

Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2011

02053
11 DIC 23 A6:51

Honorable Representante
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad.

Honorable Representante:

Reciba un cordial saludo de todas las instituciones que conforman la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente².

Como es de su conocimiento, mediante el Artículo 110 de la Ley 1453 de 2011 se crea la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con el objeto de verificar si el Sistema cumple la finalidad pedagógica, específica y diferenciada para el cual se diseñó y si éste en efecto asegura la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

Las funciones definidas para la Comisión son: evaluar el proceso que soporta el Sistema, identificar los aspectos críticos, elaborar el diagnóstico y las recomendaciones pertinentes para lograr los ajustes necesarios y, finalmente, plasmar esas recomendaciones en un Plan de Acción que permita a las diferentes entidades vinculadas al Sistema, ejecutar los correctivos de una manera eficaz y pertinente.

Para la Comisión es grato presentar al Congreso de la República los resultados de este ejercicio, que luego de un arduo trabajo interinstitucional concluye con un documento donde se presentan los diez puntos más críticos identificados, las propuestas para superarlos y las acciones necesarias para hacerlo, concretadas en un plan de acción.

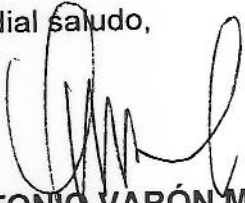
La Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cumple así con el mandato legal de preparar el informe de evaluación en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición de la mencionada ley.

Como organizaciones comprometidas por la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, reiteramos nuestra

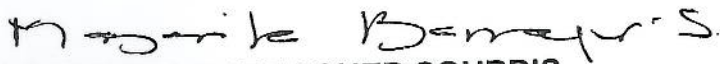
² Integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del ICBF quienes serán copresidentes de la comisión, un delegado de la Procuraduría, un delegado de la Defensoría del Pueblo, un delegado de la Fiscalía, un delegado del Consejo Superior de la Judicatura, un delegado de la Policía de Infancia y Adolescencia, un delegado de la Alianza por la Niñez, un delegado del observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Universidad Nacional, dos delegados de entidades territoriales.

disposición para continuar acompañando las acciones de fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

Cordial saludo,



ANTONIO VARÓN MEJÍA
Director de Protección – ICBF
Copresidente Comisión de Evaluación



MARGARITA BARRAQUER SOURDIS
Secretaría Ejecutiva de la Alianza por la Niñez Colombiana
Secretaría Técnica de la Comisión de Evaluación

**INFORME DE LA COMISION DE EVALUACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD
PENAL PARA ADOLESCENTES
ARTÍCULO 110 DE LA LEY 1453 DE 2011**

23 de diciembre de 2011

INDICE DEL DOCUMENTO

1. CONSIDERANDOS

2. EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PROCESO QUE SOPORTA EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

- a. *Ausencia de ente rector*
- b. *Definición del rol de la Autoridad competente de restablecimiento de derechos.*
- c. *Recursos financieros, técnicos y definición de lineamientos para los programas de cumplimiento a las sanciones y medidas de restablecimiento definidas en la ley*
- d. *Espacios físicos en municipios para conducir la aprehensión en flagrancia y detención preventiva*
- e. *Capacitación del recurso humano que interviene en todas las etapas del proceso*
- f. *Justicia restaurativa como objeto del sistema*
- g. *Problemas de salud en general que incluyen aspectos de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas de los y las adolescentes*
- h. *Sistema de Información y seguimiento y reintegración social de los adolescentes que pasan por el sistema.*
- i. *Política de Prevención*
- j. *Niños y niñas menores de 14 años.*

3. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES.

4. RECOMENDACIONES

- 1. *Definición Ente Rector*
- 2. *Esclarecimiento del rol de la autoridad competente para el restablecimiento de los derechos de los adolescentes en el proceso penal para adolescentes*

3. *Apropiación y asignación de recursos para el financiamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes y de los programas donde se cumplan las sanciones y lineamientos técnicos*
4. *Disposición de espacios físicos a donde conducir los adolescentes aprehendidos en flagrancia en cada ente territorial municipal*
5. *Diseño de un currículo de capacitación y entrenamiento del recurso humano que interviene en todas las etapas del proceso de responsabilidad penal para adolescentes*
6. *Guías para la implementación de la Justicia Restaurativa*
7. *Definición en el Ministerio de Salud de recursos financieros y programas para la atención de la salud integral y especializada de niños, niñas y adolescentes que cometen delitos*
8. *Adopción de un Sistema de Información, Seguimiento y Reintegración social de los adolescentes que pasan por el sistema*
9. *Adopción de la política de prevención de la criminalidad infantil y adolescente*
10. *Oferta de programas especializados para menores de 14 años que cometen delitos*

5. PLAN DE ACCIÓN

1. Considerandos

En 2006 se aprobó por parte del Congreso Nacional la Ley 1098 de 2006 que establece en el Libro II los principios y las reglas especiales y diferenciadas que deben informar la operación de un sistema de responsabilidad penal para adolescentes, en adelante SRPA, cuya finalidad es el carácter pedagógico, específico y diferenciado del sistema de adultos tanto del proceso como de las sanciones.

Dicho sistema se ha venido implementando de manera progresiva desde 2007 a la fecha y por ello se hace obligatoria una evaluación del mismo con el objeto de proponer acciones para mejorar su aplicación, tal como quedó definido en el artículo 110 de la Ley 1453 de 2011 mediante el cual se creó la Comisión de Evaluación del SRPA con el objeto de verificar si el sistema cumple la finalidad pedagógica, específica y diferenciada para el cual se diseñó y si éste en efecto asegura la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

La citada Comisión desarrolló sus funciones en el término previsto por la misma ley para ello. (1) Evaluar el proceso que soporta el sistema de responsabilidad penal para adolescentes (2) Identificar los aspectos críticos de la aplicación y operación del sistema y los vacíos en la articulación de las instituciones responsables del mismo y elaborar un diagnóstico en seis meses posteriores a la aprobación de la Ley 1153 de 2011 y, (3) Elaborar las recomendaciones pertinentes para lograr los ajustes necesarios identificados en los dos puntos anteriores. Estas recomendaciones deberán estar acompañadas de un plan de acción que permita a las diferentes entidades vinculadas del sistema, ejecutar los correctivos de manera eficaz y pertinente.

Durante el tiempo de trabajo de la Comisión, las entidades que la integran, a saber, el Instituto Colombiano de Bienestar Fiscalía, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Alianza por la Niñez Colombiana, el Observatorio del SRPA de la Universidad Nacional de Colombia, la Federación Nacional de Departamentos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Federación Nacional de Municipios y el Consejo Superior de la Judicatura, acompañados por la Secretaría de Integración Social de Bogotá, se dieron a la tarea de recoger la información disponible en informes de las entidades, trabajos y ejercicios que instituciones públicas y privadas han realizado sobre la operación del sistema, investigaciones, discusiones pertinentes, análisis de propuestas y modelos y estudios relacionados realizados; acciones que permitieron obtener un mapa de información oportuna que pudo ser sistematizado por una subcomisión que para tal efecto se conformó, integrada por el Distrito de Bogotá, el ICBF, el OSRPA de la Universidad Nacional y La Alianza por la Niñez Colombiana, quien ejerció el liderazgo de la Secretaría Técnica tanto de la Comisión como de la subcomisión (con el apoyo en la coordinación del proceso de Visión Mundial y el financiamiento de consultores especializados por parte de Visión Mundial y la Fundación Restrepo Barco).

Este documento que recoge además de lo señalado, información experta contenida en otros trabajos que también deben ser tenidos en cuenta al momento de tomar decisiones legislativas y de política pública, se propone cumplir con la función de presentar el diagnóstico y proponer las recomendaciones pertinentes a partir de la identificación metódica de los problemas u obstáculos que no han permitido una aplicación fluida y eficiente del SRPA. El documento es un escrito ejecutivo de incidencia política a partir del cual, el Gobierno Nacional y el Congreso puedan tramitar las propuestas que contiene.

Hay que destacar en este análisis que la problemática debe ser examinada desde dos aspectos claves: de una parte la necesidad de reconocer de inicio la limitada asignación de recursos financieros, físicos y humanos para la operación del Sistema y de otra, los problemas de interpretación y comprensión de la ley y los vacíos que en ella permanecen. Estos dos perfiles son claramente restricciones que deben superarse con decidida voluntad política tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso de la República. Hay que reconocer que al aprobar la Ley de Infancia y Adolescencia, esta no se acompañó de apropiación de recursos presupuestales para su adecuada implementación, no obstante los problemas de aplicación del SRPA no pueden reducirse a la falta de recursos financieros, como tampoco solamente a problemas de interpretación o vacíos legales, lo que implica un abordaje integral de la problemática que se refleje en un plan de acción.

Igualmente, es importante señalar que aún cuando exista el CONPES 3629 del 14 de diciembre de 2009 donde se define la POLITICA DE ATENCION AL ADOLESCENTE EN CONFLICTO CON LA LEY, y que en dicho documento se crea un Comité Interinstitucional para la operación del SRPA, a la fecha se requieren esfuerzos adicionales de mayor compromiso político, como una reforma legislativa y la definición o ajuste de los lineamientos técnicos para la aplicación efectiva del Sistema.

En síntesis, puede afirmarse que la aplicación del SRPA ha mostrado una serie de inconsistencias que obedecen en algunos casos a vacíos legales, en otros a problemas de interpretación discrecional de las leyes y en otros a la carencia de programas de capacitación especializada para todas y todos los funcionarios que en el proceso intervienen, así como a la bajísima oferta institucional en la que puedan ser cumplidas las sanciones no privativas de libertad en todos los municipios del país. A su vez, la carencia de espacios físicos en cada municipio a donde puedan ser conducidos los adolescentes aprehendidos en flagrancia y la poca presencia de lugares para surtir la detención preventiva así como la insuficiencia de cupos para la sanción de privación de libertad.

Los puntos críticos y que serán objeto de análisis y recomendaciones en este documento se definen a partir de la recopilación y estudio de la información disponible a la que ya se hizo referencia, y en la que coinciden los problemas comunes de manera sistemática en la aplicación del Sistema. Frente a estas problemáticas identificadas se hace necesaria una propuesta que contenga recomendaciones puntuales y sobre todo viables, que puedan ser acogidas y aplicadas de manera

inmediata para salvar un proceso que tuvo como finalidad inicial formar sujetos responsables en el ejercicio de sus derechos y que reparen el daño causado a las víctimas desde la justicia restaurativa.

2. Evaluación y diagnóstico del proceso que soporta el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Fueron arduos los esfuerzos de las diferentes instituciones del Estado y de la sociedad civil que durante 14 años tramitaron cinco proyectos de ley para ajustar el Código del Menor a los mandatos de la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales pertinentes.

El último proyecto, que incluyó un libro con las reglas especiales del SRPA, tuvo como sustento el artículo 10 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 37 y 40 de la Convención de los Derechos del Niño, además de dos sentencias de la Corte Constitucional, la primera, la C-839 de 2001 en la que si bien la Corte se inhibe de pronunciarse de fondo sobre la materia (artículo 575 de la Ley 599 de 2000) por no existir para el momento un sistema de responsabilidad penal para adolescentes, reitera que la comunidad internacional ha reconocido ampliamente la necesidad de crear un proceso judicial especializado para menores de 18 años que infrinjan las leyes penales.

La segunda, la C-203 de 2005 efectivamente confirma que los adolescentes mayores de 12 años y menores de 18 son responsables penalmente en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, pero en tanto son sujetos de especial protección constitucional, le ordena al Congreso de la República definir un proceso que contenga reglas especiales para su investigación y juzgamiento. Dichas reglas, dice la Corte, deben ser pedagógicas, especializadas y específicas.

Con base en dichos instrumentos, se define en la Ley 1098 de 2006 que el proceso que investigue, acuse y juzgue a los menores de 18 años y mayores de 14 será el que constitucionalmente esté vigente en Colombia (Sistema Penal Acusatorio), pero con reglas especiales que aseguren un enfoque diferencial. Dichas reglas son:

- Un sujeto interviniente como es el Defensor de Familia o en su defecto el Comisario de Familia que se encargue de verificar los derechos del adolescente y los restablezca.
- Una policía especializada de infancia y adolescencia como policía judicial en el proceso.
- Fiscales, jueces, defensores públicos y procuradores judiciales especializados en derechos humanos de niñez y adolescencia.
- Sanciones definidas alternativas a la privación de libertad (que deberá ser la última en aplicarse como lo ordena el artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño): reglas de conducta, amonestación, libertad vigilada, trabajo con la comunidad e internación en medio semi-cerrado.

- La duración de las sanciones será de 1 a 5 años para delitos cuya penal mínima en el Código Penal esté definida en 6 años y de 2 a 8 años para los delitos de homicidio, secuestro, terrorismo y los delitos agravados contra la libertad y formación sexual.
- La privación de libertad solamente para adolescentes mayores de 16 años.
- Prohibición de juzgamiento en ausencia (salvo como lo dice la Corte Constitucional en la Sentencia C-055 de 2010 que el adolescente sea contumaz o rebelde).
- No negociaciones ni acuerdos con la Fiscalía en tanto que el proceso es pedagógico.
- Programas de cumplimiento de las sanciones que sean parte del Sistema de Bienestar Familiar y con lineamientos definidos por el ICBF.

Con estas reglas especiales, inicia la aplicación del SRPA de manera progresiva en el país desde 2007 y en la actualidad está implementado en todo el territorio nacional con problemas graves de aplicación, que como ya se anotó obedecen en algunos casos a interpretaciones equivocadas de la ley de infancia, en otros a vacíos legales y en otros a que no se le han asignado recursos financieros a las entidades territoriales para poner en funcionamiento el sistema.

Un obstáculo severo para la aplicación del SRPA ha sido el imaginario que el sistema se reduce a la privación de libertad de adolescentes que cometen no solo delitos graves, sino los de leve intensidad; incluso se afirma con fuerza que el sistema no funciona porque no hay centros de internamiento y se requiere ampliación de los cupos por insuficiencia de los mismos. Este hecho ha generado una visión reduccionista del Sistema y del problema, lo que lleva también a muchas autoridades a afirmar que la dificultad es solamente de falta de recursos financieros. Esta tesis se confirma con la información brindada por las instituciones que reiteran permanentemente la urgencia de disponer de infraestructura y cupos para que los jueces puedan imponer la sanción de privación de libertad.

Persiste un afán desde los lineamientos técnicos porque todas las ciudades cuenten con infraestructura para CESPAS (Centros Especializados para la Atención del SRPA) lo que ha podido ser realidad solo en algunos municipios grandes del país, pero que para otros resulta imposible física y financieramente. Sin embargo, nótese cómo en ciudades grandes en las que se dispone de CESPAS, el Sistema tampoco funciona de acuerdo con el marco legal de aplicación lo que muestra que en efecto no es un problema sólo de infraestructura y cupos, sino que va mucho más allá de ello.

Este punto se complementa con el siguiente análisis: al carecer de la oferta de programas para que se cumplan otras sanciones, los jueces recurren a imponer la privación de libertad en centros cerrados en los que haya cupo disponible; o la otra, de entregar a los adolescentes a sus familias por carecer de la oferta institucional requerida para la operación del SRPA.

Bajo la identificación de los problemas señalados, las instituciones públicas y privadas que integran la Comisión de Evaluación y Seguimiento adelantaron un diagnóstico tal como lo ordena el artículo 110 de la Ley 1453 de 2011, cuya metodología fue la recolección, revisión y análisis de informes, evaluaciones, visitas a municipios, trabajos y estudios adelantados por entidades públicas y entidades privadas. Esta metodología permitió identificar y sustentar los puntos críticos para la aplicación del SRPA.

Para ilustrar los resultados del trabajo de recolección y acopio de información levantado, se exponen las dificultades de aplicación y articulación de las entidades del SRPA.

Es importante resaltar que aunque son más los problemas que enfrenta la operación del Sistema, para concertar este informe final de Comisión, se definieron de manera prioritaria diez puntos críticos.

a. Ausencia de ente rector

Desde la aprobación de la Ley 1098 en el 2006, se advirtieron problemas de articulación del Sistema frente a la no definición por parte del texto legal ni de los primeros lineamientos técnicos adoptados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 2007 sobre la institución que debía encargarse de convocar, coordinar y articular el Sistema. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación en sus informes y comunicados viene advirtiendo sobre este vacío, reiterando ante el Congreso de la República, las entidades de Gobierno y la Judicatura que dicho vacío debe ser llenado para que el Sistema pueda funcionar de manera eficaz.

Las instituciones de la Comisión en su análisis de diagnóstico coinciden en que persiste una ausencia de ente rector del sistema, lo que implica una sistemática desarticulación en la operación del mismo. En efecto, cuando la ley de infancia define las reglas especiales del SRPA y con el objeto de asegurar la especificidad, involucra dos procesos paralelos: de una parte el proceso de responsabilidad penal como tal que investiga la conducta punible de los adolescentes entre 14 y 18 años no cumplidos y el otro proceso, el de restablecimiento de derechos que tiene como objeto verificar los derechos de los adolescentes previstos en la Ley de Infancia y Adolescencia, los que de estar vulnerados o amenazados deben ser restablecidos o protegidos por la autoridad competente encargada de este proceso (Defensor de Familia, en su defecto Comisario de Familia o Inspector de Policía).

Esta doble protección (judicial y administrativa), cuyos beneficiarios son solamente los adolescentes entre 14 y 18 años no cumplidos, involucra también la acción de muchas autoridades de diversa naturaleza, tales como las policivas, de investigación y acusación, las de juzgamiento, las de defensa técnica, las administrativas de restablecimiento de derechos, las de entidades territoriales y las privadas que prestan el servicio donde se ejecutan las sanciones. Esto implica que el SRPA contiene dos sub-sistemas a la vez: el judicial y el administrativo en el que cada uno de ellos tiene un

rector (el judicial a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía) y el administrativo a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema de Bienestar Familiar), pero esos dos rectores carecen de un supra-rector, tercero y neutral capaz de convocar, articular, definir rutas de acción, adoptar políticas y gerenciar la organización y operación de ese sistema que como se anotó recoge dos procesos que no han podido encontrarse ni coordinarse precisamente por ausencia de articulador.

b. *Definición del rol de la Autoridad competente de restablecimiento de derechos.*

Las distintas autoridades que integran el SRPA no han podido llegar a un consenso de interpretación en cuanto a la calidad con la que interviene la autoridad competente de restablecimiento de derechos en el proceso penal, ya que algunos argumentan que no es un sujeto procesal, sino que es un sujeto interviniente y otros aseguran que si es un sujeto procesal y que como tal puede solicitar, por ejemplo la apelación de las decisiones.

Por supuesto que el defensor de familia o en su defecto el comisario de familia o el inspector de policía, tienen el mandato claro de la Ley de Infancia y Adolescencia que les exige acompañar al adolescente en todas las etapas del proceso, desde la detención, hasta la audiencia de juicio e incluso hasta la culminación del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, si este va más allá en el tiempo que el propio proceso judicial.

Esto significa que su razón de ser en el proceso penal para adolescentes es precisamente lo que lo diferencia del de adultos; en tal virtud, sus actuaciones en la protección integral de los derechos del adolescente (incluido el derecho al debido proceso), deben ser atendidas por los jueces para asegurar con ello lo específico, especial y diferenciado de la justicia para adolescentes.

Sin embargo, y aún cuando en las entidades que integran la Comisión de Evaluación haya consenso en cuanto a que la autoridad competente de restablecimiento de derechos debe intervenir para garantizar la protección de los derechos del adolescente y sus peticiones e informes deben ser tenidos en cuenta por las autoridades judiciales, debe quedar definido de manera expresa en una propuesta legislativa o en un lineamiento técnico, cuál es su rol propiamente jurídico en el proceso, vale decir a título de qué interviene y sus competencias derivadas de ello.

Esta confusión hace que muchas veces la autoridad administrativa actúe de manera pasiva en los procesos judiciales, cuando su participación es definitiva si se considera además, como ya se anotó, que es su presencia la que asegura un proceso diferenciado y específico.

c. Recursos financieros, técnicos y definición de lineamientos para los programas de cumplimiento a las sanciones y medidas de restablecimiento definidas en la ley

Uno de los grandes vacíos de la Ley 1098 del 2006, que creó el SRPA y de la Ley 1453 de 2011, que modifica la norma, fue no incluir un artículo que definiera con claridad la o las entidades a cuyo cargo estaría la financiación del sistema. La ley no solamente no asignó responsabilidades financieras, sino que tampoco ordenó al Ministerio de Hacienda apropiarse los recursos financieros para la operación del sistema.

Sumado a lo anterior, la oferta disponible para el cumplimiento de las sanciones y medidas de restablecimiento es reducida (no se conocen las cifras ni estadísticas que permitan establecer donde está concentrada la oferta), en la mayoría de los casos es financiada por el ICBF, en otros por algunas alcaldías o gobernaciones, pero se requiere de manera urgente la asignación en un porcentaje de recursos financieros para que las entidades territoriales puedan implementar la oferta proporcional a la demanda bajo los lineamientos técnicos para su aplicación definidos por el ICBF.

Como se puede observar son bajísimos los programas con que se cuenta en cada municipio para que los jueces puedan ordenar sanciones que verdaderamente cumplan la finalidad pedagógica, específica y diferenciada que deben informar tanto el proceso como las sanciones en el SRPA y con las que se asegure la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, tales como reglas de conducta, libertad vigilada y trabajo con la comunidad. La ley no dijo quién debe asumir la financiación de estos programas y por ello el municipio cree que es responsabilidad del ICBF y el ICBF sostiene que es una tarea de los Alcaldes y no se resuelve el problema, no solo por el vacío legal que no definió quien asume dichos costos, sino porque tampoco están regladas por lineamientos técnicos la forma como deben ser ofertadas y aplicadas estas sanciones.

Se reitera que lo más grave de este vacío se ha visto reflejado en la limitación de la oferta de programas donde puedan ser cumplidas las sanciones impuestas por los jueces (hay oferta en algunos municipios, pero en otros se carece completamente de programas). La Ley prevé 6 sanciones incluida la privación de libertad y en la actualidad la poca oferta que existe está limitada a centros de internamiento, pero no existen programas en los municipios a donde puedan ser asignados los adolescentes que cometen delitos, particularmente la libertad vigilada y el trabajo con la comunidad como dos grandes bastiones para lograr la finalidad de la justicia restaurativa.

A la fecha el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional no han asignado partidas presupuestales, ni hay marco legal que defina en cabeza de quien quedan centradas esas responsabilidades para ofrecer los programas en los que se cumplan las sanciones impuestas por los jueces, justamente para superar lo que pasa en la actualidad y es que el municipio espera a que el departamento lo haga y el departamento espera a que el ICBF lo aporte.

Para reiterar lo anterior, la falta de claridad frente a la financiación del sistema ha generado una débil institucionalidad que contribuye a desnaturalización de la finalidad del sistema. La Comisión de Seguimiento ha identificado que en la actualidad la ausencia de recursos orientados a la implementación y fortalecimiento del sistema contribuye a que no existan espacios adecuados para llevar a los y las adolescentes; insuficiencia de cupos (todas las sanciones) para el cumplimiento de las sanciones definidas en la ley; ausencia de programas especializados y de lineamientos técnicos para cada sanción. Adicionalmente, el sistema evidencia un alto número de procesos represados lo que afecta también la finalidad pedagógica del sistema, como se verá más adelante.

La Comisión también ha identificado a través de los informes presentados por las diferentes entidades, que en algunos de los centros de atención de adolescentes, no se cuenta con las herramientas necesarias para realizar actividades productivas de: manualidades, arte, madera, panadería agricultura, ebanistería, entre otros, que le permita a los adolescentes aprender un oficio que contribuya a su formación e incorporación de nuevos valores a su forma de vida. Actualmente, algunos centros de atención tampoco cuentan con la infraestructura para mantener a los adolescentes que ingresan como menores de edad de los adolescentes que durante el cumplimiento de la sanción adquieren la mayoría de edad.

El ICBF está retrasado en la definición y construcción de los lineamientos técnicos para cada una de las sanciones previstas en la Ley lo que también ha contribuido a que solamente pueda imponerse la sanción de privación de libertad cuyos cupos seguirán siendo insuficientes mientras que no se ofrezca la totalidad de programas para cumplir la totalidad de las sanciones.

Por su parte también el Ministerio de Justicia de acuerdo con las funciones que le asignó el Decreto 2897 de 2011 ya citado, debe definir los lineamientos técnicos para la operación del sistema judicial.

d. Espacios físicos en municipios para conducir la aprehensión en flagrancia y detención preventiva

El artículo 162¹ de la ley de infancia ordena que en aquellos municipios donde no exista un lugar físico a donde puedan ser conducidos los adolescentes aprehendidos en flagrancia ellos y ellas deberán ser entregados a sus familias. En ese orden se calcula de acuerdo con las entidades de la comisión que el 90 por ciento de los

¹ **ARTÍCULO 162. SEPARACIÓN DE LOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LA LIBERTAD.** La privación de la libertad de adolescentes, en los casos que proceda, se cumplirá en establecimientos de atención especializada en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar siempre separados de los adultos.

En tanto no existan establecimientos especiales separados de los adultos para recluir a los adolescentes privados de la libertad, el funcionario judicial procederá a otorgarles, libertad provisional o la detención domiciliaria.

municipios carece de un lugar físico para tal efecto. Esto implica que frente a esta carencia cada las Alcaldías responsables de cumplir con este mandato deben de manera inmediata proveer el lugar para su cumplimiento.

Frente a este problema se ha pensado desde el 2006 que la solución al mismo es la construcción de centros, lo que ha sido equivocado en tanto que lo que la Ley pide es la adecuación de lugares en todos los casos separados de los adultos donde se puedan surtir las 36 horas siguientes a la aprehensión. Justamente para ello las Naciones Unidas a través de sus reglas han concebido parámetros mínimos que deben tener los lugares a donde van los menores de edad.

Una evaluación del Sistema adelantada en 2009 por la Alianza por la Niñez pudo establecer que los adolescentes que son aprehendidos en flagrancia en aquellos municipios del país que no cuentan con un espacio físico para su resguardo, son conducidos por la policía ante la Comisaría de Familia para que esta autoridad proceda a entregar al adolescente a sus padres y en estos casos el delito se queda sin judicializar, contribuyendo así a generar impunidad. El problema es que se asocia la judicialización del caso con la existencia de un espacio físico para conducir al adolescente aprehendido. Y lo que dispone la ley es que el delito debe judicializarse en todos los casos, aunque el adolescente deba ser entregado a sus padres o cuidadores por ausencia de espacio físico, por lo que este tema debe resolverse por lineamiento técnico comprometiendo a los Alcaldes a asumir esta tarea, como jefes de seguridad de sus municipios.

e. Capacitación del recurso humano que interviene en todas las etapas del proceso

La Comisión ha identificado que no existe un recurso humano especializado del orden nacional y territorial para operar el Sistema. Por esta razón, es necesario reconocer la necesidad que aún tiene el Estado de fortalecer a los diferentes actores que hacen parte del sistema de justicia y del proceso administrativo.

A cada entidad miembro del SRPA, la ley le ordenó asignar funcionarios y funcionarias únicamente para el sistema y les decretó además que dichas autoridades tendrían que ser especialmente entrenadas y capacitadas en derechos humanos de niñez y adolescencia. En dicho sentido, la policía estableció un cuerpo de infancia y adolescencia (no presente en todo el país) a quien ha capacitado de manera permanente, lo mismo pasó con Fiscalía, Jueces y Defensores Públicos y asignaron grupos en cada entidad que a la fecha se capacitan y entrenan de manera aislada y de acuerdo con los perfiles de cada entidad, hecho que no asegura la especialidad del sistema. Aunque la implementación del sistema se ha realizado de manera progresiva, el país aún no cuenta con funcionarios capacitados, ni con la logística necesaria para su correcta implementación en todos los municipios.

De la misma manera el Estado debe fortalecer a los decisores de la política en materia social y económica, a todos los actores del Sistema de Bienestar Familiar y a los

adultos y las adultas responsables de acompañar a los niños y las niñas y adolescentes en su proceso de socialización para que se garanticen entornos protectores, que los acojan y que faciliten el ejercicio progresivo de su autonomía y su ciudadanía en el marco del respeto de los derechos humanos suyos y de las demás personas.

Es necesario un fortalecimiento institucional en lo referente a la participación y acompañamiento de los Defensores de Familia y los Comisarios de Familia para garantizar los derechos de los adolescentes, pues se ha observado deficiencia de los agentes para cumplir con estas funciones y falta de rigurosidad en el conocimiento de la Ley 1098 de 2006. Por último, es importante establecer autoridades que operen el sistema (jueces, fiscales y defensores públicos de responsabilidad penal para adolescentes) en cada ente territorial a fin de que la justicia sea un servicio cercano para los ciudadanos y ciudadanas.

f. Justicia restaurativa como objeto del sistema

El artículo 140 de la Ley 1098 de 2006 ordena que tanto el proceso como las medidas que se impongan al adolescente deberán tener un carácter pedagógico, específico y diferenciado al de los adultos y que en todo caso se debe asegurar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación a las víctimas.

Este concepto de justicia restaurativa pretende que el adolescente hombre o mujer que ha lesionado derechos de otros con sus conductas punibles, repare el daño causado. Si bien este principio y método busca una reparación económica, en el proceso que involucra adolescentes va más allá de lo monetario en tanto con su aplicación se debe asegurar que el o la adolescente reconozca que infringió un daño a su víctima y que ello implica, para cualquier sujeto de derechos, un ejercicio de restauración de la dignidad de la víctima y de su propia dignidad.

Sin embargo, en el SRPA, el proceso pedagógico que debe estar asegurado para los adolescentes por todas las autoridades que intervienen y que conlleva la comprensión de la acción y restauración de la víctima, no es un elemento que se haya tenido en cuenta, salvo en casos específicos.

La Ley de Infancia en el artículo 174² permite la aplicación del principio de

² **ARTÍCULO 174. DEL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD, LA CONCILIACIÓN Y LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LOS DAÑOS.** 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. Éstas se realizarán con el consentimiento de ambas partes y se llevarán a cabo con una visión pedagógica y formativa mediante la cual el niño, la niña o el adolescente pueda tomar conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan. Así mismo, el conciliador buscará la reconciliación con la víctima.

Cuando de la aplicación del principio de oportunidad se pudieren derivar riesgos para la vida y la integridad física del adolescente, el juez competente deberá ordenar otras medidas de protección, las cuales incluirán, entre otras, ayudas económicas para el cambio de residencia de la familia. El Gobierno gestionará la apropiación de las partidas necesarias para cubrir a este rubro.

oportunidad en los casos en que ello sea procedente, buscando acuerdos entre el o la adolescente y las víctimas, bien al inicio del proceso con la renuncia a la persecución penal, con la suspensión a pruebas, o en cualquier momento del mismo.

Sin embargo, tal como quedó señalado, las autoridades judiciales prefieren aplicar el proceso penal para adolescentes de principio a fin, sin hacer uso de esta herramienta, que de manera efectiva puede contribuir precisamente a hacer la pedagogía que lo fundamenta y les permite a los y las adolescentes tomar consciencia en relación con la obligación que tienen de restaurar a la víctima, incluso cuando el pleito no culmine con audiencia de juicio. No es necesario llegar hasta la sentencia para asegurar efectivamente la reparación del daño a la víctima, para involucrar obligatoriamente en la aplicación de este artículo a los padres, madres o cuidadores y cuidadoras.

Las autoridades confunden la aplicación del principio de oportunidad consagrado en el artículo 174, que permite los acuerdos posibles entre ofensor y víctima y la conciliación para pactar la reparación de los daños, con la prohibición del artículo 157 de la ley que expresamente consagra la no procedencia de acuerdos entre la fiscalía y la defensa.

“La justicia restaurativa es un modelo de justicia comunitaria que busca la reparación (víctima) o restauración (comunidad) de los daños causados por el delito, mediante un proceso en el que participan la víctima y el ofensor con mediación de la comunidad, para generar un acuerdo que puede incluir respuestas de diversa naturaleza (reparación, indemnización, garantía de no repetición, conciliación, servicios a la comunidad, etc.) y cuyo mayor potencial consiste en la restauración del lazo social, el fortalecimiento de las bases comunitarias y la reintegración o inclusión social del ofensor a la comunidad. Propone una forma alternativa de dar respuesta al delito, en contraste con el modelo retributivo partiendo de una nueva concepción, según la cual:

- *El crimen lesiona las relaciones humanas.*
- *En todo delito hay víctimas primarias y secundarias.*
- *Se debe atender las necesidades de víctimas, comunidades y ofensores y dar respuesta al delito por la vía de la voluntad y la cooperación, con un mínimo de coerción.*
- *La comunidad cumple funciones de veeduría y control social, pero también de cooperación y soporte mediante la generación de ofertas de inclusión social para los ofensores.*
- *El énfasis debe radicar en la construcción de valores y de una ética de la responsabilidad”³.*

Si bien en el mundo no existe modelo único de justicia restaurativa, la realidad muestra que el actual sistema carece de este enfoque, lo que limita el cumplimiento de la finalidad del sistema. La realidad es que la normatividad existente regula figuras jurídicas como el Principio de Oportunidad y existe un Manual de Mediación que dinamiza el tema de la justicia restaurativa; sin embargo, deja su reglamentación en

³ Padilla, Andrea. OIM Convenio 3973 del 2009.

cabeza del ente investigador – FISCALIA GENERAL DE LA NACION - sin que esta entidad haya determinado los procesos y procedimientos a seguir para su cabal aplicación.

En la actualidad se viene implementando una aplicación intensiva de la privación de libertad y de libertad asistida y no se ha desarrollado una oferta de programas concebidos desde la justicia restaurativa que contribuya a una reflexión pedagógica del delito y por consiguiente, a la reintegración social de los y las adolescentes que ingresan al sistema, sumado a lo ya señalado sobre la aplicación mínima del principio de oportunidad y del servicio comunitario que es la sanción menos utilizada por los y las jueces.

Lo sustantivo en la aplicación de la justicia restaurativa, como objeto del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, es la comprensión de su propia dinámica. Para su efectiva aplicación es necesario dar una profunda discusión en relación con la política de trabajo protegido, que limita las posibilidades y opciones para que los y las adolescentes se preparen en procesos de formación técnica y tecnológica más avanzados que los permitidos en las instituciones de privación de libertad.

Los adolescentes requieren procesos de formación para su integración en la sociedad que superen los tradicionales oficios de ebanistería, metal-mecánica, costura y peluquería, lo que demanda además, la creación o refuerzo de procesos de formación académica más avanzados y actualizados por parte del Ministerio de Educación que les permita acceder a educación superior, técnica y tecnológica según sea su interés y vocación.

Que el adolescente se prepare mejor para su inserción no puede ser entendido como la motivación al trabajo infantil; expresión que se sustenta en el Convenio 138 de la OIT que permite a las personas mayores de 15 y bajo condiciones especiales, sobre todo desde la seguridad del proceso educativo, ejercer actividades laborales que cada Estado debe definir y que no atenten contra su salud mental y física.

g. Problemas de salud en general que incluyen aspectos de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas de los y las adolescentes

A pesar que se estima que alrededor del 90 por ciento de los y las adolescentes en el SRPA tienen algún problema de consumo de sustancias psicoactivas, alcohol, o enfermedades mentales, no existen programas especializados para su atención. Adicionalmente no existen lineamientos técnicos por parte del ICBF que estipulen la obligación de que los programas para los diferentes tipos de sanción, incluyan un componente de atención integral para los y las adolescentes. Por otro lado, el equipo técnico que acompaña a los y las adolescentes no cuenta con la capacitación necesaria para establecer el patrón de consumo, ni con las herramientas para incluir su atención

Las distintas autoridades que participan en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes manifiestan que los adolescentes hombres y mujeres involucrados en la

comisión de delitos en el país presentan en muchos casos problemas de salud asociados con discapacidades, con desnutrición, lesiones corporales, enfermedades mentales y adicciones que afectan sus facultades físicas y mentales. Ante la ausencia sistemática de programas liderados por el ente responsable de este derecho como el Ministerio de Salud, las respectivas secretarías municipales y por lo tanto de las EPS, el problema es asumido en algunos casos por el Instituto de Bienestar Familiar, entidad no experta en salud,

Los análisis realizados por reconocidas organizaciones sociales⁴ que atienden adolescentes ofensores han prendido las alertas frente a la relación directa que existe entre el consumo de sustancias psicoactivas y en la comisión de delitos por parte de adolescentes, además de la preocupante situación de la salud mental de los mismos.

La ley de infancia y adolescencia reconoce como derecho de protección, el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra el consumo de sustancias psicoactivas, lo que implica que cuando una persona menor de 18 años presenta consumo, se encuentra en una situación de derecho vulnerado vinculado directamente con su derecho a la salud y por lo tanto debe ser remitido a un programa de atención especializada (el consumo de sustancia psicoactivas está catalogado como enfermedad mental), tal como lo señala el artículo 60⁵ de la Ley 1098 de 2006.

A la fecha, es el ICBF el que paga algunos cupos en hospitales mentales para la atención especializada de adolescentes, pero es claramente el sector de la salud quien debe asumir la oferta de estos programas especiales tanto para consumo, como para la salud mental y no lo hace. Esta falla es imputable al ente rector del Sistema de Bienestar Familiar, dado que su gran tarea de articular y hacer cumplir las funciones a las entidades que garantizan los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes se ha rezagado en la exigencia pero también al sector salud que no ha cumplido con su responsabilidad de apropiar, diseñar y ejecutar los programas especializados que se requieren.

Es urgente la comprensión de este problema por parte de las autoridades que intervienen en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes, quienes en algunos casos carecen de claridad frente a la prioridad de atender primero los problemas de salud o primero el proceso penal. Esta discordancia es el reflejo de la ausencia de un ente rector que aclare que independientemente del adelanto del proceso de responsabilidad penal, es la autoridad competente de restablecimiento de

⁴ Grupo Opciones, la Fundación Creemos en ti y la Asociación Afecto entre otras.

⁵ Ley 1098 de 2006. **ARTICULO 60. VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS.** Cuando un niño, una niña o un adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección, de su integridad personal, o sea víctima de un delito, o cuando se trate de una adolescente o mujer mayor de 18 años embarazada, deberán vincularse a un programa de atención especializada que asegure el restablecimiento de sus derechos.

PARÁGRAFO 1.- La especialización de los programas debe definirse a partir de estudios diagnósticos que permitan determinar la naturaleza y el alcance de los mismos. Los programas deberán obedecer a las problemáticas sociales que afectan a los niños, las niñas y los adolescentes, y ser formulados en el marco de las políticas públicas de infancia y adolescencia dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

derechos quien debe ordenar al sector salud que asuma su obligación de restablecer ese derecho y reporte informes al juez sobre la situación de salud del o la adolescente.

Según el Estudio de Sustancias Psicoactivas del ICBF en el 2009, *"El consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes infractores de la ley es muy superior al que se observa en la población general: El consumo de cocaína es 20 veces superior, el de marihuana y de bazuco es 10 veces superior, el de tranquilizantes ocho veces, el de inhalables de siete a nueve veces, el de heroína seis veces, y el de éxtasis tres veces mayor"*. Cabe resaltar que el estudio únicamente analiza los y las adolescentes que se encuentran con las sanciones de privación de libertad y privación de libertad asistida, lo que genera un vacío de la caracterización del total de los adolescentes que se encuentran cumpliendo otras sanciones contempladas en el Código de Infancia y Adolescencia. Por otro lado, a pesar que el Estudio recomienda continuar la investigación para poder establecer una base de datos que permita generar políticas más pertinentes a la realidad de la población del sistema, a la fecha esta recomendación no se ha implementado.

h. Sistema de Información y seguimiento y reintegración social de los adolescentes que pasan por el sistema.

El SRPA no cuenta con un Sistema de Información unificado que permita hacer un análisis cuantitativo y cualitativo de la situación de los y las adolescentes que ingresan al Sistema. Aunque existen mecanismos para medir algunos aspectos, no se ha avanzado en su articulación para poder generar una línea de base.

El ICBF reporta unas estadísticas acordes con los cupos que financia, pero no tiene disponible de manera específica y regional la oferta de programas para cumplimiento de sanciones aun cuando es la única entidad que está aportando recursos para tal efecto. Las demás entidades tampoco han podido automatizar su propia información lo que conduce a que no puedan tomarse decisiones adecuadas para mejorar su aplicación. De alguna manera la policía reporta el número de detenciones de menores de edad, pero más allá de la aprehensión, la judicatura no ha podido sistematizar el número de procesos vigentes, los cerrados y menos aún el seguimiento que debe hacerse del cumplimiento de las sanciones no privativas de la libertad.

Esta carencia de información ordenada e integrada, demanda de manera urgente la estructuración del sistema de información para que cada entidad reporte oportunamente la situación de cada adolescente que pasa por su despacho, de tal forma que una entidad central (rector) pueda sistematizarlas y analizarlas para poder observar el panorama general de la operación del sistema.

No se conoce tampoco que están haciendo los jóvenes que salen del sistema penal para adolescentes, si los procesos que con ellos se trabajo en los centros o en el cumplimiento de las sanciones efectivamente cumplieron su función pedagógica y de reinserción social. Los adolescentes carecen de un acompañamiento real del Estado y de la sociedad, se pretende que ellos y ellas restauren el daño causado, pero se les deja solos a su suerte buscando trabajo para su subsistencia. Vale decir que una vez el

adolescente cierra su proceso, bien por evasión o bien por que terminó en el tiempo, el rastro se pierde totalmente por la ausencia de políticas de seguimiento y acompañamiento.

El sistema también debe hacer énfasis en una atención integral de los y las adolescentes que incluya un acompañamiento en la etapa de la post sanción para prevenir la reiteración del delito . Esto es importante en la medida en que garantiza la inclusión social del adolescente en concordancia con sus derechos mediante el apoyo de programas articulados de educación, culturales, deportivos, salud, participación ciudadana entre otros, formando una concepción de ciudadanía en donde el adolescente se reconoce así mismo y a los demás como sujetos de derechos, aunado a que ello permite valorar si el Sistema cumplió su finalidad.

En síntesis, la terminación del proceso penal o el cumplimiento de la sanción impuesta a los adolescentes hombres y mujeres que han cometido delitos, no implica la terminación del proceso de protección integral de restablecimiento de derechos. Una vez terminados los procesos señalados se espera que el joven ya tenga sus derechos restablecidos por lo que la autoridad competente de restablecimiento de derechos debe seguir acompañando en calidad de prevención a ese o a esa adolescente y joven en su inclusión social.

i. Política de Prevención

La Comisión ha identificado la ausencia de una política de prevención de delincuencia infantil y adolescente de conformidad con la Ley 1453 que prevé justamente su adopción por parte del Ministerio de Justicia.

El Estado debe elaborar y aplicar una política general de justicia de menores de edad que abarque la prevención de la delincuencia juvenil. La experiencia internacional muestra que una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil tiene graves limitaciones. Se deben promover políticas sociales complementarias a las de seguridad, orientadas a proteger a los niños, niñas y adolescentes del abuso de sustancias psicoactivas y el control del tráfico de armas ligeras y corto punzantes.

Es evidente que una de las motivaciones de la creación del sistema de responsabilidad penal adolescente también era desincentivar la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos criminales, pero sin una política prevención de delincuencia infantil y adolescente y la presencia de un débil sistema de responsabilidad, el objetivo no se ha cumplido.

j. Niños y niñas menores de 14 años.

Los niños y niñas menores de 14 años no son objeto del sistema de responsabilidad penal para adolescentes y son definidos más bien como víctimas de violación a sus

derechos y por ello se requiere para ellos un proceso de restablecimiento de derechos y de trabajo del Estado con sus familias y comunidades.

No se conoce el mandato del artículo 142 de la Ley 1098 de 2006 que dispone que estos niños y niñas deben protegerse en programas de atención especializada distintos a los destinados para niños y niñas con otra forma de vulneración de sus derechos, dada su propia particularidad. En estos programas deben vincularse también los padres, madres y cuidadores quienes cuando se trata de delitos contra la vida, la libertad y los delitos sexuales responden penalmente por la conducta cometida por sus niños o niñas, tal como lo dispone el artículo 25 del Código Penal (Acción u Omisión).

Debe darse a conocer en las diferentes regiones del país el nuevo tipo penal creado por la Ley 1453 de 2011 que castiga a quienes utilicen menores de edad para la comisión de delitos, dado que de acuerdo con percepciones de muchas entidades (pues no existe información disponible) se afirma que detrás del delito cometido tanto por adolescentes como por menores de 14 años, hay uno o varios adultos utilizándoles como instrumentos para la comisión de delitos.

3. Análisis de los aspectos críticos identificados en la aplicación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Aspectos fundamentales de la aplicación del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Situación actual
Marco normativo que cumpla con los estándares internacionales	<p>Existe un marco normativo que tiene vacíos en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición del ente rector del sistema 2. Definición de la fuente de financiación para la oferta de programas en los que se deben cumplir las diferentes sanciones garantizando a la vez el restablecimiento de derechos. 3. Definición de competencias para la atención de adolescentes consumidores en el sistema 4. Definición de la fuente de financiación de los recursos técnicos y económicos para el funcionamiento del sistema 5. Definición del rol procesal del

	<p>defensor de familia o en su defecto el comisario de familia y su ámbito territorial.</p> <p>6. Definición de la competencia territorial cuando los adolescentes son ubicados en otros municipios para cumplir las sanciones</p>
<p>Cumplimiento de la finalidad y objetivos del sistema de responsabilidad penal para adolescentes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se ha logrado hacer efectivo el carácter pedagógico del SRPA planteado en la ley siendo aun, en la práctica, un proceso represivo y punitivo 2. El proceso carece de funcionarias y funcionarios especializados en derechos de niñez, adolescencia y justicia restaurativa 3. El derecho a participar y ser oído en todas las etapas del proceso se omite por parte de quienes en el intervienen 4. El juzgamiento en ausencia es un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos del sistema 5. El tiempo que se toman las autoridades que intervienen en el proceso es excesivo y muchas veces se define en sentencias, cuando el adolescente ya es un adulto
<p>Participación de los padres en el proceso de responsabilidad penal para adolescentes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los padres o cuidadores de los niños y niñas menores de 14 años no están siendo judicializados por la comisión de delitos graves de acuerdo con el artículo 142 de la Ley 1098 de 2006. 2. Las autoridades no están asegurando la presencia de padres o cuidadores para dar cumplimiento al Decreto 860 de 2010 cuyo objeto es <i>"reglamentar las obligaciones del Estado, la sociedad y la Familia en la prevención de la comisión de infracciones a la ley penal por parte de niños, niñas y adolescentes y su reincidencia, así como las responsabilidades de los padres o</i>

	<p><i>personas responsables del cuidado de los menores de edad que han cometido tales infracciones, dentro de los procesos administrativos o penales que se adelanten por las autoridades competentes. La garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes corresponde a la familia, al Estado y la sociedad. El Estado Colombiano reconoce el rol fundamental de la familia como medio natural para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes; y su papel primario y preponderante en la educación y formación de los mismos. Las autoridades administrativas y judiciales, tomarán en cuenta este principio, para lo cual es deber escuchar el parecer de la madre, padre o representante legal, cuando sea procedente. La sociedad deberá participar activa y continuamente en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, velará para que cada una de las obligaciones expresadas en esta Ley sea efectivamente cumplida”.</i></p>
Combinación de las diferentes sanciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Baja utilización de la conciliación como mecanismo de Justicia Restaurativa. 2. Tendencia al incremento de penas pues no se tiene en cuenta los factores de riesgo y de protección. 3. Énfasis en las sanciones privación de libertad y la libertad asistida. 4. Sanciones sin fin pedagógico, restaurativo y preventivo.
Condiciones en las que se da la privación de la libertad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Déficit de cupos para el cumplimiento de la sanción, lo que ha resultado en hacinamiento en los Centros de Atención. 2. No se desarrolla con base en los parámetros internacionales. 3. Condiciones precarias de seguridad para los y las adolescentes y los equipos que los atienden.
Mecanismos de verificación del objetivo de la sanción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de mecanismos de verificación del objetivo de la sanción. 2. Ausencia de un sistema de información que pueda dar

	<p>cuenta de la situación de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>3. Dictámenes débiles por parte de los equipos técnicos y débil seguimiento del cumplimiento y verificación de las sanciones</p>
--	---

4. Recomendaciones

Mostrado el diagnóstico e identificados y analizados los puntos críticos de aplicación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se presentan frente a cada, las recomendaciones que por consenso propone la Comisión de Evaluación del SRPA en cumplimiento del artículo 110 de la Ley 1453 de 2011.

De las recomendaciones puede también observarse que algunas se pueden ajustar por vía de lineamientos técnicos de las instituciones responsables, otras se pueden adelantar por vía de la capacitación y entrenamiento de funcionarios y funcionarias que intervienen tanto el proceso judicial penal como en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos; y otras deben aclararse por vía de ajuste legislativo. Sin embargo, la Comisión recomienda que desde el inicio del año 2012 se surta el Plan de Acción que se propone para salvaguardar el debido proceso para los adolescentes que cometen delitos.

1. Definición del ente Rector

Frente a la deliberación sobre el ente rector la mayoría⁶ de miembros de la Comisión consideran que puede ser el Ministerio del Interior, quien desde su misión y visión, garantiza una mirada integral al Sistema⁷.

Lo recogido por las instituciones de la Comisión en el levantamiento del diagnóstico permite afirmar que uno de los grandes obstáculos para la operación del sistema es la ausencia de liderazgo que debe ser suplida directamente en cada municipio, liderazgo regional que si bien está dado a los alcaldes y gobernadores por mandato constitucional y por mandato de los artículos 204 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y que su función de articular el SRPA es una tarea implícita en estos textos legales, se requiere que un marco normativo les indique de manera expresa a cada jefe de entidad territorial su deber de articular y dirigir el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, tarea que hoy desconocen y no cumplen, se reitera, por no sentirla como suya al no estar expresamente señalada en la lista de sus funciones, hecho grave que demanda una acción concreta y específica de señalamiento explícito.

⁶ Fiscalía, la Policía, el ICBF, el Distrito de Bogotá y la Alianza por la Niñez

⁷ Cuando la subcomisión de redacción propuso al Ministerio del Interior como rector del sistema, el representante de esa entidad no estaba presente.

Al respecto el Observatorio del SRPA de la Universidad Nacional considera que el rector del sistema no debe ser el Ministerio del Interior y de Justicia en su momento por la posición punitivista y de eficientismo penal que ha manejado respecto de la política criminal y de la seguridad ciudadana. Advierte la necesidad que el liderazgo del Sistema esté en cabeza de una instancia gerencial capaz de articular inter niveles, inter actores e inter sectores al Sistema.

Por su parte, la Procuraduría propone que dicha función sea cumplida por el Ministerio de Justicia⁸, toda vez que, se trata de un sistema de justicia y que la estructura orgánica de ese ente contempla la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria con funciones de definir políticas en la materia para el SRPA. Los demás miembros de la Comisión manifiestan preocupación frente a esta propuesta, atendiendo que bajo esa Dirección se maneja una concepción carcelaria y penitenciaria que va en directa contravía con la finalidad del SRPA.

Con la definición del ente rector, también será necesario definir los roles, competencias y alcance de las entidades territoriales intermedias dentro del Sistema. La naturaleza de estas entidades permitiría asignarles un papel de coordinación, integración, asistencia técnica y financiación.

2. Esclarecimiento del rol de la autoridad competente para el restablecimiento de los derechos de los adolescentes en el proceso penal para adolescentes

Se ha podido establecer por visitas a municipios y por análisis de puntos críticos adelantados por diferentes entidades que hay un debate entre los propios magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores judiciales del Sistema de Responsabilidad penal para adolescentes y entre los defensores de familia y comisarios de familia en cuanto a determinar si la autoridad competente de restablecimiento de derechos es o no un sujeto procesal.

Frente a estas variadas interpretaciones, es necesario que un marco legal o un lineamiento concertado con las diferentes autoridades que en el sistema intervienen, se indique cual es el rol de dicha autoridad competente (defensor de familia, comisario de familia o en su defecto inspector de policía) en el proceso.

Debe definirse en calidad de qué interviene, si como sujeto procesal o como sujeto interviniente; pero independientemente de esta indicación, el lineamiento o la ley debe ordenarle a esa autoridad competente de restablecimiento de derechos, que intervenga en el proceso dado que está representando al sistema de protección que lidera justamente la distinción entre un proceso penal para adultos y uno de responsabilidad para adolescentes. Darle un rol menor al que tiene el juez o el acusador no permitiría que efectivamente el proceso penal para adolescentes tenga enfoque restablecedor y de protección integral, tal como lo dispone la Ley 1098 de 2006.

⁸ Decreto 2897 de 2011

La ley o el lineamiento aclarará que en el proceso penal para adolescentes debe intervenir el defensor de familia cuando esté presente en el municipio o circuito en el que se adelanta el proceso, o en su defecto si no hay presencia física operativa de esta autoridad en el municipio, intervendrá el Comisario de Familia y a falta de este, lo tendrá que hacer el respectivo Inspector de Policía, el que debe asegurarse sea abogado, tal como lo ordenan las normas de policía.

3. Apropiación y asignación de recursos para el financiamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes y de los programas donde se cumplan las sanciones y lineamientos técnicos

La ley 1098 de 2006 fue explícita al ordenar que las sanciones deben cumplirse en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con lineamientos definidos por el ente rector del mismo.

Es Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda quienes deben apropiar los recursos financieros necesarios para la operación de las sanciones (incluida la privación de libertad) de tal forma que con el complemento de una definición de carácter legal se asigne específicamente la responsabilidad del financiamiento, y de la puesta en marcha, teniendo claro que ICBF debe definir los lineamientos técnicos para la operación de las sanciones.

En efecto, el artículo 177 de la Ley de Infancia dispone que: *“Las sanciones previstas en el presente artículo se cumplirán en programas de atención especializados del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y deberán responder a lineamientos técnicos diseñados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”*. Se reitera que el artículo no precisa la entidad a cargo de la financiación de los programas donde cumplir las sanciones, vacío que debe llenarse por ley, previa concertación con el Ministerio de Hacienda que junto con Planeación Nacional apropiará los recursos necesarios para que las Alcaldías o el ICBF pongan al servicio de los jueces, en cada municipio, la oferta de las seis sanciones previstas en la ley de infancia y se asegure así la justicia restaurativa.

La propuesta es que una vez apropiados y asignados los recursos financieros para la operación del Sistema y los recursos para la financiación de los programas para el cumplimiento de las seis sanciones previstas, sean entregados al ente rector quien debe tener una gerencia de recursos que lidere desde lo nacional la aplicación efectiva del sistema en lo local, previa una definición de funciones que incluye la administración de los recursos.

4. Disposición de espacios físicos a donde conducir los adolescentes aprehendidos en flagrancia en cada ente territorial municipal

El artículo 162 de la Ley 1098 de 2006 dispone para los Alcaldes la obligación de proveer o adecuar un lugar físico, separado de los adultos en los que puedan ser conducidos los adolescentes aprehendidos en flagrancia. Este espacio físico, se reitera, separado de los adultos, no necesariamente implica la construcción de un centro para ello. Se trata de que en cada municipio se adecúe un espacio físico (dos cuartos de una escuela, o del puesto de salud, o de una casa del municipio, etc.) que cumpla con los estándares definidos en las reglas de las Naciones Unidas para menores de edad privados de libertad, con vigilancia externa de la policía, ojalá de infancia y adolescencia, mientras se surten las 36 horas que la ley ordena para que el adolescente aprehendido sea puesto a disposición de las autoridades de investigación correspondientes.

Este artículo se complementa con el mandato del artículo 191 que regula la detención en flagrancia: *"El adolescente sorprendido en flagrancia será conducido de inmediato ante el Fiscal delegado para la autoridad judicial, quien dentro de las 36 horas siguientes lo presentará al juez de control de garantías y le expondrá cómo se produjo la aprehensión"*. Frente a esta disposición, al no haber un lugar físico a donde conducirlo, el adolescente deberá permanecer en sus casas en detención domiciliaria y por supuesto sin control del Estado, por lo que el principio pedagógico de restauración del daño causado por el adolescente, pierde su fuerza cuando es el propio Estado quien no tiene las herramientas para asegurar que el caso se judicialice y se inicie el proceso de responsabilidad.

Este problema demanda de manera urgente un cambio de lineamientos técnicos por parte del ICBF ya que los existentes centran la tarea del Alcalde en la construcción de infraestructura y centros, cuando lo que con urgencia se requiere es la adecuación de un espacio físico en cada municipio del país, el que debe ir de acuerdo con las posibilidades del municipio y el apoyo y asistencia técnica del ICBF.

5. Diseño de un currículo de capacitación y entrenamiento del recurso humano que interviene en todas las etapas del proceso de responsabilidad penal para adolescentes

Al igual que la especialización del sistema de responsabilidad penal para adolescentes requiere de leyes, lineamientos, procedimientos e instituciones específicos para niños, niñas y adolescentes, también se requiere de capacitación específica para todas las personas que intervienen en el SRPA. Estos requisitos de especialización se aplican a todas las personas que participan en el sistema, incluyendo al personal no jurídico que asesora a los jueces y magistrados o que ejecuta las medidas ordenadas por los mismos. Igualmente al personal de las instituciones en las que se mantiene a los adolescentes privados de su libertad y de los programas que atienden las demás sanciones.

Se debe desarrollar una política pública de capacitación en el sistema penal

adolescente especializada dirigida tanto a jueces, a fiscales, a procuradores judiciales y a defensores públicos y demás funcionarios que tengan contacto con los adolescentes. Es importante resaltar que fuera de las ciudades capitales es frecuente que no existan jueces específicamente designados o capacitados para atender los casos de niños que son acusados de infringir leyes penales, de forma tal que el grado de especialización que exhibe el sistema jurídico es incluso menor y por ende el esfuerzo que se requiere es mayor.

Tal y como lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la distribución geográfica del sistema de justicia juvenil es un elemento básico para evaluar la capacidad del Estado para procesar y sancionar a adolescentes infractores según los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Si bien la Comisión reconoce que no siempre es posible que existan en todo el territorio jueces dedicados a conocer exclusivamente casos de adolescentes acusados de infringir leyes penales, considera que, como mínimo, los jueces que conozcan estos casos deben estar debidamente capacitados para poder decidir casos sobre justicia juvenil, en aplicación de todos los derechos y garantías específicos establecidos para ellos.

Se propone que el ente rector defina un currículo académico conjunto para la capacitación y especialización permanente de todas las autoridades que intervienen en cualquier calidad en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, para que cada escuela de formación, de cada una de las entidades señaladas lo aplique bajo los mismos criterios técnicos y no haya lugar a la cantidad de diversas interpretaciones que ha tenido las normas que definen el sistema.

Adicionalmente se propone que se diseñe un esquema de certificación para todas aquellas organizaciones operen en el SRPA.

6. Guías para la implementación de la Justicia Restaurativa

La aplicación del SRPA requiere de guías sobre lo que debe ser un proceso con carácter pedagógico, especializado y diferenciado que asegure la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño. Los operadores del sistema requieren un entrenamiento experto que les permita aplicar el principio de oportunidad cuando quiera que la gravedad de la conducta cometida amerite una intervención alternativa para el adolescente, distinta al internamiento institucional.

Otros países muestran como el 90% de los delitos se resuelven a través de acuerdos entre adolescentes y víctimas en lugares (centros de mediación o conciliación) donde estas autoridades logren acuerdos pedagógicos para el adolescente y reparadores para la víctima y en los que haya un acompañamiento permanente biopsico-social al adolescente que determina un acuerdo.

Esta propuesta debe ser entendida de manera integral, es decir no basta con que haya un lugar y un mediador y se firme un acuerdo. Se trata de que el proceso de acompañamiento al adolescente vaya hasta su reinserción social y que el adolescente

cuente con un centro de referencia al que pueda acudir incluso diariamente cuando sienta una crisis, o esté desmotivado o no pueda alcanzar los objetivos del acuerdo. Este acompañamiento no puede ser solo al adolescente hombre o mujer involucrado en la comisión del delito, sino que debe ser con su entorno familiar y comunitario.

Esta implementación de un modelo de justicia restaurativa demanda la asignación de recursos presupuestales para que en los municipios exista un programa especializado para ello, que incluso maneje también las sanciones de reglas de conducta, amonestación, libertad vigilada y trabajo con la comunidad.

En este sentido, el sistema deberá incluir un enfoque de justicia restaurativa que hasta la fecha ha sido ausente. El Ministerio de Justicia deberá capacitar a los diferentes actores procesales del Sistema en los mecanismos de justicia restaurativa para que sean aplicados. Al mismo tiempo el ICBF deberá incluir en los lineamientos técnicos de la creación de programas la transversalización de la justicia restaurativa en todas las etapas de atención de los y las adolescentes.

Por otro lado, es importante que de conformidad con el artículo 170 del Código de Infancia y Adolescencia, los padres o representantes legales sean citados a acudir al proceso de reparación del adolescente, teniendo en cuenta que ellos son solidariamente responsables. Por último es importante que el sistema de justicia juvenil sea accesible en todo el territorio nacional y no solamente en las capitales de departamento o ciudades grandes.

7. Definición en el Ministerio de Salud de recursos financieros y programas para la atención de la salud integral y especializada de niños, niñas y adolescentes que cometen delitos.

Quedó planteado en el análisis del punto crítico respectivo que los problemas de salud que sufren los adolescentes van desde la desnutrición, la discapacidad moderada, las enfermedades mentales y la adicción a sustancias psicoactivas.

Bajo este panorama se propone que el Ministerio de Salud diseñe, apropie los recursos y haga seguimiento de programas de atención especializada para los niños, niñas y adolescentes que cometan delitos de acuerdo con sus especificidades. Si bien se conoce, por percepción de muchas de las instituciones involucradas en el SRPA, que el mayor problema está en el consumo de sustancias psicoactivas, es igualmente grave la detección de enfermedades de salud mental y de salud física lo que demanda la definición inmediata de oferta de programas en los municipios a donde los jueces y autoridades competentes de restablecimiento puedan remitir a los y las adolescentes que padezcan una o varias de dichas enfermedades.

Se estima que 90 por ciento de los y las adolescentes vinculados al SRPA son consumidores. Tal y como lo señala el Estudio de Sustancias Psicoactivas del ICBF del 2009, es imperativo generar programas de tratamiento por consumo de drogas como parte de la función protectora, educativa y restaurativa que conlleva las sanción

judicial impuesta.

El ICBF deberá realizar un segundo estudio⁹ que permita conocer, caracterizar y describir a la población adolescente infractora de la ley. Dicho estudio deberá considerar variables demográficas, individuales, familiares y sociales, estableciendo posibles diferencias por sexo y edad entre población consumidora problemática (consumo perjudicial y dependiente), población consumidora de drogas no problemática (consumo experimental u ocasional) y población no consumidora.

El ICBF en conjunto con el Ministerio de Salud deberá generar un lineamiento técnico para la inclusión de la atención adolescentes consumidores en el marco del sistema de responsabilidad penal adolescente.

De la misma manera es responsabilidad del Estado garantizar el adecuado cubrimiento de la educación y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo. Es así como el Ministerio de Educación y el SENA debe contar con sistemas flexibles y programas pertinentes que respondan a las necesidades de los y las adolescentes del sistema. Los programas deben ser parte integral del desarrollo de los adolescentes y no se deben limitar a las artes y oficios, sino a desarrollar la capacidad de los y las adolescentes.

8. Adopción de un Sistema de Información, Seguimiento y Reintegración social de los adolescentes que pasan por el sistema

La Comisión resalta la importancia de la creación de un sistema de información integral e indicadores del SRPA, que permita mejorar su gestión y su adecuada supervisión. Adicionalmente se reitera que la recopilación sistemática de información es un instrumento esencial para la planificación, formulación y evaluación de políticas públicas en la materia.

En este sentido la Comisión, recomienda que el ente rector del Sistema pueda crear un Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento basado en los documentos que se han elaborado por los órganos de Naciones Unidas para facilitar el uso de los criterios e indicadores que permiten analizar apropiadamente la información recopilada en materia de justicia penal para adolescentes.¹⁰

⁹ La Procuraduría General de la Nación afirma que el 90 por ciento de los adolescentes en el SRPA consume sustancias psicoactivas. El estudio realizado en el 2009 por el ICBF solo contó con una muestra de adolescentes que tuvieron la sanción de privación de libertad y es importante poder analizar el consumo de adolescentes que tienen otras medidas. Esta información permitirá orientar y definir lineamientos para la atención de sanciones no privativas de libertad.

¹⁰ Al respecto, el Consejo Económico y Social de la ONU ha recomendado establecer sistemas de recolección de datos e información sobre justicia juvenil con respecto a los menores en conflicto con la ley, utilizando como guía el Manual para la medición de indicadores sobre la justicia penal para adolescentes.

Pero además del seguimiento y acompañamiento del adolescente durante el cumplimiento de sus sanciones, también se requiere la definición de un modelo de seguimiento y acompañamiento una vez termina su vinculación con el sistema, modelo que debe analizar el impacto que tienen las sanciones, si estas cumplen o no sus finalidades pedagógicas y si en efecto el proceso aseguró la justicia restaurativa. Se requiere diseñar y poner en marcha un modelo de seguimiento y acompañamiento en tres etapas sustantivas: antes de que el niño, niña o adolescente se vincule con la comisión de delitos (política de prevención), durante el proceso judicial y de restablecimiento de derechos y posterior a la terminación del proceso judicial y del cumplimiento de las sanciones.

9. Adopción de la política de prevención de la criminalidad infantil y adolescente

Como quiera que el SRPA está centrado en judicializar los delitos que cometen los adolescentes, es urgente que el Estado, con la participación de la sociedad civil, se anticipe al aumento de la delincuencia y prevenga desde los ámbitos comunitarios y sociales los brotes de criminalidad infantil y adolescente que hoy alarman al país. Un sistema de justicia juvenil cuya política criminal esté orientada meramente por criterios retributivos y deje en un segundo plano aspectos fundamentales como la prevención y el fomento de oportunidades para una efectiva reinserción social, sería incompatible con los estándares internacionales en la materia.

En concreto se requiere que cada Alcalde como ente rector del SRPA en el municipio y bajo los lineamientos nacionales definidos por los Ministerios de Interior y Justicia y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, defina un plan de acción que contenga la oferta de servicios y de programas de prevención en los municipios de acuerdo con las características de contexto particulares, de tal forma que el niño, la niña, el adolescente y los jóvenes tengan opciones distintas a vincularse con el negocio del delito.

Debe trabajarse de manera profunda en la generación de espacios y entornos que verdaderamente sean de protección (hogares, escuelas, parques, bibliotecas, ludotecas, esquinas, calles) para que los adolescentes no encuentren en la delincuencia la salida a sus necesidades económicas o en la cultura arraigada de la ilegalidad.

Es importante crear programas de prevención de delincuencia juvenil, en la que participen todas las entidades que conforman el SRPA, además del gobierno nacional, los gobiernos locales y departamentales, en los cuales se garantice la participación activa de los adolescentes en el diseño, ejecución y evaluación de los mismos. Estos programas deben plantear la generación de oferta educativa pertinente y de calidad, oferta de salud, trabajo formativo con padres, madres y cuidadores, alternativas de uso creativo del tiempo libre, proyecto de vida y participación en grupos de niños, niñas y adolescentes.

Esta política con perspectiva territorial y de género debe contar con un observatorio del delito y del comportamiento de la delincuencia que le permita al Alcalde sobre su propio mapa, reforzar sus programas y oferta de servicios para minimizar los factores de riesgo y que se pueden perfectamente ubicar de acuerdo con el sistema de información y estadísticas que la policía de cada municipio debe observar.

10. Oferta de programas especializados para menores de 14 años que cometen delitos

La población menor de 14 años es definida por la Ley de Infancia en el artículo 142 como inimputable, lo que implica que frente a la comisión de delitos no asumen ningún tipo de responsabilidad penal (salvo que se trate de delitos de homicidio, lesiones personales dolosas y delitos contra la formación y libertad sexuales, en cuyo caso responden no solo civil sino penalmente los padres o cuidadores con las mismas penas previstas en el Código Penal para estos delitos).

Para asegurar la oferta de programas especializados y el trabajo con las familias de ese grupo de niños y niñas, se requiere que el ICBF defina una línea programática especializada para la atención de estos menores de 14 años que se encuentran en vulneración de sus derechos y que presentan unas particularidades completamente distintas a las de niños o niñas víctimas de abuso u otras graves violaciones.

Estos niños y niñas deben ser acompañados con programas de intervención terapéutica cuando así se requiera y medidas psico-sociales (acompañamiento y seguimiento a sus entornos familiares), deben estar incluidas en sistemas escolares regulares o de aceleración del aprendizaje; y se les debe ofrecer alternativas de uso creativo del tiempo libre y construcción de proyecto de vida. En resumen, su situación debe ser tenida en cuenta de manera especializada, partiendo de un lineamiento técnico que permita a las autoridades municipales guiarse para su atención y restablecimiento.

5. Plan de Acción

Identificados los puntos críticos y hechas las recomendaciones pertinentes para cada uno de ellos, la Comisión tiene una propuesta de reforma legislativa que incluye diez puntos, con la que en principio se aseguraría un funcionamiento efectivo del SRPA en todo el país desde un mandato legal, lo que le da la fuerza que requiere en este momento de crisis.

De no ser posible una reforma legal, ocho de los diez puntos que pueden ser ajustados y aclarados por vía de los lineamientos técnicos cuya obligación está en cabeza, de una parte, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en lo que tiene que ver con el Sistema de Bienestar Familiar y la definición de lineamientos para el cumplimiento de las sanciones, de otra en cabeza del Ministerio de Justicia quien debe asumir la función de definir la política de prevención de criminalidad infantil y adolescente y finalmente, en cabeza del Ministerio de salud que resuelva el problema de la salud integral los adolescentes vinculados al SRPA.

Sin embargo, hay dos puntos de los 10 que solamente se resuelven con una ley que asigne las competencias y las obligaciones, sobre todo cuando se trata de apropiar y asignar recursos presupuestales. Se trata del punto uno que demanda la definición de una entidad responsable de dirigir el sistema de responsabilidad penal para adolescentes como ente rector del mismo en lo nacional y en lo municipal, y del punto tres que se refiere a la urgencia de apropiar y asignar los recursos presupuestales para el funcionamiento del sistema y de forma específica para el cumplimiento de las sanciones previstas en la ley.

Los demás puntos se pueden resolver por vía de lineamientos y si cada entidad responsable asume la función imperativa que le compete. No obstante se reitera que al haber dos puntos que obligan a ser ajustados por vía legislativa, vale la pena introducir en dicha reforma los otros ocho para darle todo el peso que requieren ya que la experiencia ha mostrado que los lineamientos técnicos por si solos, que los actores del sistema cumplan de manera efectiva con sus responsabilidades.

Punto crítico	Requiere ajuste legislativo	Se puede resolver por lineamientos técnicos del ICBF o por adopción de programas en Ministerios y Alcaldías
1. Ente Rector	X	
2. Rol de autoridad administrativa competente		X
3. Ausencia de recursos presupuestales	X	
4. Adecuación de espacios físicos para la detención en flagrancia		X
5. Capacitación del recurso humano		X
6. Guías para asegurar la justicia restaurativa		X
7. Programas de salud para adolescentes		X
8. Sistema de Información y Seguimiento		X
9. Política de Prevención		X
10. Menores de 14 años que cometen delitos		X

Aspecto crítico	Acción
Ausencia de ente rector	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover una iniciativa legislativa que le asigne la rectoría y gerencia del Sistema al Ministerio de Interior. (Legislatura 2012) 2. Definición de roles, competencias y alcance de las entidades territoriales intermedias dentro del Sistema.
Recursos financieros, técnicos y definición de lineamientos para los programas de cumplimiento a las sanciones definidas en la ley	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional deberán orientar recursos para el fortalecimiento del Sistema. (Corto Plazo) 2. Impulsar una iniciativa legislativa que establezca la responsabilidad de la financiación del Sistema. (Legislatura 2012) 3. Estudiar la viabilidad de modificar el Decreto 1747 de 2005, la Ley 141 de 1994 referentes a la distribución de recursos de regalías respecto de la forma de inversión en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes. 4. Labor de incidencia para que los Gobernadores y Alcaldes electos incluyan en sus planes de desarrollo y orienten recursos para el Sistema y la creación de oferta de programas para medidas con criterios de pertinencia según factores de riesgo y de protección.
Espacios físicos en municipios para conducir la aprehensión en flagrancia y detención preventiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. ICBF deberá impulsar lineamientos en los que el énfasis de los espacios físicos deje de ser la construcción de los mismos y más bien se priorice la adecuación de espacios ya existentes. 2. Mejorar la infraestructura en los centros de servicios judiciales
Capacitación del talento humano que interviene en todas las etapas del proceso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ente rector del Sistema deberá generar un programa de capacitación permanente con las diferentes instituciones que incluya información del seguimiento de retos y dificultades que permitan realizar cualificar a quienes intervienen en el sistema de acuerdo con las necesidades del mismo. 2. El ICBF deberá generar capacitaciones continua para los educadores que prestan sus servicios en los centros. 3. El ente rector deberá generar mecanismos de seguimiento a los actores procesales y

	<p>mecanismos de evaluación para asegurar el cumplimiento de la finalidad del sistema.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Establecer criterios de selección que garanticen la idoneidad de los profesionales. 5. Crear un perfil especializado de los educadores que prestan sus servicios en los Centros de Atención Especializada- CAE.
Justicia restaurativa como finalidad del sistema	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Justicia deberá poner en marcha los mecanismos de Justicia Restaurativa y realizar una transversalización de ello en todas las etapas del proceso de los y las adolescentes. 2. El Ministerio de Justicia en conjunto con el Consejo Superior de la Judicatura deberá capacitar a todos los actores que intervienen en el proceso judicial. 3. Incrementar el número de jueces con función de garantías.
Consumo de sustancias psicoactivas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tal y como lo señala el Estudio de Sustancias Psicoactivas del ICBF del 2009, es imperativo generar programas de tratamiento por consumo de drogas como parte de la función protectora, educativa y restaurativa que conlleva la sanción judicial impuesta. 2. El ICBF deberá realizar un segundo estudio¹¹ que permita conocer, caracterizar y describir a la población adolescente infractora de la ley. Dicho estudio deberá considerar variables demográficas, individuales, familiares y sociales, estableciendo posibles diferencias por sexo y edad entre población consumidora problemática (consumo perjudicial y dependiente), población consumidora de drogas no problemática (consumo experimental u ocasional) y población no consumidora. 3. El ICBF en conjunto con el Ministerio de Salud deberá generar un lineamiento técnico para la inclusión de la atención adolescentes consumidores en el marco del sistema de responsabilidad penal adolescente.
Sistema de Información,	1. Creación de un Sistema de Información Integral

¹¹ La Procuraduría General de la Nación afirma que el 90 por ciento de los adolescentes en el SRPA consume sustancias psicoactivas. El estudio realizado en el 2009 por el ICBF solo contó con una muestra de adolescentes que tuvieran la sanción de privación de libertad y es importante poder analizar el consumo de adolescentes que tienen otras medidas. Esta información permitirá orientar y definir lineamientos para la atención de sanciones no privativas de libertad.

<p>Seguimiento y reintegración social de los adolescentes que pasan por el sistema</p>	<p>por parte del ente rector que pueda recoger las diferentes variables que analiza cada uno de los actores intervinientes.</p> <ol style="list-style-type: none">2. Revisión permanente de programas para sanciones basados en evaluaciones de impacto de los mismos en materia de reintegración y reeducación adolescente.3. El sistema deberá mejorar el acompañamiento post- institucional con el fin de disminuir los índices de reiteración en los adolescentes que han recibido el acompañamiento institucional durante el tiempo que se encuentran privados de la libertad.
--	--

COMISIÓN DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

ORGANIZACIONES MIEMBRO DE LA COMISIÓN

- Ministerio del Interior
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Fiscalía General de la Nación
- Policía Nacional
- Consejo Superior de la Judicatura
- Alianza por la Niñez Colombiana
- Observatorio del SRPA de la Universidad Nacional
- Federación Nacional de Departamentos
- Alcaldía de Zipaquirá – Delegada de la Federación Nacional de Municipios

OTRAS ENTIDADES PARTICIPANTES

- Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Integración Social de Bogotá
- Ministerio de Justicia

COORDINACIÓN DE LA COMISIÓN

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Copresidente
- Ministerio del Interior – Copresidente
- Alianza por la Niñez Colombiana – Secretaría Técnica

SUBCOMISIÓN DE REDACCIÓN.

- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** Francia Helena López, Luz Melba Prieto, Shirley Cárdenas
- **Observatorio del SRPA de la Universidad Nacional:** Myriam López, Diego Fernando Gómez, Juan Sebastián Daza
- **Bogotá D.D.:** Sonia Patricia Rincón, Eudalia Cubides
- Alianza por la Niñez Colombiana: Luz Alcira Granada, Ornella Barros, Margarita Barraquer

ANALISTAS DE INFORMACIÓN:

- Mariela Margarita Milanés
- Erminton Ballén

CONSULTORAS

- Beatriz Linares
- Ana María Convers.

ORGANIZACIONES FINANCIADORAS

- Visión Mundial Internacional
- Fundación Antonio Restrepo Barco