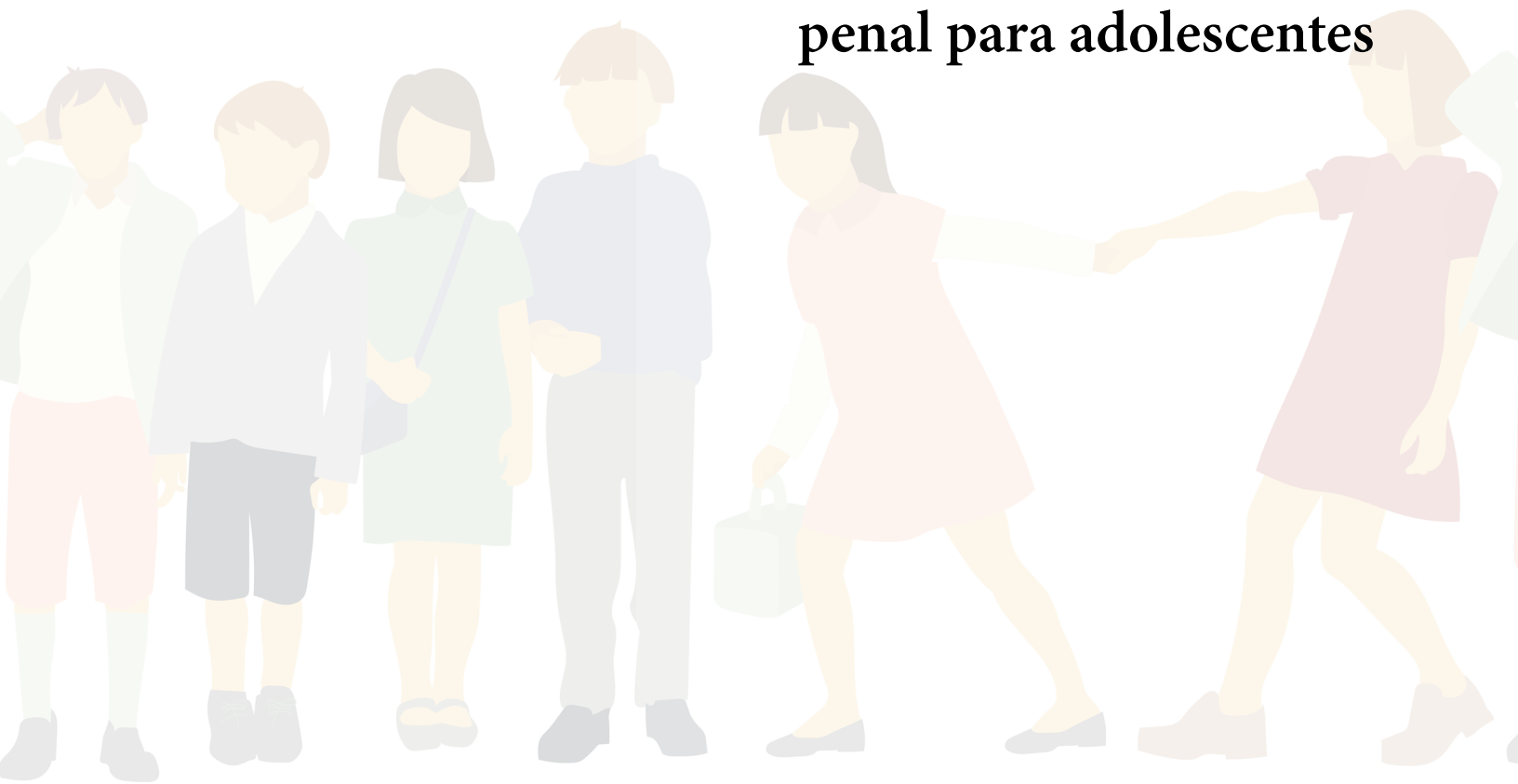




Análisis del Sistema de Responsabilidad
Penal Adolescente en Colombia

FASCÍCULO 3

Acceso a la justicia en materia de responsabilidad penal para adolescentes





Ideaborn - Fundación

Presidente de la Junta Directiva:

Jaume Guardans Cambó

Calle 52 # 49-29 of. 703

Medellín, Antioquia, Colombia

Teléfono: +57 (4) 444 57 16

www.fundacionideaborn.org

info@fundacionideaborn.org

Remember Youth Fund

Director Ejecutivo:

Andrew Davis

2006 Columbia Rd, NW # 9,

Washington DC 20009

Teléfono: +1 202 821 47 41

www.rememberyouth.fund

info@rememberyouth.fund

Autores:

Néstor Raúl Correa

Julián Trujillo Guerrero

ISSN: 2744-8452 (en línea)

Agosto de 2021

Tabla de contenido

Sinopsis.....	5
El acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley colombiana.....	6
Introducción	6
I. Primera parte: Procedimiento penal e infraestructura institucional.....	8
Procedimiento para la investigación y juzgamiento de los adolescentes que han incurrido en la comisión de un delito	8
La infraestructura del SRPA	11
II. Segunda Parte: El acceso real de los adolescentes al SRPA, análisis institucional	14
Cifras de la judicialización de menores en conflicto con la ley	14
Dificultades en el acceso a la justicia desde los intervinientes en el sistema.....	17
a. Fiscalía General de la Nación	17
b. Policía Nacional de Colombia	19
c. Procuraduría General de la Nación.....	20
d. Defensoría de Familia.....	21
e. Defensoría Pública.....	22
f. Rama Judicial.....	23
g. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	24
III. Conclusiones y recomendaciones	26
IV. Ilustraciones	29
V. Documentación relacionada.....	31

Tabla de abreviaciones utilizadas

CAEIP	Centros de Atención Especializada e Internamiento Preventivo
CESPO	Centros de Atención Judicial Especializada para Adolescentes
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística –
DIPRO	Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
URI	Unidad de Reacción Inmediata

Sinopsis

En el presente documento se describe y analiza el acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley penal en Colombia, las diferencias entre el tratamiento normativo y la práctica de los operadores que intervienen en dicha ruta. Para ello se estudia la intervención de las diversas entidades en ejercicio de sus funciones, las políticas institucionales que facilitan o no su desarrollo y las cifras.

Es el tercero de seis estudios que realizan la fundación de *ideaborn* y *Remember Youth Fund* en el marco de un análisis participativo del SRPA. En esta etapa del estudio se aportan datos sobre el exceso de la carga laboral de los funcionarios que, desde las distintas entidades, deben atender los procesos de adolescentes en conflicto con la Ley y se propone desarrollar una propuesta de reestructuración de los recursos dispuestos y procedimiento de reparto para la operación, en cada entidad. También se sugiere diseñar lineamientos de priorización para la atención de casos del SPRA y el fortalecimiento de los programas de capacitación y evaluación periódica.

Igualmente, se documenta que falta más articulación interinstitucional y la necesidad de un sistema de información unificado, y para revertir esta situación se sugiere crear y consolidar una base de datos unificada.

Por último, se señala la relevancia de fortalecer las campañas de sensibilización en el entorno familiar y social de los menores en mayor riesgo de entrar en conflicto con la ley penal.

El acceso a la justicia de los adolescentes en conflicto con la ley colombiana

Introducción

Desde la [fundación](#) de la empresa consultora ideaborn y la entidad estadounidense *Remember Youth Fund* realizamos un estudio que tiene como objetivo identificar y analizar diferentes dificultades que enfrenta el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Colombia, con el fin de exponer algunas conclusiones y sugerir recomendaciones concretas para fortalecer el trabajo de las instituciones que intervienen en el sistema.

Dicho estudio se divide en seis etapas cuyo producto son seis fascículos en los que se realiza un análisis pormenorizado de distintos temas y se socializan los mismos. El orden y la división temática de tales 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 materia 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 post egreso de los adolescentes.

El estudio del tema de cada fascículo se estructura en tres fases diferenciadas. En una primera se presenta el tema con sus rasgos y retos generales y específicos en el contexto actual colombiano. En una segunda se presenta el trabajo que hacen entidades claves para el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Colombia en relación con el tema estudiado en el fascículo, destacando lo que llegan a hacer y las dificultades que encuentran. La tercera fase expone un modelo de pequeños resúmenes (conclusiones) indicando los puntos más relevantes sobre el tema presentado en la primera parte y las fortalezas y debilidades de las entidades del sector con respecto al mismo entregadas en la segunda parte.

El carácter metódico de este trabajo es lo que lo hace valioso. La búsqueda y análisis de documentación relevante para el tema de estudio de cada fascículo se complementa con entrevistas abiertas con funcionarios públicos de entidades clave del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en lo sucesivo SRPA) quienes brindan su opinión a partir de su experiencia en la Entidad, para validar y completar las primeras percepciones. Finalmente se completan y validan las conclusiones preliminares con las aportaciones de abogados, profesores de derecho penal y agrupaciones de la sociedad civil relacionadas de una u otra forma con el SRPA. Personas y entidades a las que buscamos de forma meticulosa y proactiva y a quienes animamos a participar en un **debate abierto** en línea.

Con base en las conclusiones, la fundación de Ideaborn y RYF realizan recomendaciones concretas, indicando rutas específicas de acción para llevarlas a cabo dentro de cada entidad señalada y, cuando es el caso, de forma transversal.

En el presente fascículo se describe y analiza el acceso a la justicia en el SRPA en Colombia, a partir de la forma como se concibe el procedimiento judicial y el rol de las instituciones que intervienen en el proceso. En este sentido, la pregunta sobre la cuál girará este análisis es: *¿Qué tan distante es la normatividad existente en el SRPA, de la realidad que viven los operadores institucionales respecto del acceso de los menores en conflicto con la ley al sistema judicial y cómo esto afecta los derechos de los adolescentes?*

Como se ha venido avizorando, de manera preliminar en los dos fascículos anteriores, el tratamiento jurídico otorgado al adolescente infractor en Colombia se ha ido construyendo a lo largo de los años de manera articulada entre actores estatales, bajo una perspectiva proteccionista con un enfoque pedagógico, restaurativo¹ y diferencial, al menos en el discurso. No obstante, la realidad parece sugerir que la materialización de estas finalidades no corresponde con la práctica, máxime cuando la infraestructura e insumos de los cuales disponen los operadores no son suficientes ante la complejidad que implica la especialidad con la que deben ser abordados los casos día a día.

Es así como, en el presente fascículo, se explorará qué tan grande es la brecha entre la realidad y el ideario legislativo del SRPA, y cómo tal divorcio afecta los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley, como sujetos de especial protección constitucional en Colombia. Esto, para finalmente sugerir algunas recomendaciones que podrían mejorar la eficiencia del sistema y garantizar los deberes del Estado con esta población sin aumentar el gasto anual ordinario de las entidades del sector.

1 Al respecto, en la Sentencia C-979 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) se afirmó que: “...la justicia restaurativa se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento de la criminalidad, que sustituye la idea tradicional de retribución o castigo, por una visión que rescata la importancia que tiene para la sociedad la reconstrucción de las relaciones entre víctima y victimario. El centro de la gravedad del derecho penal ya no lo constituiría el acto delictivo y el infractor, sino que involucraría una especial consideración a la víctima y al daño que le fue inferido.”

I. Primera parte: Procedimiento penal e infraestructura institucional

Procedimiento para la investigación y juzgamiento de los adolescentes que han incurrido en la comisión de un delito

Considerando la protección especial de la que gozan los niños, niñas y adolescentes en el derecho internacional público² y en la Constitución Política colombiana,³ además de la obligación reforzada del Estado consistente en la garantía del real ejercicio de los derechos de esta población, el ordenamiento jurídico nacional ha provisto un procedimiento de juzgamiento de carácter pedagógico, restaurativo y diferenciado respecto del sistema de adultos, para quienes siendo menores de dieciocho años hayan incurrido en la comisión de un ilícito.

El artículo 139 de la Ley 1098 de 2006 limita el ámbito de aplicación de las sanciones del SRPA a los adolescentes cuyas edades oscilan entre los 14 y los 18 años. Cuando una persona menor de catorce años incurra en la comisión de un delito sólo se le aplicarán medidas de verificación de la garantía de derechos y de su restablecimiento, y deberán vincularse a procesos de educación y de protección dentro del Sistema Nacional de Bienestar (Ley 1098 de 2006, art. 143).

Para cumplir las finalidades pedagógica y restaurativa del SRPA, se ha adaptado el procedimiento penal ordinario a través de una serie de reglas de aplicación especial y preferente, cuando el presunto autor es un adolescente.

2 Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924); Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Artículo 25, Núm. 2; Principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1959); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Art. 24 Núm. 1; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Art. 10, Núm. 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) Art. 19; Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

3 Constitución Política colombiana (1991), Arts. 44 y 45.

EL PROCEDIMIENTO PENAL PARA MENORES EN EL MARCO LEGAL COLOMBIANO

El proceso penal en el SRPA inicia cuando la Fiscalía General de la Nación tiene conocimiento de la presunta autoría o participación de un adolescente en la comisión de un delito, ya sea porque se le pone de presente los hechos a través de una denuncia, querrella, petición especial o cualquier otro medio; o porque el menor de edad es capturado en flagrancia y puesto a disposición de las autoridades, caso en el cual procede una fase inicial de atención judicial diferente, presentada más adelante.

La Fiscalía registra tales hechos bajo un número de noticia criminal y se reparte el caso por competencia a un fiscal delegado; este funcionario asume la dirección y plantea su estrategia investigativa en un documento denominado “programa metodológico”, del cual –idealmente– deben desprenderse las diferentes órdenes a la policía judicial (Cuerpo Técnico de Investigación -CTI- Policía de Infancia y Adolescentes). Sin perjuicio de lo anterior, habrá eventos en los que, para evitar la pérdida o alteración de los elementos materiales probatorios o evidencia física, la policía judicial podrá adelantar actos urgentes cuyo reporte y control siga unas normas especiales de procedimiento.

Esta fase de exploración inicial se conoce como indagación, que puede finalizar en archivo (fin formal del proceso), preclusión (fin formal y material del proceso) o formulación de imputación. En tal caso se comunicará formalmente la investigación al menor de edad, en una audiencia denominada **formulación de imputación**, que se realiza ante un juez de control de garantías.

El adolescente vinculado al SRPA debe ser inmediatamente puesto a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y del Defensor de Familia –o quien haga sus veces–, para verificar el estado del cumplimiento de los derechos del menor de edad y, en caso de determinarse que se encuentran amenazados, el operador deberá adoptar las medidas correspondientes para el restablecimiento de estos a través de un procedimiento administrativo.⁴

En algunos casos, pero no de manera exclusiva, la formulación de imputación en el SRPA puede ir acompañada por una solicitud de una medida de internamiento preventivo para el menor de edad, cuando de la gravedad del delito y de la situación particular del caso se advierte alguno de los escenarios previstos en la ley.⁵ Solo puede concederse por cuatro meses, prorrogables hasta por un mes más. La medida debe materializarse en un centro de internamiento especializado donde los adolescentes procesados estén separados de los ya sentenciados, y donde se les garantice el ejercicio de sus derechos fundamentales tales como la vida, la salud y la educación.⁶

4 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Concepto 96 del 10 de agosto de 2015. Bogotá, D.C.

5 Ley 1098 de 2006. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Art. 181. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

6 Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Rad. 50313 del 13 de junio de 2018.

Una vez finaliza la audiencia de **formulación de imputación**, se inicia la fase de investigación para que la defensa pueda recolectar sus propios elementos materiales probatorios, mientras corren los términos para que la Fiscalía radique el escrito de acusación o solicite preclusión. Si radica **escrito de acusación** es porque para esa fase del proceso tiene probabilidad de validar de su teoría del caso, que es la tesis que presentará en la audiencia de formulación de acusación,⁷ con la que se inicia la etapa de juicio.

Esta audiencia se adelanta ante el juez de conocimiento del SRPA al que le haya sido repartido el caso. Allí también la Fiscalía deberá surtir el descubrimiento de todos los elementos de prueba que tiene para soportar la teoría del caso. Asimismo, se concederá la palabra a la Fiscalía, al Ministerio Público --como interviniente especial y garante de los derechos fundamentales-- y a la defensa.

Finalizada esta diligencia, el juez de conocimiento citará a **audiencia preparatoria**, que es el escenario en el que la defensa realiza su descubrimiento probatorio, y en el que las partes pueden solicitar al juez la autorización para la práctica de pruebas.

Por último, el juez de conocimiento convocará a la **audiencia de juicio oral**, en la cual se practicarán las pruebas autorizadas y en donde el juez determinará si existe o no convencimiento más allá de toda duda razonable respecto de la autoría o participación del menor de edad infractor en la comisión de un delito, y si el sentido del fallo es condenatorio o absolutorio, a efectos de imponer las sanciones correspondientes.

La ejecución de la sanción estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, bajo la supervisión y revisión de pena, de un juez de conocimiento de infancia y adolescencia, que normalmente deberá ser el mismo que impuso la sanción. Es importante aclarar que durante el proceso pueden surgir circunstancias o figuras especiales que permitan terminar anticipadamente el proceso. Sin embargo, en los procesos de responsabilidad penal para adolescentes no proceden los acuerdos entre la Fiscalía y la Defensa.⁸

La sanción debe estar diseñada para rehabilitar al menor de edad y que así se proyecte adecuadamente en la sociedad como un ciudadano integral y responsable. Adicionalmente se busca enfrentar la criminalidad mediante un modelo alternativo que *“sustituye la idea tradicional de retribución por una visión que rescata la importancia que tiene para la sociedad la reconstrucción de*

7 Ley 906 de 2004, art. 339. *Código de Procedimiento Penal*. Diario Oficial No. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.

8 Ley 1098 de 2006, art. 157. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

las relaciones entre víctima y victimario”.⁹ Asimismo la sentencia impuesta debe tener el alcance de una medida rehabilitadora y protectora, y no tendrá el carácter de antecedente penal.¹⁰

Cuando el menor de edad en conflicto con la ley es aprehendido en flagrancia, la ruta de atención inicial es ligeramente diferente a la prevista en los párrafos anteriores.

El adolescente será conducido de inmediato por la Policía Nacional ante la Fiscalía quien dentro de las 36 horas siguientes lo presentará al Juez de Control de Garantías y le expondrá a este cómo se produjo la aprehensión, a efectos de determinar la forma en la que el adolescente deberá continuar el proceso. Paralelamente, las autoridades deberán ponerlo a disposición del Defensor de Familia para que se inicie la correspondiente verificación en el marco del procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos, así como del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para que realice la respectiva valoración médica.

Si se trata de un niño o un adolescente menor de catorce (14) años, de igual forma la Policía Nacional lo pondrá inmediatamente, o a más tardar en el término de la distancia, a disposición de las autoridades competentes de protección y restablecimiento de derechos.¹¹ En cualquier caso, está prohibido el uso de esposas o cualquier otro medio que atente contra su dignidad.¹² Por lo demás, se seguirá con el procedimiento previamente definido.

La infraestructura del SRPA

La ley colombiana ha dispuesto que la atención de los adolescentes en conflicto con la ley debe realizarse en una infraestructura física adecuada que se adapte a las finalidades del sistema, garantizando en esos inmuebles el pleno ejercicio y goce de los derechos que le asisten a esta población de especial protección constitucional.

Esto significa, en palabras del Departamento Nacional de Planeación, “una oferta institucional de servicios de infraestructura pertinente y de calidad, que se brinde al adolescente en todo momento del proceso (desde que es aprehendido hasta el cumplimiento de su sanción). [...] En otros términos, se trata de inmuebles de alta complejidad, con funcionalidad especializada para el acceso y trato de

9 Corte Constitucional. Sentencia C-979 de 2005.

10 Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 2016-00482-01(PI) de 16 de marzo de 2017 y Ley 1098 de 2006, Art. 159.

11 Ley 1098 de 2006. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Arts. 143 inc. 2º y 191. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

12 Ley 1098 de 2006. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Art. 94. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

los adolescentes y el público, que posibiliten un proceso de justicia restaurativa, garanticen derechos y respondan a estándares internacionales”.¹³

A nivel nacional, la asignación y distribución de recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de este propósito se encuentra en cabeza del Gobierno, el Congreso, la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura, bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.¹⁴

A nivel local los entes territoriales (departamentos y municipios) tienen la obligación solidaria de construir Centros de Atención Especializada e Internamiento Preventivo (CAEIP) para el cumplimiento de las medidas privativas de la libertad de los adolescentes y diseñar la oferta necesaria para la ejecución de las sanciones.¹⁵ Esta inversión local se articula entorno a los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - PISCC y los Planes de Desarrollo y recibe el apoyo de el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes SNCRPA¹⁶, con recomendaciones y lineamientos para la construcción de los centros.

Los centros de internamiento preventivo y los centros de atención especializada pueden estar ubicados en establecimientos públicos o privados, y pueden ser administrados por operadores particulares, bajo la supervisión del ICBF, siempre que cumplan los requisitos legales y financieros fijados para ello.¹⁷ En todo caso, las medidas y sanciones privativas de la libertad deberán surtirse en espacios separados de adultos, o de lo contrario el juez procederá a otorgarles la libertad condicional o la detención domiciliaria.¹⁸ El ICBF señala cuáles son los requerimientos particulares de los inmuebles para albergar las medidas y sanciones del proceso judicial del SRPA: inicial (centro transitorio), sanciones no privativas (prestación de servicios a la comunidad, libertad vigilada/asistida, semicerrado internado, semicerrado externado) y privativas de la libertad (centro de internamiento preventivo, centro de atención especializada y detención domiciliaria)¹⁹, y está

13 Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social (14 de diciembre de 2009) Documento CONPES 3629.

14 Ley 1098 de 2006, art. 215. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

15 Ley 1450 de 2001, art. 201. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Adicionalmente, en la Ley 1753 de 2015, art. 234, parágrafo, Plan Nacional de Desarrollo, 2015 – 2018, se estipuló que la Ley 55 de 1985 sería fuente nacional permanente de la financiación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

16 Decreto N°. 1885 de 2015. “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA y se dictan otras disposiciones”.

17 ICBF (08 de octubre de 2020) “Guía de requisitos legales y financieros para operadores de modalidades del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA”.

18 Ley 1098 de 2006, art. 161. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

19 ICBF (09 de marzo de 2020) “Manual Operativo de las modalidades que atienden medidas y sanciones del proceso judicial SRPA.”

prohibida la destinación de espacios para el aislamiento tales como calabozos, celdas de castigo, cuartos de reflexión.²⁰

En noviembre de 2020²¹, Colombia contaba con 37 unidades de centros transitorios que sumaban 255 cupos en su totalidad. También existían 33 unidades de Centros de Internamiento Preventivo, con 853 cupos, y 30 Centros de Atención Especializada, con 2.652 cupos; de los cuales 16 propiedad del ICBF y 43 de los entes territoriales. Actualmente, todos están siendo operados por el sector privado. Las condiciones de estos centros varían dependiendo de la ciudad y la cantidad de cupos y adolescentes y las debilidades de este mecanismo de gestión se presentaron en el fascículo precedente.

Como parte de la oferta institucional para articular las funciones judiciales y atender los procedimientos penales, los intervinientes directos del sistema (Policía, Fiscalía, Defensoría de Familia, Medicina Legal, Jueces) históricamente han intentado agruparse en un mismo espacio geográfico para facilitar la ruta de atención. Inmuebles que han denominado Centros de Atención Judicial Especializada para Adolescentes - CESPO y que se encuentran ubicados en los principales distritos judiciales del país.

20 ICBF (09 de marzo de 2020) “Manual Operativo de las modalidades que atienden medidas y sanciones del proceso judicial SRPA.” Pág. 6.

21 Subdirección de Responsabilidad Penal. (5 de noviembre de 2020). Respuesta a Derecho de Petición. ICBF.

II. Segunda Parte: El acceso real de los adolescentes al SRPA, análisis institucional

Como ya se ha adelantado, existen diferencias entre las disposiciones normativas que regulan el SRPA y la realidad de dicho sistema, esto es, entre la teoría y la práctica. A continuación, se hará un breve análisis de los datos reportados por las distintas entidades que intervienen en el SRPA, así como de las opiniones individuales de funcionarios que intervienen en dicha ruta, con el fin de visualizar de una forma más concreta las aparentes discrepancias entre la normativa y la realidad sobre el acceso a la justicia de los adolescentes en Colombia.

Cifras de la judicialización de menores en conflicto con la ley

De acuerdo con la proyección poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, en el 2020 el 6.46% (3.257.932) de la población colombiana correspondía a adolescentes entre los 14 y los 17 años²² y según las cifras del ICBF, los adolescentes con procesos activos en el SRPA a 31 de agosto de 2020 eran 39.329, es decir, el 1.2% del total de ese grupo etario. De estos, el 85.85% hombres y el 14.15% mujeres.²³ Para el cierre del año 2019 la Judicatura señaló que 7.912 adolescentes fueron declarados responsables penalmente de la comisión de un ilícito; mientras que 956 fueron absueltos. La sumatoria de estas dos cifras da como resultado 8.868 adolescentes judicializados. Del total de sancionados, el **91%** eran hombres, mientras el **9%** son mujeres. Un patrón que se repite en los análisis de delincuencia de adultos, donde siguen siendo los hombres quienes, en mayor proporción, incurren en la comisión de un delito.²⁴

22 DANE. (24 de enero de 2020). Censo Nacional de Población y Vivienda. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>.

23 Subdirección de Responsabilidad Penal. (10 de septiembre de 2020). Respuesta a Derecho de Petición. ICBF. Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadístico (enero 2020). “N.º 12 Informe Estadístico Población Reclusa a cargo del INPEC. Diciembre de 2019” En línea. Disponible en: <file:///C:/Users/Alejandra%20Cruz/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE.pdf>.

24 Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadístico (enero 2020). “N.º 12 Informe Estadístico Población Reclusa a cargo del INPEC. Diciembre de 2019” En línea. Disponible en: <file:///C:/Users/Alejandra%20Cruz/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE.pdf>.

El Consejo Superior de la Judicatura reportó que para el 2019,²⁵ a **2.161** menores de edad se les impuso la sanción privativa de la libertad, es decir, al **27%** del total. Pese a que esta cifra puede parecer irrisoria frente a los números de ingresos reportados, lo cierto es que, de alguna manera, guarda relación con los principios que guían el Sistema Judicial Juvenil Colombiano, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) y que son de obligatoria observancia para el Estado colombiano, en virtud de la Sentencia C-684 de 2009.

De los **8.954** procesos de SRPA registrados en el año 2019 por el Consejo Superior de la Judicatura, el **48%** está concentrado en cinco ciudades capitales, así:²⁶

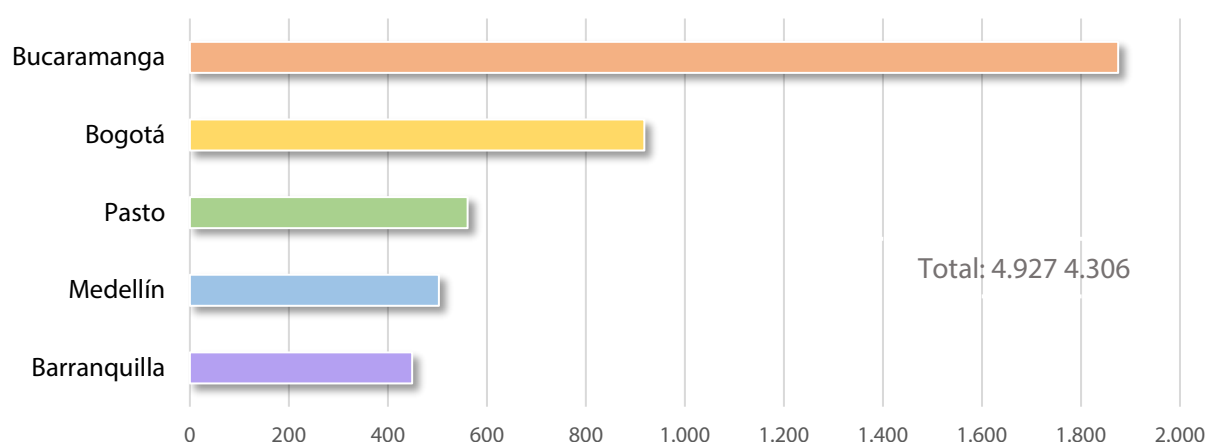


Gráfico 1. Ciudades vs procesos SRPA. Consejo Superior de la Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Octubre de 2020.

En el resumen de entrevistas presentadas en la siguiente sección se señala que son las Direcciones Seccionales de Fiscalía de estas ciudades quienes cuentan con mayores recursos, en términos de capital humano. lo que representa una sectorización territorial poco equitativa. Como una constante en los últimos años, la mayoría de los ingresos y procesos fueron por delitos como hurto (33.44%); tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (22.48%); lesiones personales (8.10%) y violencia intrafamiliar (6.05%), entre otros delitos.²⁷ Esto quiere decir que al menos el 70% de los adolescentes en un proceso penal en Colombia, están siendo investigados por delitos que

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Tablero SRPA - Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en línea). Recuperado el 12 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/tablero-srpa>

normalmente se podrían asociar con históricos problemas sociales en el país, tales como pobreza, narcotráfico, violencia y la desintegración familiar, como ya previamente se ha explicado en el fascículo 1 de estas publicaciones.

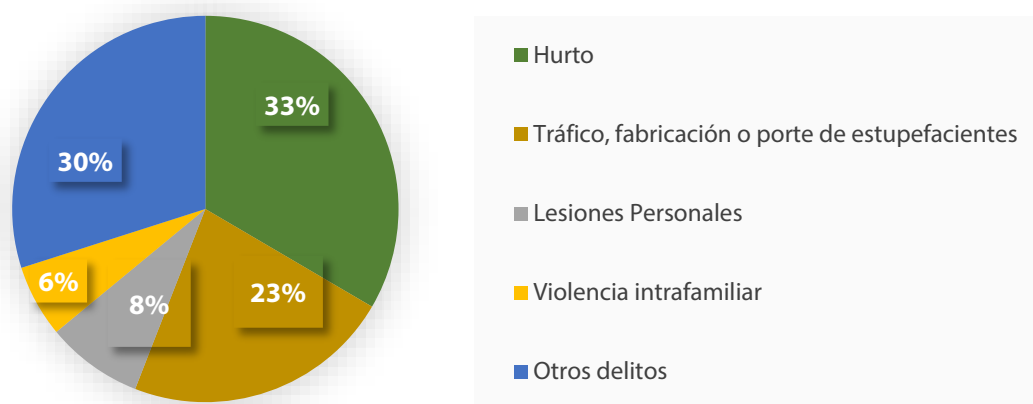


Gráfico 2. Delitos en el SRPA. Fuente: Tablero Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA, ICBF. Septiembre de 2020.

Los fenómenos criminales mencionados como aquellos por los que, de manera frecuente, son judicializados los menores de edad infractores, así como la relación de género, responden a los panoramas más críticos en relación con el sistema penal de adultos, ya que demuestra que los esfuerzos estatales por lograr resultados preventivos en la comisión de crímenes por parte de los adolescentes, no está teniendo un impacto contundente o si quiera cercano y por el contrario, demuestra un esfuerzo estatal aislado, que no se ha preocupado por observar la experiencia nacional para focalizar los esfuerzos de atención que, teniendo en cuenta que se trata de un grupo poblacional más reducido, debería tener un impacto más contundente.

El número de ingresos al SPOA de la Fiscalía en el año 2019 (28.179) supera en grandes proporciones al número de salidas del CSJ (8.868) y esta diferencia no se logra justificar con el cierre del proceso en la Fiscalía con medidas como la aplicación del principio de oportunidad, que, para agosto de 2019, reportaba 3.242 procesos, cifra que ni siquiera representa el 11.5% de los ingresos de adolescentes al SPOA.

Debido a la naturalización de algunas dinámicas delictivas, incluso aquellas en las que se encuentran involucrados adolescentes, no permiten que la generalidad de la sociedad aprecie estas cifras como alarmantes. Sin embargo, no por ello pueden reducirse los esfuerzos en la prevención de los delitos y en la adecuada judicialización de los mismo ya que, en términos de Política Criminal, es un panorama bastante preocupante.

Dificultades en el acceso a la justicia desde los intervinientes en el sistema

Para la elaboración de esta sección se tuvieron en cuenta las entrevistas abiertas realizadas a al menos un funcionario de cada entidad interviniente en el Sistema, quienes a modo personal, compartieron sus experiencias en el manejo de este tema, así como las principales dificultades que deben afrontar día a día. En tal sentido, este análisis no refleja el punto de vista institucional de ninguna de las entidades analizadas y, sin embargo, tampoco corresponden a una idea subjetiva de los autores. Pues estos están procurando recoger las inquietudes y percepciones de hombres y mujeres que por su trabajo tienen un conocimiento profundo sobre lo que se hace, y cómo se hace en el SRPA en Colombia.

a. Fiscalía General de la Nación

Conforme al artículo 250 de la constitución, la Fiscalía es la encargada de investigar y acusar todos aquellos hechos que revistan las características de un delito. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en los últimos años la Fiscalía ha mostrado interés y ha desplegado acciones para la adopción de procesos que respondan a los requerimientos planteados por el Código de la Infancia y la Adolescencia, con el fin de superar la enorme impunidad y el abismo existente entre la teoría y la práctica. Sin embargo, para nuestros entrevistados, los frutos de dichos esfuerzos, como la judicialización/condena de adolescentes y la aplicación del principio de oportunidad únicamente se han visto reflejados en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga –tal y como se puede corroborar con las cifras anteriores– pues, en efecto, son las Direcciones Seccionales de Fiscalía quienes cuentan con mayores recursos, en términos de capital humano.

En las Direcciones Seccionales con una capacidad menor se han eliminado las Unidades del SRPA por necesidades del servicio, brindando prelación a otras líneas y dando paso a fiscales “mixtos”, más dedicados a la persecución de los delitos cometidos por adultos, perdiendo la especialidad que debe ser adoptada en los procedimientos penales de este sistema.²⁸ Es así como uno de los problemas más graves que afronta el SRPA desde la Fiscalía es la **falta de especialidad** con la que se avanza en estas temáticas.

Por otro lado, en las entrevistas realizadas se advierten problemas de tipo estructural relacionados con los lineamientos internos de política criminal y de priorización de casos de la FGN, que parecen desconocer ese rol tan importante que ostenta la Fiscalía en el SRPA y darles mucha más prelación a los casos del sistema ordinario. Puntos importantes al respecto se presentan en la siguiente tabla:

28 Afirmaciones del Encuentro de Coordinadores de SRPA de todo el país (2017).

PROBLEMAS DE TIPO ESTRUCTURAL RELACIONADOS CON LOS LINEAMIENTOS INTERNOS DE POLÍTICA CRIMINAL Y DE PRIORIZACIÓN DE CASOS DE LA FGN

1. El SRPA, pese a constituirse como todo un sistema, no cuenta con unidades de fiscalía estructuralmente robustas como las que adelantan investigaciones en contra de la ejecución de finanzas criminales o de las organizaciones criminales.
2. Como consecuencia hay una alta rotación de funcionarios en las unidades de SRPA o de asignación de casos propios de este Sistema, lo que implica que no sea posible un acercamiento suficiente a los procesos de los adolescentes y no se impartan esfuerzos en aras de conseguir la realización de los fines del Sistema, en cada caso.
3. El hecho de que los fiscales ocupan sus labores en ejercicios distintos a los que se adelantan en el marco del SRPA, implica dificultades en la aplicación rigurosa de sus finalidades, toda vez que la mayor parte del tiempo se encuentran dedicados a la persecución de los delitos cometidos por adultos que se adelantan en un escenario netamente punitivo y retributivo, características contrarias al sistema de responsabilidad penal juvenil.

En cierta forma, esta **relegación** del SRPA explicaría cómo, mientras en el año 2019, ingresaron 28.179 al SPOA de la Fiscalía, para ese mismo periodo solo hayan ingresado a los estrados judiciales 8.954.

Además, en efecto la **falta de conocimiento** del sistema representa varias dificultades frente a la materialización de las finalidades pedagógica, resocializadora, protectora y restaurativa que son connaturales a éste.

DIFICULTADES FRENTE A LA MATERIALIZACIÓN DE LAS FINALIDADES DEL SRPA

1. Desconocimiento del procedimiento para la aplicación del Principio de Oportunidad por parte de los Fiscales. Los términos procesales para su aplicación con suspensión a prueba son más amplios (6 meses o más), que los previstos para otras formas de terminación (allanamiento a cargos, conciliaciones, incluso los juicios y las condenas), lo que genera una especie de “desestímulo” para su observancia.
2. No se observan con rigor los instrumentos internacionales que cumplen una función elemental de interpretación de las normas y que por vía jurisprudencial son de forzoso acatamiento, como las Reglas de Beijing (Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores), las Reglas de Tokio (Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad) y las Reglas de La Habana (Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad), impide un efectivo despliegue de la administración de justicia, con un enfoque restaurativo y protector.

b. Policía Nacional de Colombia

En Colombia, la Policía de Infancia y Adolescencia es un cuerpo institucional de la Fuerza Pública que pertenece a la Dirección de Protección y Servicios Especiales - DIPRO de la Policía Nacional. Tiene funciones preventivas respecto de la protección de derechos, así como de policía judicial para la recolección de elementos materiales probatorios y el esclarecimiento de los hechos.

En la ruta de atención judicial interviene directamente la Unidad Básica de Investigación y Adolescencia, que además también hace parte de la Policía Judicial. A estos funcionarios los eligen por sus capacidades y perfil –identificados en la Escuela de Policía o por convocatorias– y los capacitan constantemente a través de la Dirección Nacional de Escuelas, en temas de derechos humanos y atención especial de menores infractores de la ley. Estos servidores pueden asumir tres roles diferentes: receptor de denuncias; investigador de la Unidad de Reacción Inmediata (URI) o investigador de Despacho Fiscal.

Respecto del primero de estos roles, y conforme a las entrevistas realizadas, se identificaron **dificultades en la infraestructura dispuesta para la atención de víctimas y denunciantes de presuntos infractores del SRPA** que no cumple con lo ya señalado en este documento, sobre lo que ha establecido el Departamento Nacional de Planeación sobre la calidad de oferta de servicios institucionales: *“En otros términos, se trata de inmuebles de alta complejidad, con funcionalidad especializada para el acceso y trato de los adolescentes y el público, que posibiliten un proceso de justicia restaurativa, garanticen derechos y respondan a estándares internacionales”*.²⁹

Cabe señalar que **incluso en Bogotá solo hay una oficina en toda la ciudad para recibir denuncias donde el autor o partícipe sea un menor de edad**. El espacio para ello es de aproximadamente 4 metros de largo por 2 metros de ancho, adaptado para dos puestos de trabajo, en el que simultáneamente se reciben denuncias de todo tipo: desde lesiones personales ocasionadas en riñas en colegios, hasta la agresión sexual.

Adicionalmente, los operadores del sistema judicial a nivel distrital desconocen que sólo es allí donde se reciben denuncias con presuntos adolescentes infractores, por lo que orientan mal a las personas que quieren presentar algún tipo de reclamo de este tipo. Y cuando los denunciantes finalmente logran llegar a esta oficina de recepción de denuncias se sienten indispuestos y frustrados con el sistema, generando un ambiente hostil, difícil de manejar para el policía de infancia y adolescencia que recibe este tipo de denuncias.

29 Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social (14 de diciembre de 2009) Documento CONPES 3629.

Sin pruebas, no hay verdad procesal y material de los hechos y el investigador de URI asume la competencia una vez el policía de vigilancia aprehende y pone a disposición del fiscal de turno, a un adolescente infractor de la ley penal. El fiscal emite las órdenes de policía judicial, especialmente la individualización y arraigo, entrevistas a las víctimas y al policía captor. De acuerdo con las entrevistas, una de las principales dificultades en este rol es la **falta de personal analista**, lo que ralentiza los procedimientos y congestiona los despachos, en un espacio que por su naturaleza debería evacuar esas actuaciones de manera ágil.

El investigador de despacho también adelanta las órdenes emitidas por el fiscal de conocimiento, pero esta vez bajo la guía de un programa metodológico y con términos más amplios para su cumplimiento. Y aunque ha sido capacitado en la atención de adolescentes en el SRPA, también es **un número reducido de funcionarios el que debe asumir la totalidad de las investigaciones** que, de acuerdo con los policías entrevistados, a veces resulta abrumadora por la complejidad o cantidad de los procesos.

Esta situación congestiona los despachos judiciales, cuyo impulso precisamente depende de la estructuración de la teoría del caso a partir de lo que recolecte la policía judicial. Sin pruebas, no hay caso que llevar ante los jueces. Parece otra razón más para entender que solo 8.954 procesos hayan llegado a los estrados judiciales en el 2019.

C. Procuraduría General de la Nación

Esta institución desempeña las funciones de “vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes”, “defiende los intereses de la sociedad”, “vigila el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas”, “interviene en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”, entre otras.³⁰

El Ministerio Público desempeña un doble rol institucional de cara al SRPA. Por un lado, (i) se ocupa de salvaguardar los derechos de las partes en los procesos que se adelantan contra los adolescentes y, de otro lado, (ii) vigila la actividad de los actores que integran el Sistema, así como todas aquellas actividades que, a nivel nacional o territorial, se despliegan en las tareas propias del SRPA.

En relación con estos roles y, de acuerdo con nuestros entrevistados, puede apreciarse, a simple vista, los siguientes problemas:

30 Artículo 277 de la Constitución Política colombiana.

DIFICULTADES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN EL SRPA

1. La carga laboral alta y desproporcionada que implica que los Procuradores no puedan emplear suficientes esfuerzos dentro de cada uno de los procesos penales que les son asignados, motivando a los servidores a sugerir medidas sancionatorias al interior de los procesos penales y no restaurativas, en razón a que es una forma más rápida de finalizarlos. Lo que concuerda con la baja cifra de principios de oportunidad en el país.
2. La PGN, como garante de los procesos que se ejecutan a nivel nacional y territorial, en el marco del SRPA, debería ostentar una participación más activa y contundente, desde la cual vigilase la actividad de los actores, el efectivo cumplimiento de las funciones que constitucional y legalmente han sido atribuidos a cada uno, así como la consolidación de programas de justicia restaurativa y la participación de los entes territoriales en estas temáticas.

d. Defensoría de Familia

El Defensor de Familia es un interviniente especial en el proceso judicial de un menor en conflicto con la ley que tiene como función principal verificar la garantía de los derechos del adolescente.³¹ Esto sin perjuicio de que paralelamente adelante el proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Si bien este es uno de los elementos diferenciadores frente al sistema ordinario, de acuerdo con las entrevistas realizadas, **el rol que en realidad adelanta el defensor de familia en el proceso penal es muy confuso** para los demás operadores e incluso, para ellos mismos, en la medida en que **existen otros actores** que cumplen el propósito de velar por la garantía de los derechos del menor en conflicto con la ley, dígase juez –como **juez constitucional**–, **defensor público o de confianza, e incluso Ministerio Público**. En ese sentido, casi que la presencia del defensor de familia parece accesoria en el marco procesal.

La falta de precisión en las funciones de este interviniente se complejiza aún más cuando en la práctica **son muy pocos los defensores de familia que se han delegado para cumplir esta tarea** y no todos trabajan con el mismo compromiso y apasionamiento que exige esta labor, según nuestros entrevistados. Y **ante la cantidad de procesos que deben asumir día a día** –que es la misma cantidad de procesos que reciben los fiscales, tal y como está diseñado el procedimiento descrito al inicio del fascículo–, **se pierde el conocimiento personalizado y detallado que deberían ostentar estos funcionarios respecto de los adolescentes que están siendo procesados**.

31 Ley 1098 de 2006, art. 146. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.

Esto es un gran problema en la medida en que los funcionarios entrevistados de **las otras instituciones también reconocen la importancia de los informes y la intervención que deberían realizar los defensores de familia para contextualizar al juez sobre el entorno social, cultural y familiar que rodea a cada menor de edad para así definir el tratamiento judicial y, sobre todo, para imponer y hacer seguimiento a la sanción.** Informes que si bien se realizan no exhiben de manera completa esta información, ya que, ante el exceso de carga laboral de los defensores de familia, se están redactando sobre formatos preestablecidos que no contienen un estudio detallado del adolescente y su entorno.

e. Defensoría Pública

La Defensoría del Pueblo hace parte del Ministerio Público y entre las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas se encuentra la de “Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”, en este sentido, funge en el procedimiento penal como la defensa técnica del adolescente que está siendo penalmente procesado.

La defensa técnica tiene un papel muy importante dentro del procedimiento penal, se trata de abogados con una especialidad en el área del derecho penal que conocerán de los casos por designación de los adolescentes, si no cuentan con recursos o, si aun contando con ellos, prefieren que su defensa sea adelantada por un profesional de la defensoría pública.

El artículo 154 del Código de la Infancia y la Adolescencia dispone que el adolescente procesado, “durante toda la actuación procesal y aún antes de la imputación deberá tener un apoderado que adelante su defensa técnica. Ninguna actuación procesal tendrá validez si no está presente su apoderado”, razón por la cual **es necesario preguntarse sobre la capacidad con la que actualmente cuenta la Defensoría Pública para la designación de un profesional como defensa técnica** en el procedimiento penal de los jóvenes que son aprehendidos por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, en una ciudad como Bogotá en donde existe la posibilidad de contar con más recursos que en el resto del país, existe una unidad conformada por 33 abogados disponibles para la asunción de estas labores. Sin embargo, 8 de ellos adelantan diligencias ante Jueces de Control de Garantías y cumplen turnos en las Unidades de Reacción Inmediata, mientras que los otros 25 profesionales del derecho adelantan labores como defensa técnica en los procesos penales emprendidos contra adolescentes.

En promedio, estos **25 defensores públicos de la capital adelantan de manera simultánea casi 120 procesos penales** lo que, en efecto, suscita dificultades por las escasas posibilidades para estos profesionales de volcarse de lleno en cada uno de ellos, en aras de procurar la realización de los fines

del procedimiento y de la sanción. Lo anterior, se explica porque mensualmente, los 8 defensores que adelantan diligencias ante los Jueces de Control de Garantías y que desempeñan sus labores en turnos de las URI reciben 320 casos que deben ser acogidos por la defensoría pública.

Los defensores públicos, adscritos a las Defensorías Regionales del resto del territorio nacional, no son ajenos a la situación de sobrecarga laboral que se afronta en la capital, la diferencia es que allí se cuenta con una capacidad presupuestal menor y, por necesidades del servicio, **deben adelantar tareas diversas y adicionales a su participación en el SRPA, como son las propias de la defensa técnica en procesos del sistema ordinario de adultos (Ley 906) y de la Jurisdicción Especial Penal Militar, entre otras.**

Pese a dificultades como las señaladas, y de acuerdo con nuestros entrevistados, cabe destacar que la Defensoría del Pueblo ha diseñado jornadas de acercamiento académico al SRPA desde la Escuela de Formación y Capacitación, en donde se abren espacios de aprendizaje destinados a aquellos funcionarios que desempeñan labores en el marco del sistema judicial juvenil, procurando obtener la especialidad que se requiere en el abordaje de estas temáticas.

Ahora bien, otra de las problemáticas se relaciona con la **falta de articulación interinstitucional que implica obstáculos en el engranaje que constituye el Sistema. Particularmente**, se relaciona con la convergencia entre la labor que realiza **el defensor público y el defensor de familia**, ya que la tarea psicosocial de este último también constituye un insumo fundamental para la defensa técnica del adolescente infractor.

f. Rama Judicial

En Colombia existen dos clases de jueces de infancia y adolescencia: un juez de control de garantías y un juez de conocimiento. Al primero de ellos le corresponde velar por el respeto de las garantías fundamentales del procesado en las fases de indagación e investigación; mientras que el segundo tiene como funciones el conocimiento del juicio para la imposición de las sanciones, así como el seguimiento a la ejecución de estas.

Al respecto, es importante indicar que, aunque hay un esfuerzo loable de la Judicatura por cumplir el principio de especialidad al delegar jueces exclusivamente dedicados a esta labor y ofertarles capacitaciones constantes sobre la materia, **no existe a nivel nacional la suficiente cobertura para que todos los casos se puedan atender a través de estos funcionarios.**

Para el año 2019,³² el Consejo Superior de la Judicatura reportó que para la atención de 8.954 procesos en todo el país existían 90 Juzgados Penales Municipales para Adolescentes con función de control de garantías, y 63 Juzgados Penales del Circuito para Adolescentes, con función de conocimiento.

32 Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (2 de noviembre). Respuesta Derecho de Petición, Consejo Superior de la Judicatura.

Como reglas de competencia, la Ley 1098 de 2006 (art. 166) ha establecido que en aquellos casos donde no existan jueces de infancia y adolescencia, podrá adelantar el conocimiento de la actuación un Juez Promiscuo de Familia o, en su defecto, un Juez Municipal. Esto significa que **muchos de esos procesos no están siendo adelantados por jueces especializados en el SRPA** con la sensibilidad y conocimiento especial que requiere el asunto.

Adicional a ello, se advierte que el hecho de que sean los mismos jueces de conocimiento quienes adelanten el seguimiento a la ejecución de las sanciones, aunque tiene ventajas para el adolescente, también representa un exceso de carga para los jueces en su labor que implica, nuevamente, menos conocimiento y personalización de cada caso para un adecuado control de las finalidades del sistema. Esto sin contar con que estos jueces deben avocar también el conocimiento de tutelas en primera y segunda instancia.

Finalmente, y como parte de las entrevistas realizadas, **se hace ostensible la dificultad que implica para los jueces la remisión normativa que hace el Código de Infancia y Adolescencia a las leyes del sistema ordinario** (Ley 599 de 2000 y Ley 906 de 2004), ya que las mismas están pensadas en un marco de política criminal de judicialización de adultos, lo **que implica restricciones que colisionan con la naturaleza y finalidades del SRPA**.

g. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

La Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes, adscrita a la Dirección de Protección del ICBF, ostenta la tarea de fijar y coordinar la implementación de los lineamientos generales de tratamiento de los menores en conflicto con la ley. Para el cumplimiento de tal misión **es importante contar con cifras unificadas que permitan el diseño de directrices y políticas públicas acertadas; así como con la voluntad institucional de los demás intervinientes para aplicar dichos lineamientos de forma correcta**.

No existe un sistema integrado de información actualizada que se nutra por todos los intervinientes del SRPA, sino que cada entidad maneja su propia base de datos. En este sentido, los criterios con los cuales se clasifica la información varían dependiendo del rol que ejerce cada institución, lo que a su vez dificulta la compilación y lectura de los datos.

Esta dificultad no es reciente. El Departamento Nacional de Planeación en el documento CONPES 3629 de 2009, adujo como uno de los ejes problemáticos³³ del SRPA la “ausencia de un

33 “Ejes problemáticos. Las causas principales del problema central se han agrupado en cinco (5) ejes particulares, que implican la aplicación del principio de corresponsabilidad y están relacionados con: i) los programas y servicios implementados enfrentan retos de cobertura, calidad y pertinencia; ii) insuficiente recurso humano especializado, del orden nacional y territorial, para operar el SRPA; iii) limitada articulación y coordinación, sectorial y territorial, de las entidades que hacen parte del SRPA y de éste con otros sistemas garantes de los derechos de los adolescentes;

sistema de información que permita hacer compatible la información de las entidades del SRPA”, situación que persiste 11 años después; y que necesariamente repercute en la imposibilidad de obtener conclusiones más precisas que permitan el diseño y adopción de políticas públicas que brinden una solución contundente a los problemas que enfrenta el sistema.

El ICBF cumple un rol fundamental en el momento en el que el adolescente entra en contacto con el Sistema y en la ejecución de la sanción impuesta por un juez, al encontrar responsabilidad penal atribuible al joven, a través de los operadores contratados por el Instituto. Esto por cuanto es el ICBF **quien cumple las funciones de vigilancia y garantía de derechos humanos cuando existe privación de libertad del menor. En el SRPA, a diferencia del Sistema Penal ordinario, está facultad puede ser delegada, lo que implica para el ICBF no solo el reto de fijar lineamientos generales de tratamiento de los menores en conflicto con la ley, sino también la de verificar su correcta implementación a través de contratistas para quienes dicho trabajo es el resultado de un proceso licitatorio, de un negocio jurídico**, tal como se analiza ampliamente en el precedente fascículo.

De otro lado **la consolidación de oferta de programas de justicia restaurativa** que propicien o incentiven la aplicación de medidas alternativas a la sanción en el proceso penal, a la luz de los principios del SRPA, **es también una gran responsabilidad del ICBF**.

RETOS DE LOS CENTROS DE INTERNACIÓN PREVENTIVA

1. Como se ha visto en algunos casos, por medios noticiosos, no necesariamente se contemplan como espacios de protección³⁴ que respalden las finalidades del proceso penal en el SRPA.
2. En algunos territorios, los espacios físicos en los cuales toma asiento el SRPA, desde las instalaciones de los Juzgados y Fiscalías, hasta los Centros de Atención Especializada y Centros de Internación Preventiva, presentan condiciones de infraestructura no aptas para el acceso de personas en situación de discapacidad.

iv) escasa apropiación de las responsabilidades de las entidades territoriales en el SRPA y ejercicio efectivo del principio de corresponsabilidad y v) ausencia de un sistema de información que permita hacer compatible la información de las entidades del SRPA.” CONPES 3629 DE 2009. Pg. 48.

34 MURILLO, O., Video de golpiza a jóvenes develó la crisis en El Redentor. <https://www.eltiempo.com/bogota/video-de-golpiza-a-jovenes-develo-la-crisis-en-el-redentor-279396>. 09 de octubre 2018. El Tiempo.

III. Conclusiones y recomendaciones

Conclusión 1

Hay un exceso en la carga laboral de los funcionarios que, desde las distintas entidades, deben atender los procesos de adolescentes en conflicto con la Ley. Específicamente por parte de (1) los fiscales que solo están llevando ante los jueces, aproximadamente el 32% de los ingresos que reciben para el mismo periodo; (2) la policía judicial que no cuenta con suficiente personal para evacuar todas las ordenes investigativas, lo que a su vez retrasa el trabajo del fiscal; (3) la defensoría de familia que debe atender los mismos casos que recibe la Fiscalía y cuyos recursos humanos son insuficientes para hacer los respectivos informes psicosociales y de contexto de los presuntos infractores penales; (4) la defensoría pública, que ni siquiera en la capital del país cuenta con un número razonable de defensores para atender idóneamente la defensa técnica de los menores de edad, y (5) la judicatura que se ve obligada a delegar en los jueces de conocimiento un triple rol (juez legal, constitucional y de ejecución de penas), lo que dificulta el seguimiento efectivo a las sanciones.

Esto sin tener en cuenta que el problema de la carga laboral es mucho más grave en las regiones y ciudades secundarias donde hay menos recursos y menos posibilidades de destinar por especialidad a los funcionarios del SRPA.

Tal situación congestiona los despachos judiciales y, por supuesto, genera gran insatisfacción en la comunidad que espera justicia, así como un tratamiento restaurativo idóneo que permita reincorporar al adolescente a la vida en sociedad.

- **Recomendación 1.1. Desarrollo de una propuesta de reestructuración de los recursos dispuestos y procedimiento de reparto para la operación, en cada entidad,** de forma tal que sea posible contar con más profesionales, expertos, investigadores, defensores y fiscales que ratifiquen la especialidad del SRPA al interior de cada institución, en virtud de lo expuesto por el Código de la Infancia y la Adolescencia.

- Recomendación 1.2. **Diseñar lineamientos de priorización para la atención de casos del SRPA** al interior de instituciones que resultan actores claves para el éxito del sistema. Estos lineamientos deberían formularse desde las oficinas de planeación de cada una de las entidades, con el acompañamiento y asesoramiento de las direcciones especializadas en temas de niños, niñas y adolescentes y/o de consultores externos; pero con el propósito de que se fijen dentro de los planes de acción institucional para la siguiente vigencia y sean de obligatorio cumplimiento. Deberían servir también para fortalecer el liderazgo de ICBF y veeduría de la Procuraduría sobre las funciones que ejercen todos los actores que intervienen en el proceso y para garantizar la presión necesaria para que todas las instituciones cumplan a cabalidad sus funciones.
- Recomendación.1.3. **Fortalecimiento de los programas de capacitación y evaluación periódica** del conocimiento de los funcionarios designados para ejercer labores en el Sistema de la Dirección de Altos Estudios en la Fiscalía General de la Nación, la Escuela Rodrigo Lara Bonilla de la Judicatura y la Dirección de Estudios Generales de la Defensoría del Pueblo.

Conclusión 2

Falta más articulación interinstitucional y de sistema de información unificado. En especial entre esos actores que son clave para garantizar ciertos derechos de los adolescentes tales como: el derecho a la defensa técnica (entre defensoría de familia y defensoría pública); o el derecho a tener una sanción con enfoque pedagógico y restaurativo (entre jueces, procuradores, defensor de familia e ICBF). Esta falta de coordinación, en algunas oportunidades, genera que haya confusión en los roles de algunos intervinientes lo que dificulta la toma de decisiones en el marco de un proceso penal en contra de un adolescente infractor. Finalmente, es importante resaltar la importancia de resolver algunos asuntos legales con claridad con miras a la unificación de la información como la reserva en los procesos, los mecanismos adecuados y transparentes para que las entidades compartan la información entre ellas y que se tenga como margen de actuación las acciones sin daño.

- Recomendación 2.1. **Crear y consolidar una base de datos unificada.** Se sugiere el diseño de una base de datos alimentada por todas las entidades intervinientes del sistema que reporten, bajo los mismos criterios, pero en el marco de su misionalidad, los datos de los menores de edad que hacen parte del SRPA en las distintas fases: (1) fase de investigación; (2) fase de judicialización; (3) fase de sanción, y (4) fase de reinserción social; igualmente, la oferta institucional existente; la capacidad de los centros de internación preventiva y de los centros de atención especializada; los programas de justicia restaurativa, entre otros, que suponga una coordinación interinstitucional y la subsiguiente necesidad de trabajar bajo los mismos datos y el mismo idioma.

Dicha base de datos debería administrarse desde el ICBF, desde la Subdirección de Protección, por ser el líder de la atención a los niños, niñas y adolescentes, por lo que se hace necesario

contratar el diseño del software a expertos en informática y/o programación que conviertan dicha base en un programa web de reporte constante de todas las demás entidades a través de cada entidad, quienes estarían obligados a actualizar en tiempo real la información. Esta estrategia debería implementarse con un trabajo de fortalecimiento de la infraestructura de las distintas entidades, así como el equipamiento de estas con equipos que soporten el tipo de sistema digital que será implementado.

Conclusión 3

Falta de sensibilización social en las familias para prevenir la delincuencia juvenil, ya que como vimos en el documento, hay mucha desinformación sobre la materia y esto desincentiva la radicación de denuncias y el uso de mecanismos legales para la solución de conflictos.

- Recomendación 3.1. **Campañas de sensibilización** para educar a la sociedad en la ruta de atención en el SRPA, desde la presentación de la denuncia. Conscientes del papel de la sociedad –como conjunto– en el condicionamiento de los comportamientos individuales humanos y de su papel dentro de la seguridad ciudadana, es importante que los familiares y allegados se empoderen del tema y adviertan la gravedad de los hechos, exijan mejores resultados a los administradores de justicia y, por supuesto, ejerzan mayor vigilancia y control sobre sus niños, niñas y adolescentes.

Estas estrategias educacionales podrían diseñarse y liderarse por actores no estatales, aunque con el acompañamiento de las instituciones, con el fin de armonizar desde allí la vinculación entre sociedad civil y Estado; y se podrían implementar con la ayuda de gobernantes locales y seccionales, inspectores de policía, corregidores, juntas de acción comunal, instituciones educativas entre otros, que faciliten la difusión de la información de primera mano y en contacto directo con la población.

El programa de Prevención Social del Delito de la Fiscalía General de la Nación “Futuro Colombia”, podría desarrollar un importante papel en las tareas que puedan hacer frente a este tipo de necesidades. A través del diseño e implementación de estrategias de difusión de información que permitan resolver dudas a la comunidad, particularmente, en lo que se refiere al derecho de acceso a la justicia en casos de SRPA.

Por su parte, desde el grupo delegado para SRPA de la Policía de Infancia y Adolescencia junto con organizaciones de la sociedad civil podrían desplegarse esfuerzos de capacitación a quienes desarrollan labores orientativas en las instalaciones en las que opera el Sistema, con la finalidad de asegurar que todas las víctimas que se acercan buscando poder acceder a la justicia, puedan hacerlo desde una posición más cómoda y sin las barreras que son comunes en estos escenarios.

IV. Ilustraciones

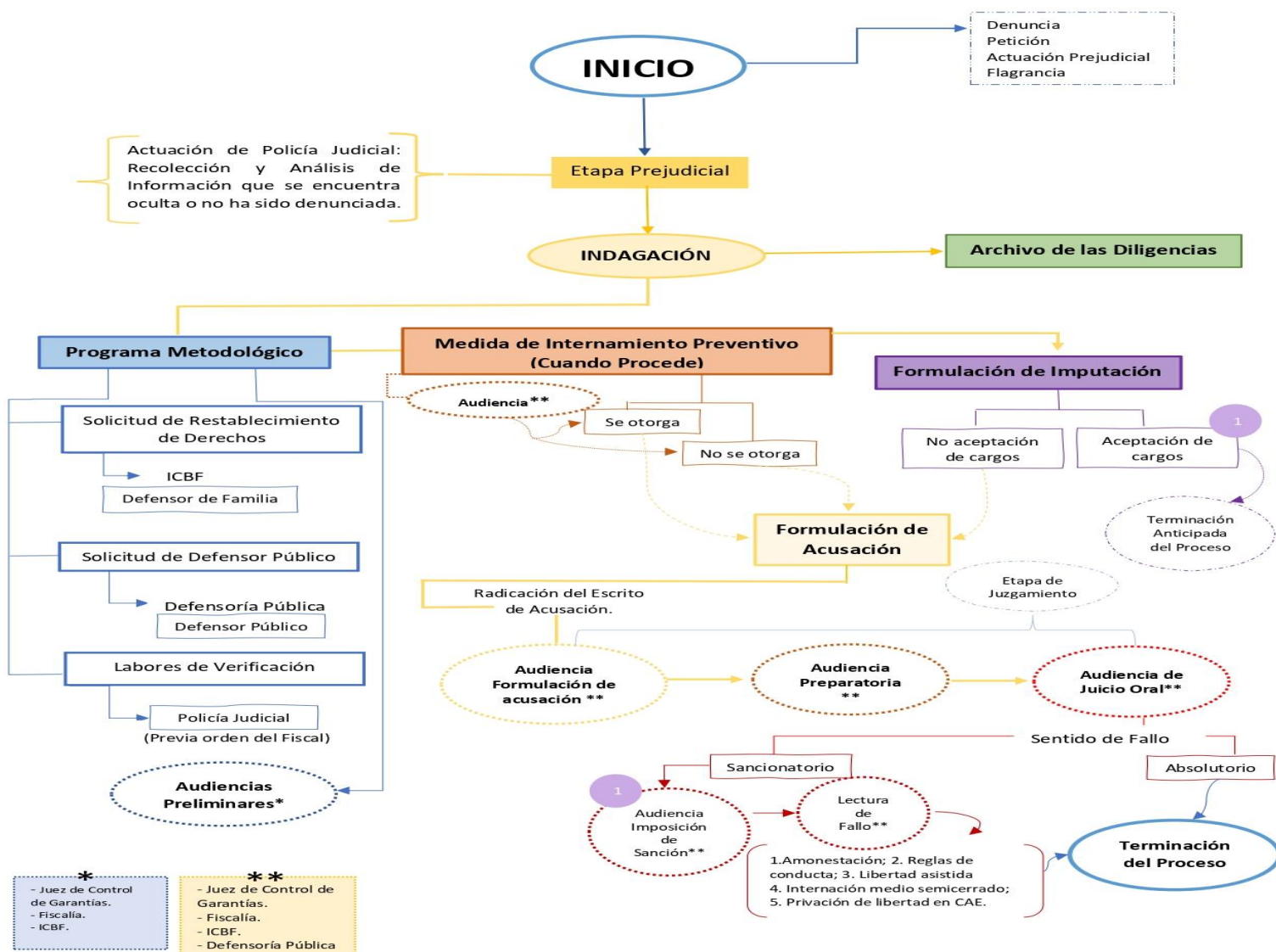


Ilustración No. 1. Procedimiento penal para el menor en conflicto con la ley.

Elaboración Ideaborn/RYP

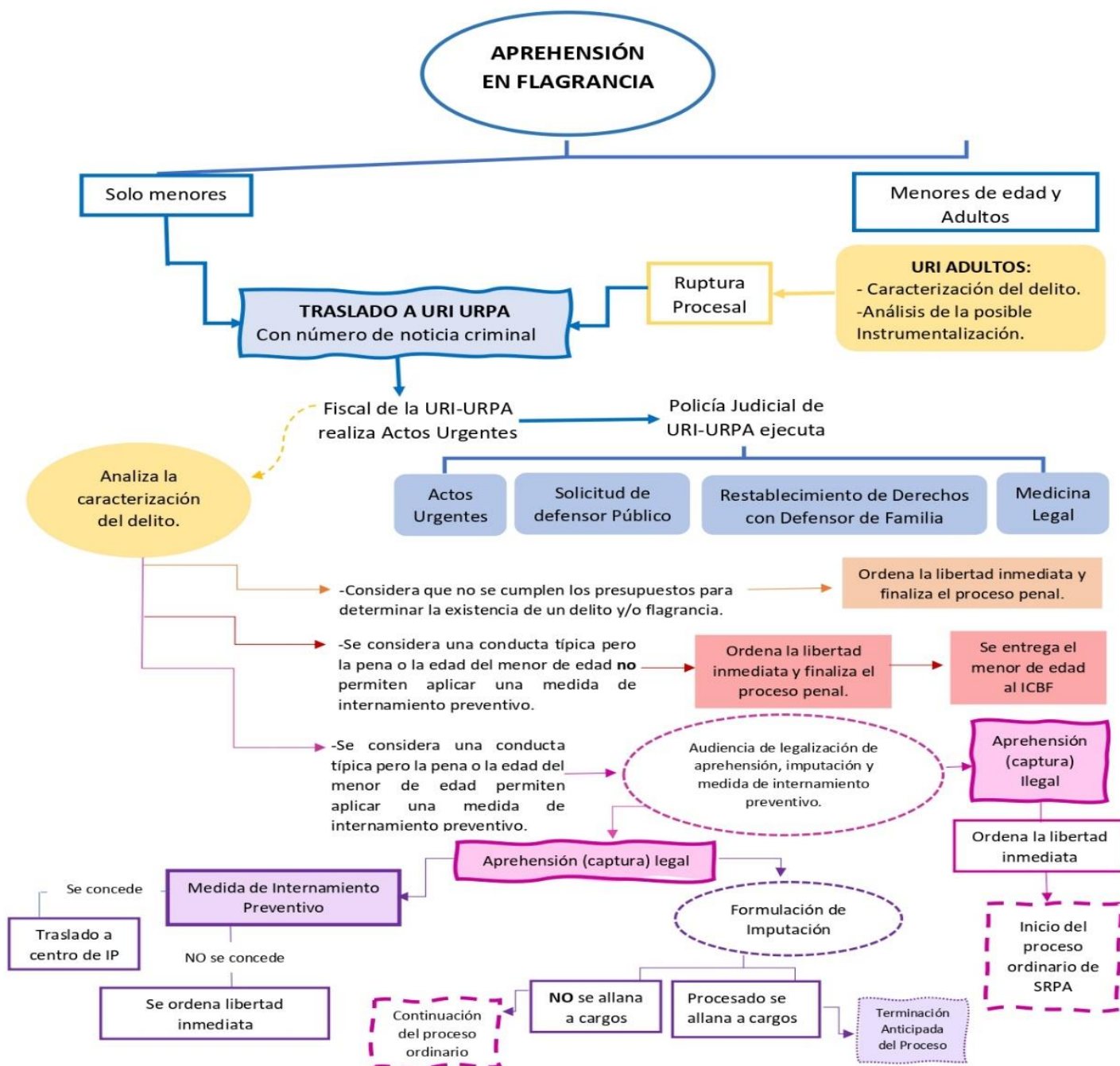


Ilustración No. 2. Flujograma de Procedimiento para aprehensión en flagrancia.

Elaboración Ideaborn/RYP

V. Documentación relacionada

Este fascículo se ha elaborado con base en las siguientes fuentes de información consultables en la web www.rememberyouth.fund:

- I. Debate participativo realizado con dieciocho profesionales, en su mayoría expertos en derecho penal desde el 08 de febrero del 2021 al 01 de marzo de 2021.
- II. Entrevistas con dieciocho profesionales, funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Defensoría Pública, Defensoría de Familia, Policía Nacional y Procuraduría General, quienes han validado, contrastado y complementado el análisis preliminar de la documentación disponible. La fase de entrevistas tuvo lugar entre la primera semana del mes de octubre de 2020 hasta la tercera del mes noviembre del mismo año.
- III. Análisis de la siguiente documentación:
 1. Ley 1098 de 2006. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.
 2. Corte Constitucional. Sentencia C-740-08 de 23 de julio de 2008.
 3. Ley 906 de 2004. *Código de Procedimiento Penal*. Diario Oficial No. 45.658 de 1 de septiembre de 2004.
 4. Ley 599 de 2000. *Código Penal Colombiano*. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000.
 5. Ley 84 de 1873. *Código Civil Colombiano*. Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873.
 6. Corporación Excelencia en la Justicia (26 de marzo de 2020). *Informe de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio. Publicaciones Justicia Penal*. Este informe fue elaborado con base en cifras aportadas por las distintas entidades públicas a través de derechos de petición (en línea). Obtenido de: <https://cej.org.co/publicaciones/gestion-de-procesos-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion-en-2019/>. Corte Constitucional. Sentencia C-149 del 11 de marzo de 2009.

12. Instituto Colombiano de Bienestar Familia. Concepto 96 del 10 de agosto de 2015. Bogotá, D.C.
13. Corte Constitucional. Sentencia C-303-13 de 22 de mayo de 2013.
14. Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Rad. 50313 del 13 de junio de 2018.
15. Corte Constitucional. Sentencia C-059-10 de 3 de febrero de 2010.
16. Corte Constitucional. Sentencia C-979 de 2005.
17. Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 2016-00482-01(PI) de 16 de marzo de 2017, C.P.
18. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social (14 de diciembre de 2009) Documento CONPES 3629.
19. Ley 1450 de 2001, art. 201. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
20. Decreto N°. 1885 de 2015. “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA y se dictan otras disposiciones”.
21. ICBF. Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (9 de marzo de 2020) “Manual Operativo de las modalidades que atienden medidas y sanciones del proceso judicial SRPA.”
22. Blu Radio. (03 de noviembre de 2018). *Jueces del CESPA denuncian precarias condiciones y violencia en ese centro*. Obtenido de <https://www.bluradio.com/blu360/bogota/jueces-del-cespa-denuncian-precarias-condiciones-y-violencia-en-ese-centro>.
23. DANE. (24 de enero de 2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
24. Corte Constitucional. Sentencia T-416 de 2013.
25. Fiscalía General de la Nación. Dirección de Políticas Públicas. Respuesta a Derecho de Petición (2020).
26. Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SNCRPA (2016) “*Recomendaciones 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 2016-2019.*”
27. ICBF. Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (2019) *Lineamiento Modelo de Atención para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley - SRPA*.
29. Corte Suprema de Justicia. Sentencia Rad. 19338. 15 de noviembre de 2017.
30. Ley 1622 de 2013.” Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”. Artículo 3. *Reglas de Interpretación y Aplicación*.

31. La Rota, M. & Bernal, C. (2011) Consejo Superior de la Judicatura: monitoreo de sanciones a adolescentes y formulación de metodologías. Bogotá, Colombia: Dejusticia.
32. Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 2012.
34. Corte Constitucional. Sentencia T-466 de 2016.
35. Corte Constitucional. Sentencia T-552 de 2003.
37. Corte Constitucional. Sentencia T-617 de 2010.
38. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2012.
40. Fiscalía General de la Nación. Antigua Dirección Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales. (2016). *“Por medio de la cual se establecen lineamientos sobre asuntos relacionados con la competencia de la jurisdicción especial indígena”*.
43. Fiscalía General de la Nación. Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios (2017). *Guía para la Atención a Indígenas*.
44. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3950 de 2018. “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”.
45. Migración Colombia (30 de octubre de 2020) Comunicado Oficial. Obtenido de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/content/276-octubre-2020>
46. Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021. 2017.