingresos de adolescentes al SRPA y existe el riesgo de situaciones de desarraigo, con el objetivo de buscar soluciones locales para la ausencia de atención a los adolescentes y evitar su traslado a otros municipios.

4. Conclusión sobre la Policía Nacional

La Policía Nacional presenta insuficiencias en la adecuación de sus funciones a las finalidades del SRPA y los requerimientos del tratamiento de la población adolescente, toda vez que la tendencia de sus actuaciones se rige por una concepción delincinencial y una relación conflictiva con los adolescentes, a quienes observa principalmente desde el punto de vista de la criminalidad, que deriva en prácticas represivas, y no desde la pedagogía y la restauración.

Recomendación para la Policía Nacional:

-Diseñar un programa de capacitación que complemente las tareas policiales de la institución en clave pedagógica y restaurativa. Se trataría de una serie de cursos y talleres, a manera de un currículo, que incluya los elementos básicos del SRPA (principios, reglas, asuntos procesales y

sancionatorios) y ofrezca insumos y habilidades que permitan transformar las funciones de la Policía Nacional en consonancia con el sistema.

5. Conclusiones sobre la Fiscalía General de la Nación

A juicio de esta entidad, la necesidad central relacionada con las finalidades del sistema está centrada en fortalecer la especialidad de su cuerpo de fiscales para lograr desplegar sus tareas de investigación penal atendiendo la pedagogía y restauración propias del SRPA. Unido a esto, otra problemática consiste en superar dos problemas que dificultan que sus actuaciones giren en ese sentido: por un lado, los criterios de calificación del desempleo de los fiscales, que está basado en criterios cuantitativos/punitivos y no reconoce las labores de carácter cualitativo que realizan en desarrollo de los fines del SRPA; y por otro, la ausencia de una oferta institucional sólida de programas especializados para los adolescentes a quienes se les aplica el principio de oportunidad.

Recomendaciones a la FGN:

-Implementar jornadas de capacitación con miras a que los fiscales se especialicen en materia penal

en el SRPA y adquieran específicas habilidades pedagógicas y de relacionamiento con la población adolescente. El énfasis de estas capacitaciones estaría en los fiscales de ciudades diferentes a Medellín y Bogotá que, como se dijo, cumplen tareas mixtas entre el sistema de adultos y el SRPA.

-Capacitar a todos los fiscales del SRPA en materia de aplicación extensiva y favorable del principio de oportunidad.

-Establecer espacios de trabajo estratégico entre la FGN, el ICBF, la Rama Judicial, el SNCRPA y las entidades territoriales, para buscar soluciones a la falta de programas de restablecimiento de derechos con enfoque pedagógico y restaurativo para los adolescentes, en el marco de los compromisos que asumen por el principio de oportunidad con suspensión a prueba.

6. Conclusiones sobre la Defensoría del Pueblo

La insuficiencia de los recursos destinados para la defensa técnica de los adolescentes en el marco del SRPA hace que el número de defensores sea reducido y, a la vez, estén contratados como independientes. La defensoría pública se com-

pone de diferentes abogados vinculados sin contrato laboral que trabajan en solitario, sin equipos y con cargas desproporcionadas de trabajo, hecho que contrasta con las condiciones laborales y herramientas con que cuentan los equipos en la FGN. Aunque en principio, al menos para el caso de Bogotá, esto no ha afectado la obtención de buenos resultados en las labores de los defensores públicos en la asesoría y defensa penal de los adolescentes, esta situación representa un riesgo para que la atención sea especializada y eficiente.

Recomendaciones a la Defensoría del Pueblo:

-Elaborar una herramienta de trabajo que permita repartir los casos y organizar las cargas de los defensores públicos atendiendo a criterios de priorización, de suerte que les permita actuar con mayor eficiencia. La herramienta establecería una manera de clasificar los casos según dificultad, gravedad y carga de trabajo (por ejemplo, si el caso se puede tramitar evitando la judicialización del adolescente o si se requiere llevar a cabo todo el proceso penal), de manera que el reparto de los mismos permita abordar mejor las tareas, sin alterar las condiciones actuales del presupuesto de la entidad.

7. Conclusión sobre la Rama Judicial

Las principales dificultades de los jueces de garantías y de conocimiento están relacionadas con la pedagogía y la restauración, cuya materialización depende de la especialización de los servidores judiciales, no tanto en materia jurídica sino de habilidades que les permita relacionarse con los adolescentes de manera adecuada y con un lenguaje asequible. Además la labor del juez no se debe limitar a tramitar y fallar un proceso penal sino que debe velar también hacerle seguimiento al tránsito que cada adolescente tiene dentro del sistema, con el objetivo de alcanzar los fines del mismo.

Recomendaciones a la Rama judicial:

-Fortalecer las jornadas de capacitación que ya se vienen realizando a través de la Escuela Judicial, pero poniendo énfasis en habilidades pedagógicas que complementen las tareas judiciales, orientadas a favorecer el diálogo con el adolescente, utilizar un lenguaje accesible y hacerle seguimiento al recorrido que hace el adolescente dentro del sistema.

-Capacitar a los jueces de control de garantías y de conocimiento para que en el ejercicio de su rol

como directores del proceso y garantes de los derechos de los adolescentes realicen una función de control de legalidad que esté dirigida a verificar la garantía de los derechos del adolescente y logren ingresarlo al PARD como mecanismo complementario de la responsabilidad penal.

Recomendación conjunta para la FGN, el ICBF, la Rama judicial, y la Defensoría del Pueblo:

-Diseñar un protocolo de “equipos de trabajo” por cada adolescente, desde el ingreso hasta el egreso, que tenga como objetivo trabajar en conjunto ente las distintas entidades para que la atención integral sea una realidad: se garantice la inclusión a programas especializados y se realice seguimiento constante a las medidas de responsabilización del adolescente frente a su conducta, hayan sido estas judiciales o no.

IV.FUENTES

ENTREVISTAS CON ENTIDADES.

El presente documento fue construido con la participación de diferentes entidades del SRPA, tanto a través de informes oficiales publicados y compartidos para los fines de esta investigación, como de entrevistas presenciales y virtuales.

- ICBF: febrero 5 de 2020, entrevista con funcionarias²³ de la subdirección de responsabilidad penal.

- Defensoría del Pueblo: febrero 11 de 2020, entrevista con la Coordinación²⁴ del grupo de de-

²³ Ana Melba Mogollón y Laura Ximena Romero, abogadas contratistas.

²⁴ María Carolina Buenahora, Coordinadora del grupo de defensores públicos de infancia y adolescencia en el Distrito.

fensores públicos de infancia y adolescencia para Bogotá; y marzo 11 de 2020, entrevista con funcionaria²⁵ de la Defensoría delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.

- Ministerio de Justicia: febrero 12 de 2020, entrevista con funcionarias ²⁶de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, encargados del SNCRPA.

- Fiscalía General de la Nación: febrero 18 de 2020, entrevista con funcionaria²⁷ del Grupo de trabajo nacional para el fortalecimiento de la

²⁵ Martha Lorena Padrón, profesional especializada.

²⁶ Johanna Badillo, Marcelo Rojas y Sandra Amalia Jaramillo, profesionales especializadas.

²⁷ Ana María Sánchez, asesora del despacho del Fiscal General de la Nación.

investigación y la judicialización de la violencia contra niños, niñas y adolescentes; mayo 6 de 2020, entrevista con la fiscal 46 de la Unidad de responsabilidad penal de adolescentes de Bogotá²⁸.

Bibliografía

- Lythe, T. (1999). La enseñanza para la comprensión. Buenos Aires: Paidós.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010.

- Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. 27 de julio de 2000. Resolución 2000/14.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Documento CONPES 3629 de 2009. Bogotá.

- Corte Constitucional. Sentencia C-387 de 2014. Expediente: D-9997.

- Defensoría del Pueblo. (2015). Violaciones a los derechos humanos de adolescentes privados de la libertad. Bogotá.

- Defensoría del Pueblo. (2019) Resolución defensorial no. 730. "Por la cual se exhorta a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de adolescentes y jóvenes en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el departamento de Valle del Cauca".

- Defensoría del Pueblo. (2019) Resolución defensorial no. 731. "Por la cual se exhorta a adelantar acciones para la protección de los derechos humanos de adolescentes y jóvenes en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el departamento de Santander".

- Díaz Mejía, N. M. (2016). Repensando el SRPA: intervención comunitaria. *Conflicto & Sociedad*, 4(2), 63-80.

- Econometría & SEI. (2018). Evaluación de procesos u operaciones del modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley – SRPA del ICBF.

- ICBF. (2014). Concepto 84 del 17 de abril.

- ICBF. (2017). Lineamiento modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.

28 Paola Andrea Osso, fiscal.

- ICBF. (2017). Lineamiento técnico del modelo para la atención de adolescentes y jóvenes adoptables o vinculados al sistema de responsabilidad penal, en preparación para la vida autónoma e independiente del "Proyecto sueños, oportunidades para volar".
- ICBF. (2019). Procedimiento del proceso administrativo de restablecimiento de derechos.
- Ministerio de Educación. (2017). Orientaciones pedagógicas para la prestación del servicio educativo en el marco del SRPA. Bogotá: Javegraf.
- Ministerio de Educación (2016) Lineamientos para la prestación del servicio educativo en el marco del sistema de responsabilidad para adolescentes: Decreto 2383 de 2015. Bogotá, Ed. 1.
- Ministerio de Justicia y del Derecho & Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2017). Diagnóstico y lineamientos de política para la aplicación de la justicia juvenil restaurativa en Colombia. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2012). Informe de vigilancia superior al SRPA. Bogotá.
- Steinberg, L. (2009). Adolescent development and juvenile justice. *The Annual Review of Clinical Psychology*. 5. 459-485.
- Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (2020). Directrices del SNCRPA para la garantía de derechos de adolescentes en conflicto con la ley penal, en la formulación de planes de desarrollo de alcaldes y gobernadores, para el periodo 2020-2030