

# DIRECTRICES DEL SNCRPA PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS DE ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL, EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO DE ALCALDES Y GOBERNADORES, PARA EL PERIODO 2020 -2023

AÑO

2019



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

 **SNCRPA**  
SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN DE  
RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES

# INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SNCRPA ha emitido una serie de recomendaciones orientadas a apoyar la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas y estrategias locales, priorizando la inversión social para el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA. En un primer momento, se socializó el documento denominado *“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.Sistema Nacional De Coordinación De Responsabilidad Penal Para Adolescentes- SNCRPA”*<sup>1</sup>.

Este documento tiene como objeto dar a conocer a los mandatarios locales los mecanismos y recomendaciones que podrán implementar para hacer efectiva la política pública relativa a la población adolescente vinculada al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA, teniendo en cuenta los avances logrados en estos últimos cuatro años. Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que los adolescentes que ingresan al sistema son sujetos de protección especial por parte del Estado, la sociedad y la familia como agentes corresponsables de la garantía efectiva de sus derechos. Por esta razón, los alcaldes y gobernadores hacen parte de las autoridades que deben fortalecer y materializar estos esfuerzos.

A continuación el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SNCRPA, efectúa las siguientes recomendaciones a los nuevos alcaldes y gobernadores electos para el periodo 2020 – 2023.

Para su implementación, estas indicaciones requieren el liderazgo y la gestión de los alcaldes y los gobernadores, en coordinación con las entidades del nivel nacional. Asimismo, necesitan la destinación de recursos financieros, la adopción de medidas requeridas para asegurar la sostenibilidad de los proyectos orientados bajo el enfoque de derechos, la perspectiva de género y diferencial, la protección integral, entre otros principios y enfoques que rigen el sistema; así como de la experticia y la cualificación del recurso humano vinculado en cuanto al conocimiento de las particularidades de la población del SRPA y su finalidad en la normativa nacional e internacional.

<sup>1</sup>Sistema Nacional De Coordinación De Responsabilidad Penal Para Adolescentes - SNCRPA, [en línea], [https://drive.google.com/file/d/19m1QacvL3LQ7E1b0-YMJQ\\_0lk9fjn0okZ/view](https://drive.google.com/file/d/19m1QacvL3LQ7E1b0-YMJQ_0lk9fjn0okZ/view)

## **RECOMENDACIONES/DIRECTRICES**

- 1. Apoyar e impulsar el funcionamiento de los Comités Departamentales y Distritales del SNCRPA<sup>2</sup>**, estas son las instancias de coordinación idóneas para potenciar la articulación intersectorial e intersistémica y formulación de estrategias que permitan abordar las distintas problemáticas que afectan a los adolescentes y jóvenes del SRPA, que a la vez constituyen factores de riesgo que inciden en su vinculación a actividades contrarias a la ley. En este sentido, se requiere que los gobernadores como presidentes de estos comités se comprometan de manera decidida en fortalecerlos y dinamizarlos en beneficio de los adolescentes en riesgo de vinculación al delito y de aquellos que ingresan al SRPA.

En el marco del proceso de asistencia técnica realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el ICBF durante los cuatro años de funcionamiento de dichas instancias, se identificaron algunas falencias que afectan la consecución de las metas que buscan impactar las condiciones de los adolescentes y jóvenes del SRPA. Algunas de las deficiencias son las siguientes: falta de liderazgo y voluntad política de los presidentes de las instancias de coordinación; ausencia de un sistema de información unificado del SRPA que oriente la toma de decisiones en los territorios; insuficiente apropiación de recursos presupuestales y de talento humano para el SRPA; asistencia de delegados a las instancias de coordinación con poco poder de decisión; debilidad en la oferta educativa y de formación para el trabajo, la cual en algunos casos no responde a la demanda del territorio; falta de especialidad de los actores del SRPA; mínimo acompañamiento por parte de defensores públicos y jueces en el seguimiento de las sanciones impuestas; insuficiente formación para adelantar procesos de justicia juvenil restaurativa; centros privativos de la libertad con infraestructura que no cumple con los estándares mínimos y la finalidad del sistema.

- 2. Formular y diseñar las políticas públicas con base en evidencia empírica**, lo que apunta a mejorar la toma de decisiones superando la visión que considera que es suficiente contar con fundamentos abstractos o teóricos desligados de las realidades territoriales. Esto requiere disponer de mecanismos de evaluación periódicos, para que estas políticas públicas respondan a las necesidades territoriales.

<sup>2</sup> Colombia, Decreto 1885 de 2015, "Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SNCRPA y se dictan otras disposiciones". Artículo 14.

En este sentido, se requiere que desde el nivel territorial se adelante un trabajo riguroso en materia de gobierno de datos, que permita tomar decisiones más eficientes y efectivas. Para lo anterior, es preciso que los mandatarios locales fortalezcan sus sistemas de información, la oferta institucional y se articulen técnicamente con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, con los Consejos de Política Social, entre otras instancias, con el propósito de materializar las finalidades del SRPA.

Una premisa importante que se deriva de lo anterior es la importancia de formular programas o estrategias que cuenten con diagnósticos previos por parte de las entidades responsables, sobre los fenómenos y las problemáticas que van a abordarse y atenderse desde la política pública.

- 3. Fortalecer las políticas de prevención, en los planes de desarrollo municipal y departamental**, en las políticas de infancia y adolescencia locales y en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC. Se debe priorizar la implementación de estrategias de prevención del delito de adolescentes, con el fin de evitar el escalonamiento de conductas y conflictos al Sistema Penal y promover la aplicación de la justicia restaurativa como finalidad del SRPA.

El énfasis preventivo de la política criminal tiene, como uno de sus componentes la eficiente coordinación institucional, la cual busca intervenir desde diferentes flancos los fenómenos de criminalidad, así como garantizar el principio de mínima intervención penal consagrado en instrumentos de derecho internacional que son vinculantes para el Estado colombiano. Son muy importantes, en este sentido, las intersecciones de las políticas sociales dirigidas a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con las políticas públicas del SRPA.

La visión preventiva que se debe adoptar desde la gobernanza, implica la creación e implementación de estrategias que integren y aborden diferentes niveles que apuntalan la vida de estos adolescentes y jóvenes: salud física y mental, educación, recreación, deporte, cultura, inclusión social y laboral, atención en el post-egreso, fortalecimiento a las familias, trabajo comunitario, prevención de la reincidencia delictiva, investigación y judicialización del fenómeno de uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada, entre otros.

Es imperioso que los mandatarios locales robustezcan cualitativa y cuantitativamente sus equipos técnicos, en función de generar capacidades para abordar de manera efectiva los conflictos y así prevenir la comisión de delitos de adolescentes y jóvenes. También se requiere especialidad y capacidad instalada a nivel territorial para gestionar los temas asociados a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley y el adecuado funcionamiento del SRPA.

Es fundamental que los mandatarios locales, en conjunto con las entidades que conforman la instancia de coordinación nacional, el Comité Departamental del SNCRPA y otras instancias de articulación, generen estrategias de investigación y juzgamiento del delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos. Lo precedente, a partir de la creación de metodologías y estrategias específicas que sean componentes de la política pública local, para lo cual contarán con el apoyo técnico de las instancias de coordinación del nivel nacional.

- 4. Promover la implementación de prácticas y justicia restaurativa,** teniendo en cuenta que esta es una de las finalidades del SRPA; con el fin de facilitar su implementación, la instancia de coordinación del nivel nacional aportó una definición conforme a la cual la Justicia Juvenil Restaurativa es:

*“ (...) una forma de justicia que aborda los conflictos desde un enfoque social, afectivo, pedagógico y de derechos, orientado por los principios de la protección integral, interés superior del adolescente y corresponsabilidad”. Esta justicia busca el restablecimiento de los derechos del adolescente, la toma de conciencia sobre el daño causado, la garantía de los derechos a la verdad y a la reparación integral de la víctima, el reconocimiento recíproco entre las partes y la reintegración a la sociedad, todo ello por medio de un procedimiento que debe contar con la participación activa del Estado, la comunidad y las familias. Desde este punto de vista, la Justicia Restaurativa busca el restablecimiento de las relaciones familiares y comunitarias rotas, la reparación y la inclusión social”<sup>3</sup>.*

La justicia restaurativa no solo satisface de mejor manera la demanda de justicia de las personas afectadas por la comisión del delito, sino que también atiende de manera específica las necesidades y derechos de las víctimas, y el daño que este les ha generado. De igual forma, es un es-

<sup>3</sup>Definición del SNCRPA, Directrices del SNCRPA para Orientar la Formulación de Programas de Justicia Juvenil Restaurativa.

cenario que permite que los ofensores adelanten procesos de reconocimiento y responsabilización de los daños generados por la comisión del delito. Lo anterior contando con una participación activa de las familias y de la comunidad, de tal suerte que el proceso permite recomponer las relaciones sociales lesionadas por el delito y restablecer los vínculos de confianza que constituyen la base de la convivencia pacífica. Es así como la implementación de prácticas y justicia restaurativa, no solo disminuye en algunos casos la percepción de impunidad sino que también puede inducir cambios duraderos en el comportamiento de los ofensores, a partir del reconocimiento auténtico de su responsabilidad,

En este sentido, los comités departamentales deben planear, diseñar e implementar programas de justicia juvenil restaurativa, que contribuyan a generar tejido social, mejorar la convivencia, responder frente a la ofensa que genera una conducta delictiva y promover la inclusión social, y que den aplicación a las recomendaciones impartidas por la instancia de coordinación nacional en las Directrices del SNCRPA para Orientar la Formulación de Programas de Justicia Juvenil Restaurativa<sup>4</sup> que permitan cumplir con el principio rector y finalidad del SRPA.

- 5. Promover la implementación de medidas alternativas al proceso judicial para los adolescentes en conflicto con la ley penal y de medidas no privativas de la libertad,** de acuerdo con datos estadísticos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, el número de cupos contratados durante el año 2018 para las modalidades no privativas de la libertad, no supera el 51,7% que equivale a 3.819 cupos VS el 48,3% de modalidades privativas de la libertad, que equivale a 3.569 cupos y solo un 2,7% es atendido con apoyo post institucional.

Teniendo en cuenta este escenario, es fundamental proponer programas y estrategias que amplíen la oferta disponible y pongan a disposición alternativas que permitan superar los problemas de operación por cupos o sobrecupos en las unidades de atención para el cumplimiento de medidas o sanciones del SRPA, de tal forma que los jueces puedan considerarlas como alternativas acordes con las finalidades del Sistema y que, además, resulten ser eficientes para los adolescentes y jóvenes.

Es por ello, que cobra mayor relevancia la gestión de los alcaldes y gobernadores respecto de los esfuerzos para consolidar alianzas con otros actores e instituciones. Lo anterior, buscando que los adolescentes y

<sup>4</sup>Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SNCRPA. Directriz N°03-04)2018, Directrices Del SNCRPA para Orientar la Formulación de Programas De Justicia Juvenil Restaurativa. [En línea], <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Documentos%20SRPA/DIRECTRICES%20DEL%20SNCRPA%20JUSTICIA%20RESTAURATIVA.pdf?ver=2018-08-21-075616-725>, citado octubre 2019.

jóvenes vinculados al SRPA reciban una oferta variada que les permita tener una mayor diversidad en la atención y en las actividades que desarrollan en el marco de su proceso y de igual forma aprovechar la oferta de otras organizaciones y entidades.

6. **Fortalecer y priorizar la prestación del servicio de educación a los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA<sup>5</sup>**, de acuerdo con la reglamentación establecida en el Decreto 2383 de 2015. Si bien se presentan avances en esta temática, es relevante emprender acciones que permitan ampliar la cobertura en el SRPA.
7. **Prestar de manera efectiva el servicio de Salud**, la salud es un compromiso del Estado enmarcado en el enfoque de derechos, desde un abordaje intersectorial e interdisciplinario y orientado a la gestión del riesgo para avanzar significativamente en el goce efectivo de este derecho. Se hace necesario atender los determinantes sociales de la salud, mejorar las condiciones de vida y salud, haciendo un especial hincapié en las poblaciones de mayor vulnerabilidad como lo son entre otros, los adolescentes y jóvenes del SRPA; en consecuencia se requieren adelantar las siguientes acciones:
  - a. Garantizar la contratación de los prestadores del servicio, para el cumplimiento de lo contemplado en el plan de beneficios vigente, con la consecuente efectividad en la atención integral que incluye el diagnóstico, tratamiento, y la rehabilitación de las diferentes afectaciones, enfermedades y patologías que presenten los adolescentes y jóvenes del SRPA. Debe hacerse énfasis en los temas de consumo de sustancias psicoactivas y salud mental, sin dejar de lado otras dimensiones de suma importancia como la salud sexual y reproductiva. Lo anterior, en el marco de las competencias y responsabilidades de las Secretarías de Salud, las Entidades Promotoras de Salud -EPS, y las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud IPS.
  - b. Implementar, adaptar y apropiar la Resoluciones N° 089 y 4886 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Política Nacional de Salud Mental. Lo anterior, teniendo en cuenta la complejidad de la problemática que plantea el consumo de sustancias psicoactivas y de salud mental en los adolescentes y jóvenes del SRPA, lo cual genera

<sup>5</sup> El Ministerio de Educación Nacional hace asistencia técnica y acompaña el proceso de organización del servicio educativo para esta población.

un impacto a nivel sanitario, económico y social en esta población y sus familias.

- c. Gestionar la inclusión de acciones en los Planes de Acción en Salud- PAS territoriales, para ser contratados con recursos del plan de intervenciones colectivas, contemplando intervenciones para los adolescentes y jóvenes del SRPA.
- d. Implementar las rutas de atención en salud a nivel territorial para la atención integral de la población de adolescentes y jóvenes del SRPA, priorizando la implementación de la ruta para personas con trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Esto debido a que dichos trastornos son los más frecuentes en esta población, de acuerdo con estudios nacionales realizados<sup>6</sup>.

**8. Asignar los recursos necesarios para garantizar una infraestructura en condiciones dignas y atendiendo la finalidad del SRPA,** con el fin de hacer efectivo los derechos de los adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA, es prioritario que las administraciones territoriales comprometan recursos en los planes de desarrollo para el mantenimiento preventivo y correctivo, adecuación y construcción de infraestructuras para el funcionamiento del SRPA. Lo anterior, con el fin de cumplir con los estándares nacionales e internacionales mínimos requeridos para los espacios en que deben permanecer los adolescentes y jóvenes transitoriamente una vez son aprehendidos y se surte el proceso de judicialización, así como para aquellos donde se cumplen las medidas y sanciones impuestas por las autoridades judiciales, tanto para medidas privativas como no privativas. De igual forma, es importante revisar lo relacionado con el uso del suelo según los Planes de Ordenamiento Territorial.

De otro lado, es conveniente superar la visión carcelaria de las infraestructuras en donde se operan las modalidades de atención del SRPA, particularmente de las medidas privativas de la libertad, así como la idea de que estos centros deben quedar ubicados en las zonas periféricas de los municipios. En este orden de ideas, la destinación de espacios tipo granja actualmente genera mejores resultados en la atención de sanciones privativas de la libertad, pues las infraestructuras son acordes con un modelo de atención en el que se construye confianza y resultados restaurativos con los adolescentes y jóvenes, además de cumplirse con la finalidad del SRPA.

<sup>6</sup> Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) Colombia -2017, Observatorio de Drogas de Colombia- O.D.C.



- 9. Respuestas integrales y oportunas a las diferentes afectaciones que la comercialización local de drogas ilícitas y la criminalidad asociada genera a niños, niñas, adolescentes y jóvenes,** las organizaciones criminales de diferente índole desarrollan métodos para mantener y potencializar economías ilegales dentro de las cuales se encuentran la distribución y comercialización local de drogas ilícitas. Uno de los fenómenos que se presenta en estas dinámicas delictivas es el del uso de menores de edad para la comisión de delitos y el establecimiento de mecanismos de comercialización de drogas en escenarios de uso y disfrute de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Para enfrentar esta problemática, el Gobierno Nacional, en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y su “Política Integral contra las Drogas: Ruta Futuro”, introduce la estrategia de erradicación de zonas de miedo y comercialización local de drogas en entornos priorizados directamente relacionados con esta población. En este sentido la estrategia plantea que: (1) El gobierno Nacional, en asocio con los entes territoriales, el sector privado y las comunidades afectadas por el fenómeno del microtráfico y la comercialización local de drogas (particularmente en entornos escolares y parques), formulará e implementará acciones integrales para el abordaje local de la problemática. (2) Las acciones de abordaje integral serán formuladas desde la perspectiva de la articulación para la acción unificada del Estado, la estabilización territorial, la convivencia y seguridad ciudadana, la intervención social para la reducción de la vulnerabilidad social y el seguimiento y evaluación de las acciones que se tomen.

Para el desarrollo de esta estrategia, es necesario que los gobiernos departamentales y locales adelanten procesos de optimización y racionalización de recursos humanos, técnicos, financieros y operativos de los actores públicos, privados y sociales presentes en los territorios focalizados y con competencias en el tema del control de oferta y demanda de drogas. Esto con el fin de formular respuestas integrales y oportunas a las diferentes afectaciones que la comercialización local de drogas ilícitas y la criminalidad asociada generan a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

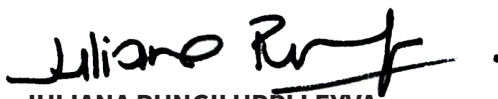
- 10. Formular e implementar políticas y programas de postegreso,** en el marco de la asistencia técnica que se ha brindado a los Comités Departamentales del SNCRPA, se ha evidenciado que uno de los problemas

que incide en la reincidencia de los adolescentes frente a la comisión de delitos, es la insuficiente oferta de programas para la atención en el postgreso. Por tanto, es de vital importancia que los alcaldes y gobernadores apropien presupuesto para la formulación e implementación de políticas y programas orientados a potenciar la oferta institucional que vincule a los adolescentes y jóvenes que egresan del SRPA.



**MARGARITA CABELLO BLANCO**

Ministro de Justicia y del Derecho  
**Presidente SNCRPA**



**JULIANA PUNGILUPPI LEYVA**

Directora General

**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF**



**MARÍA CATALINA GONZÁLEZ MORENO**

Subdirectora de Responsabilidad Penal- ICBF

**Secretaría Técnica SNCRPA**

V.B. Juan Francisco Espinosa Palacios, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, MJD.

V.B. Juliana Cortés Guerra, Directora de Protección, ICBF.

Noviembre de 2019.