

DIRECTRICES DEL SISTEMA
NACIONAL DE COORDINACIÓN DE
RESPONSABILIDAD PENAL PARA
ADOLESCENTES - SNCRPA PARA
**ORIENTAR LA FORMULACIÓN DE
ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN DEL
DELITO DE ADOLESCENTES Y
JÓVENES EN EL MARCO DE PLANES
DE DESARROLLO.**

AÑO

2020



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

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

INTRODUCCIÓN

El 21 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1885 de 2015, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA en el nivel nacional y departamental, como una instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica, para la fijación de parámetros técnicos, que entre otras realizará el seguimiento y la evaluación de las acciones contempladas en las leyes 906 de 2004 (Código de procedimiento Penal), 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), 1453 de 2011 (Ley de Seguridad Ciudadana), 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil) y Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 en lo relacionado con la responsabilidad penal para adolescentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan, respetando el marco de competencias constitucionales y legales de las entidades que lo conforman.

En el marco del acompañamiento técnico brindado a los comités departamentales, se evidenció una serie de dificultades en la implementación y normal funcionamiento de la instancia departamental¹, tales como: el desconocimiento de obligaciones de ley en relación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA por parte de entes territoriales (gubernaciones y alcaldías), ausencia de programas, planes y proyectos en los planes de desarrollo departamental y municipal respecto del SRPA, ausencia de un diagnóstico real y actualizado de la situación de la niñez y la adolescencia en los municipios y departamentos² (art. 204 de la Ley 1098 de 2006), deficiente asignación de recursos para funcionamiento del SRPA, así como para estrategias de prevención del delito en el departamento y municipios, entre otras.

Teniendo en cuenta estas dificultades, el SNCRPA emitió en diciembre de 2016 y durante la vigencia 2017, directrices orientadas a fortalecer el funcionamiento de los comités departamentales y a establecer las líneas estratégicas para los planes de acción que facilitaran el alcance de los objetivos propuestos por los comités. Fue así como se incorporó la prevención del delito de adolescentes y jóvenes dentro de sus líneas estratégicas y se sugirió la conformación de mesas técnicas para mejorar la articulación interinstitucional y el cumplimiento de las metas planeadas.

¹ <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Sistema-Nacional-de-Coordinaci%C3%B3n-del-Sistema-de-Responsabilidad-Penal-Adolescente/Documentos/SNCRPA>

² En virtud de lo establecido en el artículo 16 del Decreto 1885 de 2015, debe elaborarse un diagnóstico del SRPA y un informe anual como insumo para la elaboración de los diagnósticos de infancia y adolescencia y de la rendición pública de cuentas elaborados por los entes territoriales.

Así mismo el SNCRPA a finales del año 2019, emitió directrices para materializar la garantía de los derechos de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal y su incorporación en la formulación de planes de desarrollo de alcaldes y gobernadores para el periodo 2020 – 2023. En estas directrices se enunció la necesidad de fortalecer las políticas de prevención del delito, contemplando acciones de fortalecimiento y cualificación técnica de los equipos territoriales, la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el fortalecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos y la generación de alternativas de inclusión social para la prevención de la reincidencia delictiva.

OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

Brindar orientaciones para la inclusión de estrategias de prevención del delito de adolescentes y jóvenes en los planes de desarrollo territorial, a fin de que estas permitan:

1. Formular políticas públicas, programas, proyectos y estrategias orientadas a la prevención de la vinculación de adolescentes al delito con enfoque de derechos, siguiendo las directrices emitidas por el SNCRPA y las políticas nacionales vigentes en la materia.
2. Promover el uso de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos con el propósito de evitar el escalonamiento de los mismos ante el sistema de justicia y así garantizar el principio de mínima intervención penal consagrada en instrumentos internacionales.
3. Desarrollar y fortalecer estrategias de inclusión social con enfoque de derechos para adolescentes y jóvenes en riesgo de vinculación o reincidencia en el delito.
4. Garantizar la participación efectiva de adolescentes y jóvenes en riesgo y vinculados al SRPA en lo concerniente a la prevención y reincidencia en el delito.

ALCANCE DE LA PREVENCIÓN EN EL MARCO DEL SNCRPA

En cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Acción del SNCRPA vigencia 2015 - 2019, se desarrollaron reuniones de la Mesa de Expertos, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, como un órgano asesor autónomo conformado por profesionales con reconocida trayectoria académica, institucional y trabajo relacionado con el funcionamiento del SRPA, orientadas a la definición de estrategias de política pública.

Entre los problemas y debilidades que presenta el SRPA expresado por los expertos en materia de prevención del delito y reincidencia, se encuentra que los recursos financieros invertidos y los programas son insuficientes y se requiere mayor intervención, seguimiento e inclusión de las familias y/o redes de apoyo en los procesos pedagógicos que desarrollan los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley para la prevención de reincidencia y el apoyo a la inclusión social. Igualmente se requiere una política de prevención en el posegreso, con el fin de promover el goce efectivo de sus derechos fundamentales, la inclusión social en condiciones justas y con amplias posibilidades de participación, la construcción y consolidación de un proyecto de vida digno y evitar la reincidencia.

Según informe de la Defensoría del Pueblo, la oferta de políticas públicas dirigidas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes es precaria, lo que da lugar a un aumento progresivo en el número de casos de adolescentes en conflicto con la ley penal. La Defensoría del Pueblo indica que *"(...) aunque se reconoce el esfuerzo del Estado en la ejecución de programas sociales de distinta índole, no se registran acciones eficaces y sostenidas que se traduzcan en programas y proyectos que les permita a los adolescentes construir un proyecto de vida autónomo que respete los derechos humanos de manera que no se vean obligados a acercarse al crimen como modelo de vida"*³.

De lo anterior se concluye que se requiere un sistema que no se preocupe por los y las adolescentes solo cuando cometen conductas señaladas como delitos y que promueva efectivamente la garantía plena de todos sus derechos fundamentales. Se necesitan políticas públicas que tengan un impacto significativo en la mejora de la situación de la niñez y la adolescencia, lo cual incluye a las políticas para la prevención del delito. Estas deben ser de largo aliento, no limitarse a programas de gobierno y estar alineadas con la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 - 2030 - PNIA.

La PNIA contempla que las principales acciones para la prevención de vulneraciones corresponden a la promoción de derechos de la niñez y la adolescencia así como la garantía del mayor grado de realización de estos a través de la generación de oportunidades eficaces y pertinentes para el fortalecimiento de talentos, habilidades y capacidades de niñas, niños, adolescentes, sus familias y comunidades. La prevención es importante, no solamente porque reduce los índices de delincuencia en términos formales o genera mayor sensación de seguridad ciudadana, sino principalmente porque a través de la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, es posible prevenir situaciones de victimización de esta población y efectos perjudiciales para su desarrollo integral.

³ Defensoría del Pueblo. Violaciones a los Derechos Humanos de los Adolescentes privados de la libertad-Recomendaciones para enfrentar la crisis del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes.pag.90.

Concepto de prevención

La Mesa de Expertos que conformó el SNCRPA propone la siguiente definición de prevención de la delincuencia juvenil: *“las estrategias, programas, proyectos y medidas encaminadas a eliminar los obstáculos que se oponen al ejercicio de los derechos de las y los adolescentes, reducir los riesgos de comisión de delitos, sus efectos perjudiciales para sus autores y la sociedad, así como las situaciones de reincidencia”*.

Los principales elementos de la definición son: **i)** estrategias, programas, proyectos y medidas; **ii)** esas acciones deben estar orientadas a eliminar obstáculos que se oponen al ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en consonancia con la finalidad del Código de la Infancia y la Adolescencia, y por consiguiente, el objetivo de todas las políticas de Estado relacionadas con la adolescencia, es materializar el principio de desarrollo integral (el artículo 1 del Código de la Infancia y la Adolescencia **iii)** la reducción de riesgos de comisión de delitos – frente a lo cual los agentes corresponsables tienen dentro de sus obligaciones la eliminación de obstáculos para el ejercicio de derechos, y reducir los riesgos para evitar que lleguen a cometer delitos; **iv)** busca evitar los efectos perjudiciales para el autor y para las víctimas derivados de la comisión de un delito, ya que los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal ven afectado su proceso de desarrollo integral y el ejercicio de sus derechos.

NECESIDAD DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN.

La prevención del delito de adolescentes y jóvenes debe priorizarse en la agenda local, pues así lo demandan las normas nacionales e internacionales que obligan al Estado colombiano a formular e implementar políticas de prevención. En este sentido, la formulación de estas debe tener en cuenta los siguientes componentes:

- i. Factores de riesgo o de vulneración de derechos:** Se advierte que al momento de diseñar una política de prevención se deben identificar los factores que generan riesgo de vulneración y de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del territorio en los distintos ámbitos: i) individual, ii) familiar, iii) educativo y iv) social y comunitario.
- ii. La relación entre las políticas de prevención y el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.** El SNCRPA y sus Comités Departamentales

mentales / Distrital deben suministrar insumos a los Consejos de Política Social, con base en la información que conocen sobre los fenómenos de la delincuencia juvenil, para que estos adopten acciones, estrategias y políticas en materia de prevención del delito con el fin de dar un tratamiento adecuado a las conflictividades en que se involucren niños, niñas y adolescentes. Por consiguiente, para dar una respuesta integral del Estado a las problemáticas asociadas al delito que se presentan en el territorio, es necesario articular las políticas de prevención primaria que se desarrollan en el ámbito de la política social, las políticas de prevención secundaria (dirigida a los adolescentes y jóvenes en riesgo de vinculación al delito) y terciaria (prevención de la reincidencia dirigida a los adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA).

- iii. **La población objetivo de la política de prevención:** Los programas o estrategias de prevención deben garantizar un enfoque diferenciado para los adolescentes y jóvenes que presentan mayor vulnerabilidad personal y social debido al riesgo de vulneración de sus derechos, habitar en zonas de alta conflictividad, presencia de bandas delincuenciales, influencia de mercados ilícitos y las demás que consideren relevantes los comités departamentales luego de la consolidación de sus diagnósticos. En todo caso, la prevención empieza a darse cuando el Estado, la familia y la sociedad cumplen sus obligaciones desde la primera infancia con una mirada integral.
- iv. **El desarrollo territorial y temporal de las políticas de prevención:** Debe procurarse el mayor nivel de cobertura de las estrategias y las políticas de prevención en términos geográficos y temporales, destinando los recursos necesarios para garantizar su sostenibilidad y efectividad. El carácter descentralizado del Estado colombiano hace imprescindible que las medidas que se tomen en los distintos territorios del país se adecúen a las particularidades de los fenómenos de la delincuencia y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes que los habitan. Se requiere que los Comités Departamentales promuevan políticas de prevención articulando su trabajo con los Comités de Política Social señalando lineamientos para que las políticas públicas de protección universal de niños, niñas y adolescentes tengan un impacto positivo en la protección a esta población frente a la posible vinculación a comportamientos delictivos.
- v. **Sostenibilidad:** Es importante también que desde los Comités Departamentales se promueva la transformación de las políticas de prevención en políticas de Estado y no de gobierno, es decir, que las políticas de prevención deben tener permanencia en el tiempo y no pueden limitarse al mandato o la voluntad política particular de un alcalde o gobernador, sobre la base de una adecuada planificación y destinación de recursos. Los

Comités Departamentales deben tener un rol activo en garantizar que los temas de prevención sean una prioridad en los planes de desarrollo departamentales y municipales que se expidan en próximos periodos de gobierno.

- vi. Importancia de la evidencia empírica:** Como toda política pública, la política de prevención del delito debe estar fundamentada empíricamente, lo que implica promover investigaciones y recabar información que permita comprender los fenómenos de vinculación al delito por parte de los adolescentes y jóvenes y sus principales causas, con el fin de que las intervenciones que se hagan sean oportunas y tengan mayor impacto. Igualmente, deben incluirse dentro de la evidencia empírica los diagnósticos sobre la situación de la niñez, adolescencia, juventud y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a cargo de los entes del nivel territorial.
- vii. Seguimiento y evaluación:** Deben establecerse mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las estrategias de prevención, con participación de la población destinataria, que permitan establecer su nivel de pertinencia, eficiencia y eficacia, que faciliten su réplica.

Es importante desarrollar políticas de prevención en las que participen y se articulen diversos sectores y organismos de la sociedad entre ellos niñas, niños, adolescentes, jóvenes, sus familias y comunidades, identificando y realizando un diagnóstico de los problemas y un planteamiento de las soluciones realistas, estableciendo compromisos, tareas y metas en el tiempo entre los diversos actores involucrados.

Asimismo se deben planear, diseñar e implementar programas de justicia juvenil restaurativa que contribuyan a generar tejido social mejorar la convivencia, responder a las necesidades derivadas de la comisión de una conducta delictiva tanto de las víctimas los ofensores, las familias y la comunidad como a la promoción de la inclusión social. Lo anterior, da aplicación a las recomendaciones impartidas instancia coordinación las Directrices del SNCRPA para Orientar la Formulación de Programas de Justicia Juvenil Restaurativa⁴ que permitan cumplir con el principio rector y finalidad del SRPA.

De otra lado, se considera necesario articular lo anterior con la política de justicia en equidad para ello queremos invitarlos a incluir el tema de la justicia en su plan de desarrollo. La Conciliación Equidad se fundamenta, tal como lo consagra el artículo 116 inciso cuarto, de la Constitución Política, en el siguiente principio: “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad,

⁴ 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=2018-08-21-075616-723>, citado octubre 2019.

en los términos que determine la ley” En este sentido, la Justicia en Equidad se concibe como una modalidad de administración de justicia que brinda la posibilidad de resolver controversias sin recurrir a los jueces formales.

El operador de este tipo de justicia es una persona voluntaria surgida la comunidad, que promueve la convivencia y cuenta con las herramientas para ayudar a tramitar de forma ágil, acuerdos ecuanímenes ante la diversidad de conflictos que presentan en la vida cotidiana de los pobladores. También se requiere involucrar a los funcionarios del municipio facultador para conciliar: defensores de familia, inspectores de trabajo, comisarios de familia, inspectores de policía, personero municipal, jueces civiles y promiscuos en caso que los haya, coordinadores de casas de justicia y/o centros de convivencia ciudadana sobre la importancia de hacer parte de esta política

INCLUSIÓN SOCIAL COMO MECANISMO PARA LA PREVENCIÓN DE LA REINCIDENCIA.

La inclusión social nace de una perspectiva de derechos humanos que alude al ejercicio de la ciudadanía, de los derechos civiles y políticos, y a la garantía efectiva de oportunidades de vida digna para todos y todas⁵. Es por ello que se aborda como enfoque y estrategia que facilita la reintegración efectiva de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA a los diferentes entornos en los cuales transcurren sus vidas.

Según datos de la Fiscalía General de la Nación⁶ en promedio los adolescentes y jóvenes son sancionados a los 17,02 años y el 58,9% reincide por lo menos una vez, siete meses después de haber egresado del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Dicha situación debe comprenderse desde el paradigma de la complejidad, dado que un alto porcentaje de esta población pertenece a estratos socioeconómicos 1 y 2, con pobreza multidimensional, el 76% registra extra edad en su nivel educativo y pertenecen a familias monoparentales con jefatura femenina⁷ por lo que solo un miembro del hogar logra tener ingresos económicos para la manutención de los demás integrantes, adicionalmente muchos de los adolescentes y jóvenes ya se han convertido en padres de familia. Esta multiplicidad de situaciones les conlleva a cometer nuevos actos delictivos, dado que tienen poco acceso a oportunidades educativas, sociales, económicas y de participación.

En ese sentido, el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 en el capítulo III Pacto por la Equidad: Política Social moderna centrada en la familia, eficiente,

⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familias, Lineamiento Modelo de Atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley – SRPA, Bogotá, 2019.

⁶ Datos otorgados por la Fiscalía General de la Nación 2018.

⁷ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, encuesta Nacional de Caracterización Poblacional del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, Bogotá, 2019.

de calidad y conectada a mercados, en el **literal G Juventud naranja**: todos los talentos cuentan para construir país, establece que, de acuerdo con el diagnóstico sobre las condiciones de la juventud elaborado en el Documento CONPES 173 de 2014, los jóvenes en Colombia no logran hacer una transición exitosa del mundo académico a la vida laboral. La tasa de cobertura educativa en los ciclos de básica y media ha aumentado, pese a ello, todavía no se logra garantizar el acceso universal, y más aún, en términos de calidad no ha habido mejoras sustanciales. Como aspecto adicional, la tasa de cobertura de educación superior es muy baja y refleja desigualdades entre los jóvenes que logran acceder y los que no (DNP, Documento CONPES 173, 2014c).

Así pues, se propuso como objetivo promover la inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo económico y social del país, estableciendo los siguientes objetivos: (1) transición armónica de la infancia a la juventud; (2) garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas; (3) fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo; (4) promover la inclusión laboral y productiva de los jóvenes; (5) implementar una estrategia dirigida a los jóvenes en donde se desarrollen actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo; (6) fortalecer la institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, económica y política de los jóvenes.

Por lo anterior, la inclusión social debe estar puesta en la agenda local, como un elemento clave para construir las estrategias de prevención de la reincidencia del delito de adolescentes y jóvenes, a través de políticas públicas, programas y proyectos que apunten a fortalecer temas como acceso a la educación superior, emprendimientos, formación para el empleo, acceso al mercado laboral, participación en escenarios culturales y deportivos, ferias de emprendimiento, apoyos o estímulos a las iniciativas juveniles. Igualmente, se requiere destinar recursos para la implementación de programas de posegreso, en los cuales se realice un acompañamiento interinstitucional al adolescente o joven luego de cumplir su sanción y logre realizar una transición segura y exitosa del SRPA a su contexto socio familiar.

PARTICIPACIÓN

La participación de adolescentes y jóvenes es un derecho fundamental que implica la apertura espacios de diálogo intergeneracional permanente, en los cuales, sean escuchados en la expresión de sus necesidades, propuestas

y vivencias en los diferentes entornos donde transcurren sus vidas. Para que este derecho sea efectivo, se requiere que los adolescentes y jóvenes sean informados, puedan comunicar sus opiniones e incidir de manera efectiva en la toma de decisiones sobre los temas que les afectan.

La PNIA 2018 – 2030 define el entorno institucional cómo aquel en que se promueve el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes que transitan por momentos vitales que deben ser abordados por instituciones especializadas, bien sea por orden judicial, administrativa o por voluntad propia. Este entorno es transitorio y debe velar por la garantía efectiva de los derechos fundamentales de esta población, así como establecer especial énfasis en los mecanismos para la inclusión social.

De igual forma, la línea de acción de política “participación, movilización y ciudadanía” de la PNIA, tiene 3 componentes que son: formación para la ciudadanía, comunicación para el desarrollo e incidencia política. De esta manera, la participación es un derecho que se debe materializar en todos los entornos de desarrollo, con especial énfasis en el entorno institucional, en el cual, se debe promover que los adolescentes y jóvenes que hacen parte del SRPA, al ser sujetos de derechos puedan ejercer plenamente su derecho a la participación, como parte integral de su proceso transitorio en cumplimiento de su sanción o de restablecimiento de derechos en Administración de Justicia.

Desde esta perspectiva, se propone para promover la participación de adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA acoger las siguientes orientaciones:

- Brindar las herramientas necesarias para que los adolescentes y jóvenes en riesgo y vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente (SRPA) puedan ejercer de manera efectiva el derecho a la participación con enfoque de género.
- Abrir escenarios de diálogo intergeneracional al interior de las comunidades y unidades de atención del SRPA en los territorios.
- Promover espacios de diálogo con adolescentes y jóvenes que se encuentran organizados en grupos autodenominados: pandillas, combos, parches, u otras formas de organización similares.
- Garantizar la participación de adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, sin que sean sujetos a prácticas discriminatorias ni de estigmatización.
- Incluir en los espacios institucionales existentes la participación de adolescentes vinculados al SRPA.



MARGARITA CABELLO BLANCO

Ministro de Justicia y del Derecho

Presidente SNCRPA



LINA MARÍA ARBELÁEZ

Directora General

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF



JULIANA CORTÉS GUERR

Subdirector de responsabilidad Penal- ICBF (e)

Secretaría Técnica SNCRPA

V.B. Javier Sarmiento Olarte, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, MJD.

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

V.B. Fabio Gonzalez, Director de Niñez y Adolescencia, ICBF

Marzo, 2020