

ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL Y LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: EL CASO DE SANTIAGO DE CALI (2012-2015)

CHRYSTEL CATAÑO URQUIZA

Trabajo de Investigación para Optar al Título de Magister en Políticas Públicas

Director  
BAIRON OTÁLVARO MARIN.

UNIVERSIDAD DEL VALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
SANTIAGO DE CALI  
Mayo de 2017

Gracias...

A Dios por transmitirme sabiduría para culminar este proyecto.

A mis padres por mostrarme el camino hacia la superación.

A mi tutor Bairon Otálvaro, por su tiempo, dedicación, paciencia y orientación.

A mi compañero de vida, Jesús David, por su apoyo incondicional.

## Tabla de contenido

<b>PRESENTACION .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>EL PROBLEMA DE INVESTIGACION .....</b>	<b>8</b>
<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>17</b>
Objetivo General .....	17
Objetivos Específicos .....	17
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>17</b>
<b>ESTADO DEL ARTE .....</b>	<b>21</b>
Delincuencia Juvenil en América Latina .....	21
En el Contexto colombiano .....	24
Acerca de los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina .....	25
Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley .....	29
Delincuencia juvenil y drogadicción.....	30
<b>CAPITULO II. REFERENTES TEÓRICO-CONCEPTUALES. ....</b>	<b>34</b>
Concepto de Política Pública.....	35
De la Situación Irregular a la Protección Integral .....	37
<b>CAPITULO III. HALLAZGOS DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN. ....</b>	<b>41</b>
A. Descripción de las políticas públicas formuladas desde el nivel nacional, regional y local orientadas hacia los Adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia. ....	42
B. Análisis de la información cualitativa recaba con los actores claves del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes en Cali. ....	52
C. Recomendaciones realizadas por los diferentes actores para la efectividad de los procesos e intervenciones realizadas para garantizar los derechos en esta población. ....	57
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>74</b>
Anexo 1. Matriz general de la investigación.....	74
Anexo 2. Preguntas orientadoras para las entrevistas .....	75

### Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Ingresos al SRPA por año a nivel nacional.....	8
Ilustración 2. Ingresos al SRPA por Departamento.....	11
Ilustración 3. Ingresos al SRPA por año en Santiago de Cali.....	11
Ilustración 4. Sexo de adolescentes procesados.....	12
Ilustración 5. Edad de adolescentes procesados .....	12
Ilustración 6. Delitos.....	12
Ilustración 7. Actuaciones ante Fiscalía, Jueces de Garantía y Jueces de Conocimiento.....	13
Ilustración 8. Reincidencia periodo 2012-2015 .....	14
Ilustración 9. Codificación de documentos primarios. ....	19
Ilustración 10. Administrador de Códigos.....	20
Ilustración 11. Inversión al SRPA .....	51

## PRESENTACION

En ocasiones hemos escuchado el proverbio clásico de Pitágoras “Educad al niño y no tendrás que castigar al hombre”, trasladando esas palabras a la presente investigación podríamos decir: “Proteged a los adolescentes y no tendrás que sancionar a los adultos”. Quizá uno de los mayores retos de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud, está relacionado con lograr adecuadas respuestas para las necesidades de niñas, niños y adolescentes vinculados en fenómenos sociales de inseguridad, exclusión y pobreza que afectan de manera particular a la ciudad de Santiago de Cali.

En la última década la problemática social de la población infantil y juvenil evidencia la ausencia de políticas públicas formuladas desde lo local, acciones públicas que podrían mejorar los indicadores de inclusión social de aquellos niños, niñas y jóvenes afectados por la violencia y desigualdad social.

Con la Ley 1098 de 2006 o Código de Infancia y Adolescencia, se crearon lineamientos de acción orientados a garantizar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, y pautas para que los gobernantes regionales y locales incluyeran en los planes de desarrollo y en la normatividad existente, estrategias transversales que permitieran el goce efectivo de los derechos por parte de esta población.

De acuerdo a dicha normatividad, aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran entre los 14 y los 18 años de edad, que son sorprendidos cometiendo infracciones a la ley penal, deben iniciar un proceso de resocialización y rehabilitación<sup>1</sup>. Para ello el Estado a través del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, deben asegurar el cumplimiento de acciones

---

<sup>1</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 19. Derecho a la rehabilitación y la resocialización. Los niños, las niñas y los adolescentes que hayan cometido una infracción a la ley tienen derecho a la rehabilitación y resocialización, mediante planes y programas garantizados por el Estado e implementados por las instituciones y organizaciones que este determine en desarrollo de las correspondientes políticas públicas.

que permitan y faciliten el restablecimiento de los Derechos de estos adolescentes, mediante el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), lo cual es *“el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen e intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”*<sup>2</sup>.

Según este mismo código, las finalidades del SRPA determinan que, *“tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado con respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral, garantizando la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño”*<sup>3</sup>. Esto significa que, desde el mismo momento de la aprehensión del adolescente hasta su inclusión social, deberá primar el referente restaurativo.

El negocio del tráfico de drogas, la presencia de estructuras armadas ilegales, y ahora, bandas criminales, son algunos de los factores que con más frecuencia se relaciona la delincuencia juvenil en Santiago de Cali. La situación más crítica se presenta en el distrito de Aguablanca, zona importante para la delincuencia organizada de la ciudad, por la falta de oportunidades laborales, la desigualdad social y las limitadas opciones socio educativas de los y las adolescentes y jóvenes facilitan la vinculación de los mismos a las dinámicas de las economía sombra o ilegal<sup>4</sup>. Lo expuesto conlleva a ingresos constantes al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA), según datos revelados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre los años 2012 y 2015, se presentaron en promedio 29.000 ingresos por año al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), siendo el 2013 y el 2014

---

<sup>2</sup>Ley 1098 de 2006. Artículo 139. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes

<sup>3</sup>Ley 1098 de 2006. Artículo 140. Finalidad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

<sup>4</sup>Educación para la Paz y los Derechos. Justicia y oportunidad. Guía #4. Atención integral para el manejo de situaciones de tipo penal con adolescentes en la Escuela. Secretaría de Educación Municipal. Alcaldía de Santiago de Cali.

los años donde más se han registrado ingresos. Esta cifra podría ser mayor si todos los jóvenes que son aprehendidos fueran ingresados al sistema, a lo anterior se suma que un 25% de la población que ingresa al SRPA es reincidente, indicadores que muestran la pertinencia de este problema para la investigación.

La investigación propone un análisis cualitativo de la política, las estrategias y proyectos dirigidos a los adolescentes vinculados al SRPA en el ámbito local, destacando el paso de una doctrina de la situación irregular a una doctrina de protección integral, y la forma como se fue constituyendo un marco normativo en el país. Posteriormente, se ilustra la trayectoria de las políticas públicas de infancia y adolescencia en el ámbito internacional, nacional, departamental (Valle del Cauca), y local (el municipio de Santiago de Cali).

El documento de investigación se estructuró en tres capítulos: el primer capítulo corresponde a los aspectos generales de la investigación y la descripción de los procesos de conceptualización de los jóvenes en conflicto con la ley, en América Latina y particularmente en Colombia

En el segundo capítulo se encuentran los referentes teóricos conceptuales, en este apartado se reflexiona sobre el concepto de política pública y los paradigmas de la Situación Irregular y la Protección Integral, los cuales son el sustento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el orden global.

Por último, se muestran los resultados, las conclusiones y recomendaciones construidos por esta investigación.

## CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.

### EL PROBLEMA DE INVESTIGACION

El distrito judicial de Cali, está conformado por los municipios de Dagua, la Cumbre, Vijes, Yumbo, Jamundí y Santiago de Cali. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006, el SRPA (Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes) se implementaría de forma gradual (por fases), siendo este Distrito Judicial la fase I, lugar en el que comenzó su funcionamiento desde 15 de Marzo de 2007, por lo tanto, el sistema se implementa desde hace 10 años en estas localidades del Valle del Cauca.

Según la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con la implementación del SRPA desde el 15 de marzo de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2015, habían ingresado a nivel nacional al sistema 200.984 adolescentes, y desde 31 de marzo de 2016 ingresaron al sistema 6.332 adolescentes. Se reporta igualmente que el año de mayor ingreso nacional al SRPA se registró durante el 2013 con 30.893 adolescentes (Ver Ilustración 1). Estas cifras evidencian el aumento de la participación de los jóvenes en los fenómenos de la violencia y la criminalidad del país por factores asociados a su condición de pobreza, exclusión (discriminación y estigmatización) y desigualdad social.

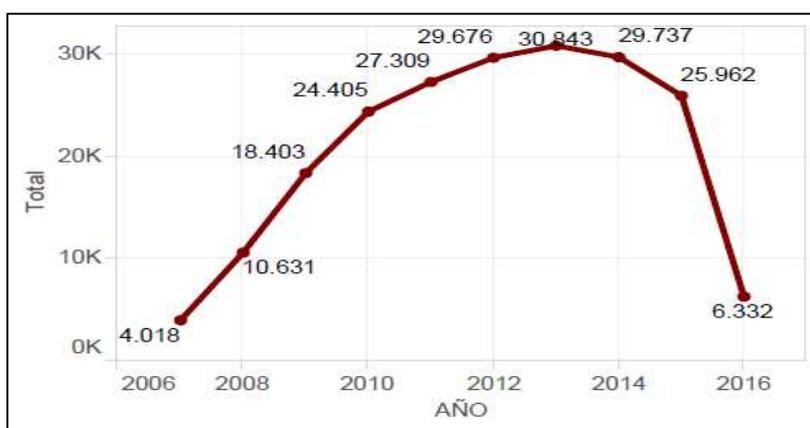


Ilustración 1. Ingresos al SRPA por año a nivel nacional.

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016).

Los principales delitos que vinculan a los adolescentes al SRPA son: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, hurto, hurto calificado, lesiones personales y fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, partes o municiones.

Este aumento de las conductas punibles entre adolescentes y jóvenes está asociado según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a los siguientes factores: a) uso de menores de edad por parte de bandas delincuenciales y grupos armados al margen de la ley, b) participación de adolescentes y jóvenes en hechos de violencia como víctimas y victimarios; y c) a las difíciles condiciones de socialización que viven algunos jóvenes en sus barrios por factores relacionados con la pobreza y la desigualdad social; el crecimiento de estos problemas, impulsaron la transformación del Sistema del Responsabilidad Penal para Adolescentes, dejando atrás el antiguo Código del Menor (Decreto 2737, 1989).

Con la adopción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), y los principios que rigen la Justicia Restaurativa y el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se pone en marcha el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Colombia. Un marco legal e institucional que reconoce en los niños y adolescentes la categoría jurídica de sujetos de derechos al otorgarles su titularidad, lo que obliga a las instituciones públicas y privadas a aceptar y garantizar el ejercicio pleno y activo de sus Derechos, armonizando el ordenamiento jurídico con las exigencias internacionales, específicamente para el municipio de Santiago de Cali esta ley rige desde 15 Marzo de 2009.

El avance positivo que para la infancia de Colombia como resultado de esta ley, llevó tanto al gobierno nacional, como a los gobiernos departamentales y locales, a definir un capítulo de políticas públicas para la infancia y adolescencia, las cuales tienen como responsable directo al Presidente de la República, a los Gobernadores y a los Alcaldes sin posibilidad alguna de delegar

su responsabilidad en el diseño y definición de las mismas, es un marco legal, que tiene por objetivo la protección integral de los niños y los jóvenes, según lo contenido en las normas internacionales de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificadas por Colombia en el año de 1991. También se destaca la Convención Americana de Derechos Humanos; y las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores del año 1985 (Reglas de Beijing); así como las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Jóvenes Privados de Libertad de 1990; y las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil de 1990 (Directrices de Riad).

Esto implica que, cada alcalde municipal debe responder por generar y ejecutar políticas públicas que garanticen los derechos de los niños y adolescentes, para prevenir su vulneración o amenaza, de tal forma que se puedan asegurar programas de atención especializada para restablecer los derechos que sean vulnerados.

A nivel departamental, el Valle del Cauca es el tercer departamento con más ingresos al SRPA desde el año 2007 hasta al 31 de diciembre de 2015, los datos muestran un acumulado de 21.130 ingresos, distribuidos entre los distritos judiciales de Cali y Buga. El departamento con más ingresos es Cundinamarca 62.705, ingresos que se distribuyen entre los distritos judiciales de Cundinamarca y Bogotá; seguido por Antioquia con 31.697 ingresos, distribuidos entre los distritos judiciales de Antioquia y Medellín. (Ver Ilustración 2).

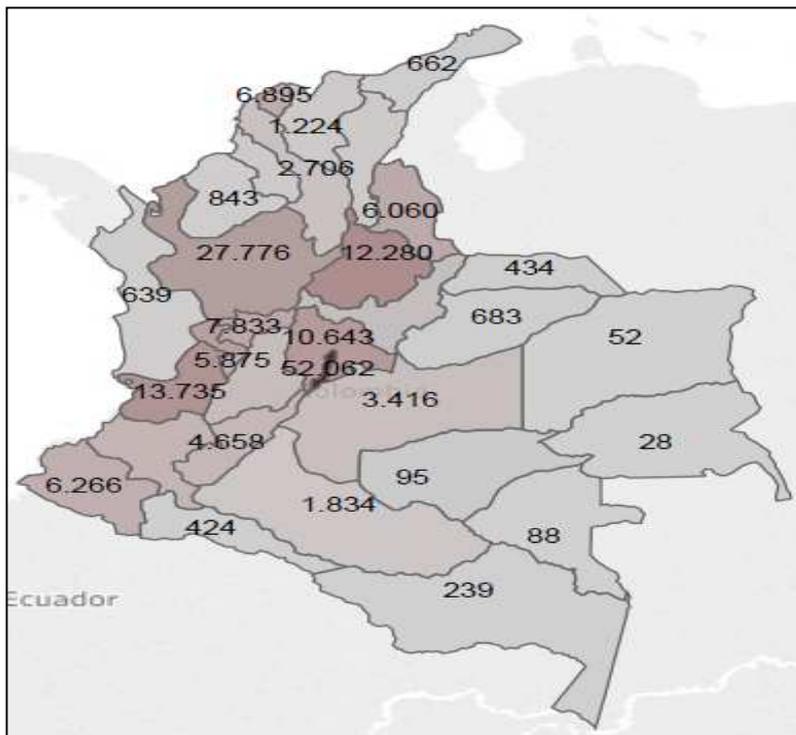


Ilustración 2. Ingresos al SRPA por Departamento.  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016).

Para el caso específico de Santiago de Cali, el acumulado de ingresos del año 2007 al año 2015 es de 13.407, en el año 2014 se presentaron 1.818 ingresos y en año 2015 los ingresos fueron de 1.119 adolescentes (Ilustración 3).

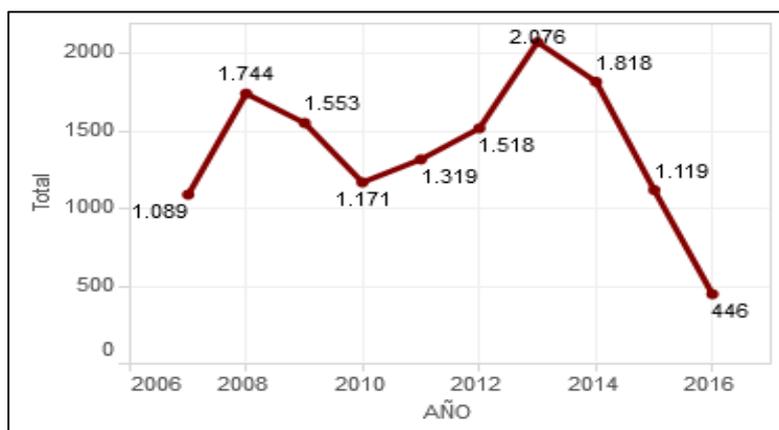


Ilustración 3. Ingresos al SRPA por año en Santiago de Cali  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016).

La población que con más alta frecuencia ingresa al SRPA en Cali está constituida por adolescentes de 17 años de edad, de sexo masculino que han cometido los delitos de hurto y fabricación, tráfico o porte de armas de fuego (Ver Gráficos 4,5 y 6)

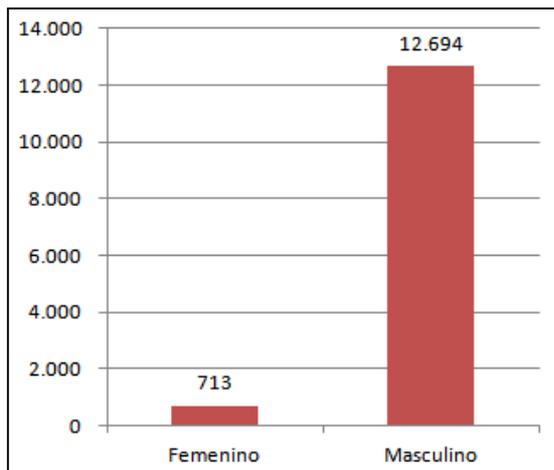


Ilustración 4. Sexo de adolescentes procesados  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016).

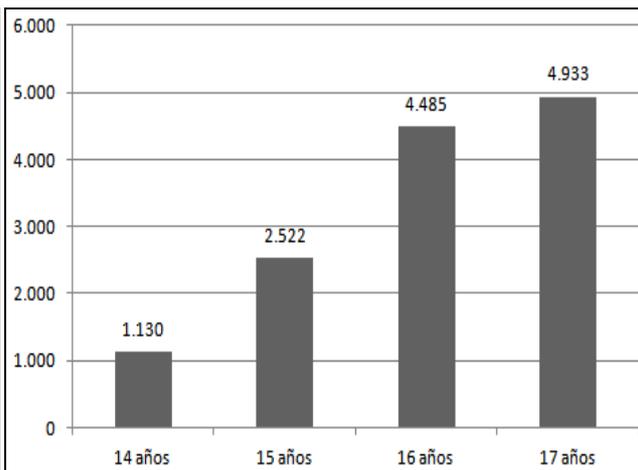


Ilustración 5. Edad de adolescentes procesados  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016).

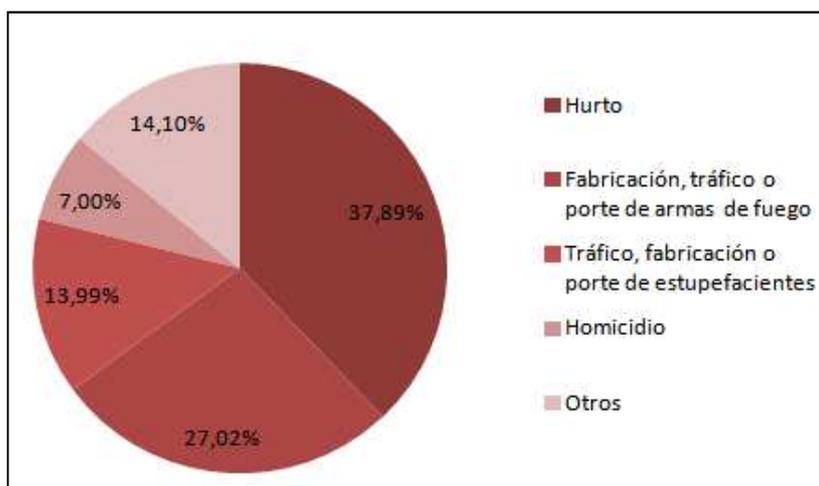


Ilustración 6. Delitos  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016)

De los 13.407 ingresos de adolescentes registrados entre el 2007 y el 2015 en Cali, solo 9.137 adolescentes han sido sancionados, de los cuales el 26% han sido remitidos a centro de atención especializado privativo de la libertad, siendo la segunda sanción más impuesta seguida de Libertad Vigilada con un 28% (Ver Ilustración 7).

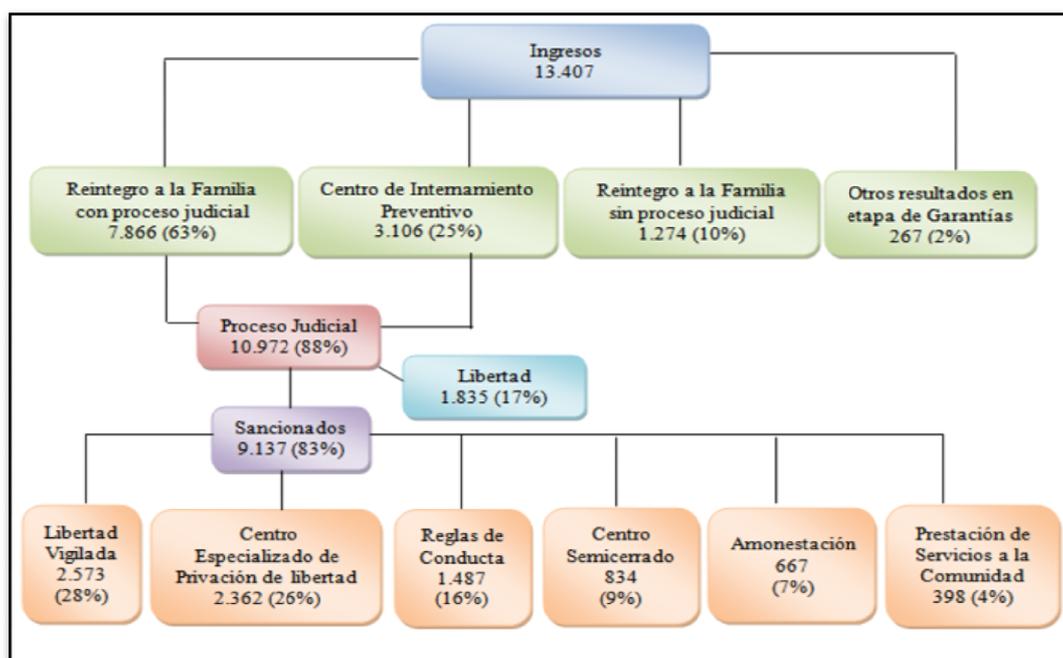


Ilustración 7. Actuaciones ante Fiscalía, Jueces de Garantía y Jueces de Conocimiento.  
Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el ICBF, Periodo 2007-2015.

La reincidencia en el periodo 2013 a 2015, según el índice de reiteración del ICBF va en aumento. Lo que evidencia, las limitadas capacidades institucionales con que cuenta el sistema, para dar respuesta efectiva a los problemas de este grupo poblacional en específico. En palabras de Agudelo & Arrieta (2001) la repetición de las conductas delictivas, se convierte en un criterio central para medir el éxito o fracaso de la organización social, de los sistemas penales y penitenciarios, como también la efectividad de los programas establecidos para resocializar los menores infractores que dicha organización social propone. Para el 2012, reincidieron 95 personas, en el 2013 lo hicieron 294, 353 en el 2014 y en el 2015 lo hicieron 383 jóvenes, de los

cuales 359 lo han hecho por el mismo delito, 395 por un delito más grave y 181 por un delito menos grave. En este mismo período, las edades de mayor reiteración fueron de adolescentes de 15 años (175), 16 años (321) y 17 años (375).

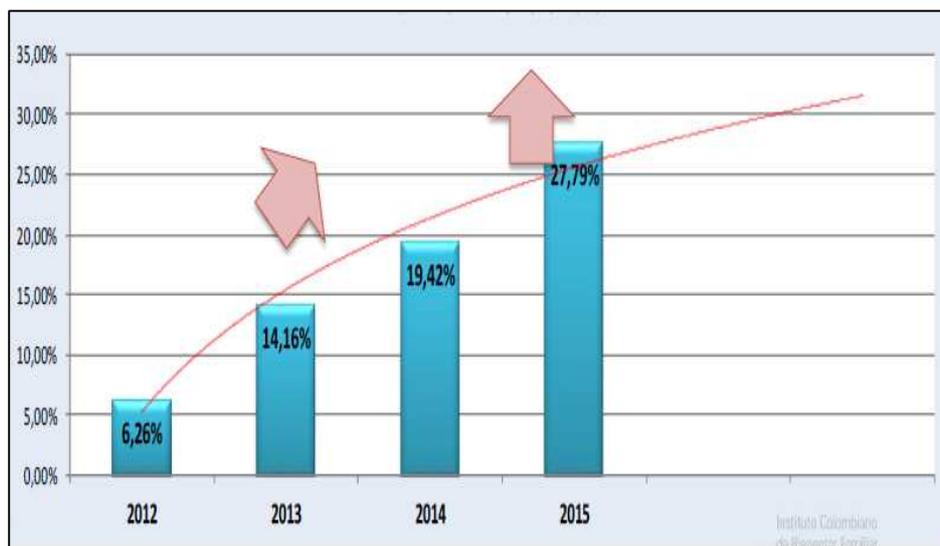


Ilustración 8. Reincidencia periodo 2012-2015  
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016)

Y es en este aspecto que la finalidad del SRPA presenta serias limitaciones, dado que no se cumple con una labor pedagógica de resocialización del joven infractor, lo que se observa, es la ausencia de procedimientos y medidas de carácter pedagógico orientadas a la protección integral, intervenciones que generen una diferencia significativa con respecto al sistema penal de adultos en Colombia. Dicho proceso deberá garantizar la Justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

Al ser los gobiernos regionales y locales los directos responsables de la formulación de las políticas públicas del SRPA, un proyecto realizado por la Procuraduría General de la Nación en el año 2005, revisó los Planes de Desarrollo municipales en el país y permitió establecer que la prevalencia de los derechos de los niños ordenada por el artículo 44 de la Constitución Política

no era una realidad en Colombia<sup>5</sup>. Un mínimo porcentaje de planes mostró que se destinaban recursos a cumplir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que la inmensa mayoría de mandatarios fijaban sus prioridades de recursos y ejecución en obras de infraestructura o de otra naturaleza. La Procuraduría se dio a la tarea de recomendar a cada municipio el cumplimiento del principio de prevalencia y dio plazos a los alcaldes para que modifiquen los rubros asignados a la garantía de derechos de la niñez.

Sin embargo, en el año 2012, nuevamente la Procuraduría General de la Nación, mediante el Informe de Vigilancia Superior al SRPA, identificó los problemas estructurales del Sistema y así mismo, indicó que ante la falta de un órgano rector del SRPA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha asumido esta función, esta institución, es el ente encargado de articular y coordinar que cada entidad pública responsable de garantizar cada derecho, efectivamente asegure su cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación, le señala al ICBF recomendaciones específicas a solucionar en el corto plazo, que permitan superar dichos problemas estructurales.

Ante los hechos y situaciones mencionadas, la investigación analiza la compleja realidad de la juventud Caleña, los indicadores desalentadores de la situación de los jóvenes en conflicto con la ley, muestran un fenómeno que implica la participación del Estado, el mercado y la sociedad. La relación entre estas tres esferas conlleva a sociedades más justas y procesos de desarrollo sustentables, es así como la co-construcción de políticas públicas es un aspecto clave, cuando se da lugar a la participación de los actores sociales y agentes del mercado.

---

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Especial atención requieren la familia, la escuela y la comunidad, entornos de protección y prevención del joven infractor. Sin embargo, la participación articulada de los entes del Estado (justicia, salud, educación, cultura, entre otros) también se hace apremiante.

Las sociedades que verdaderamente progresan en sus índices de desarrollo humano son aquellas que son capaces de brindar oportunidades a estos jóvenes. Los jóvenes que han actuado irresponsablemente, penalmente hablando, lo harán responsablemente sólo si se les dan oportunidades reales para la expansión de sus capacidades y potencialidades.

Frente al vacío de conocimiento sobre las políticas, estrategias, y acciones orientadas por sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el municipio de Cali (SRPA), se planteó como pregunta central de investigación lo siguiente:

¿Cuáles son las políticas públicas de infancia y adolescencia, ajustadas a las exigencias nacionales e internacionales, dirigidas a adolescentes sancionados bajo el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el municipio de Santiago de Cali, en el periodo 2012-2015?

Y las siguientes preguntas complementarias:

¿Qué políticas públicas se han formulado desde el nivel nacional, regional y local por parte de las autoridades gubernamentales, orientadas hacia los Adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes?

¿Cuáles son los programas y proyectos que se están llevando a cabo con los adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el municipio de Cali?

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Analizar las políticas públicas que se llevan a cabo en el Municipio de Santiago de Cali, dirigidas a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, acorde con las exigencias nacionales e internacionales de responsabilidad penal para adolescentes durante el periodo 2012-2015.

### **Objetivos Específicos**

Describir las políticas públicas formuladas e implementadas desde el nivel nacional, regional y local orientadas hacia los adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia.

Caracterizar los programas y proyectos implementados que se están llevando a cabo con los adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Proponer recomendaciones de Política Pública dirigida a los adolescentes vinculados al SRPA en el municipio de Santiago de Cali.

## **METODOLOGÍA**

Para desarrollar los objetivos propuestos en la investigación, se utilizó un enfoque cualitativo<sup>6</sup>, como alternativa que permite trascender el análisis de cifras, números e indicadores que, si bien constituyen elementos de gran importancia en el desarrollo de la investigación, en ocasiones se convierten en limitantes para la aprehensión de la realidad. En este universo de cifras poco alentadoras sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal del municipio de Santiago de Cali, se han elegido diversos actores representativos del gobierno

---

<sup>6</sup> El enfoque cualitativo en el análisis de política pública apunta a la generación de evidencias confiables y sistemáticas, y a captar la realidad social a través de la argumentación, persuasión y valoración de los sujetos partícipes de la investigación (Otálvaro, 2017).

local, que tienen compromisos y responsabilidades emanadas por el Código de la Infancia y la Adolescencia (ley 1098 de 2006).

Se escogió la técnica de entrevistas semiestructuradas<sup>7</sup> con los diferentes actores<sup>8</sup> del SPRA del municipio de Santiago de Cali, entre ellos se destacan los siguientes: Policía Nacional (Infancia y adolescencia), Fiscalía General de la Nación (Cuerpo Técnico especializado), Rama Judicial (Jueces penales para adolescentes, con funciones de garantías y de conocimiento), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Entidades Territoriales (Alcaldía). El principal criterio de selección de los entrevistados fue de responsabilidad directa, es decir, funcionarios encargados del acompañamiento y vigilancia de los adolescentes infractores, criterio que facilitó el proceso de recolección de información y una mayor interacción con la población.

De esta manera, se identificaron las percepciones y valoraciones expresadas con respecto a las políticas públicas ejecutadas en el municipio. Los participantes de este estudio, hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y tienen contacto directo con los adolescentes en razón a sus cargos y roles, desde los cuales se asigna una corresponsabilidad en

---

<sup>7</sup> La entrevista es una herramienta que facilita la escucha de testimonios de sujetos participantes de un proceso de investigación, es una fuente oral que permite de manera directa escuchar las palabras, los relatos y voces de sujetos individuales o de representantes de sujetos sociales, que deben ser analizadas de forma interpretativa, producto de una realidad social en la que es necesario contrastar, analizar y contextualizar (Alonso, 1998).

<sup>8</sup> Los roles que cumplen funcionarios entrevistados en esta investigación son los siguientes:

Los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales para adolescentes, quienes se ocupan de la dirección de las investigaciones en las cuales se encuentren presuntamente comprometidos adolescentes, como autores o partícipes de conductas delictivas.

Los Jueces Penales para adolescentes, Promiscuos de Familia y los Municipales quienes adelantan las actuaciones y funciones judiciales que les asigna la ley.

La Policía Nacional con su personal especializado quien deberá apoyar las acciones de las autoridades judiciales y entidades del sistema.

Los Defensores Públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quienes deben asumir la defensa técnica del proceso, cuando el niño, niña o adolescente carezca de apoderado.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la institución que responde por los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas.

la protección integral de estos adolescentes. Las entrevistas realizadas<sup>9</sup> fueron procesadas con el programa de análisis cualitativo Atlas. Ti<sup>10</sup>, herramienta que permitió organizar y disponer los datos de tal manera que el procesamiento fue óptimo para hacer análisis por categorías.

Los audios de las entrevistas a cada uno de los actores fueron transcritos y cargados en el programa ATLAS. Ti, versión 7.5.4, para el procesamiento de la información. Se creó una unidad hermenéutica con los documentos primarios, los códigos de los textos según la categoría de análisis<sup>11</sup> y las citas más relevantes. (Ver Ilustraciones 9 y 10)

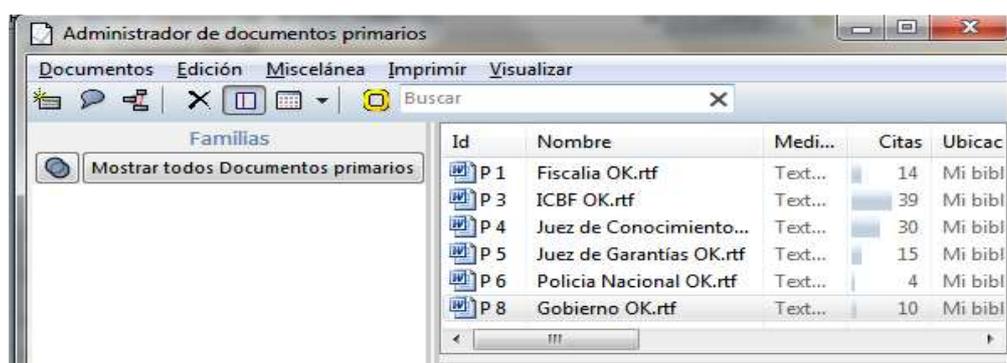


Ilustración 9. Codificación de documentos primarios.

Fuente: Atlas. Ti, versión 7.5.4

A cada categoría le fueron asociados dos códigos:

SUBCATEGORIAS	CÓDIGOS
Capacidad Institucional	-Atención psicosocial realizada -Diseño Institucional actual
Estrategias y acciones educativas y pedagógicas	-Programas y proyectos diseñados -Programas y proyectos implementados
Exploración de potencialidades y capacidades	-Mejora de la participación de los adolescentes vinculados al SRPA -Recomendaciones para efectividad de los procesos de atención

<sup>9</sup> Las entrevistas realizadas en esta investigación fueron los siguientes:

Entrevistado No. 1: Fiscal Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Penal Adolescente.

Entrevistado No. 2: Juez Quinto Penal para adolescentes con función de control de Garantías de Cali.

Entrevistado No. 3: Juez Cuarto Penal para adolescentes.

Entrevistado No. 4: Policía de Infancia y Adolescencia.

Entrevistado No. 5: Subsecretaria de Policía y Justicia de Cali

Entrevistado No. 6: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Valle del Cauca

<sup>10</sup> Se incorporaron al estudio, el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, mediante programas informáticos creados para tal efecto, que facilitan el manejo mecánico de los datos (Salgado, 2007).

<sup>11</sup> Las categorías de análisis construidas ayudan a separar ideas conceptos e interpretaciones de las entrevistas realizadas. Salgado (2007).

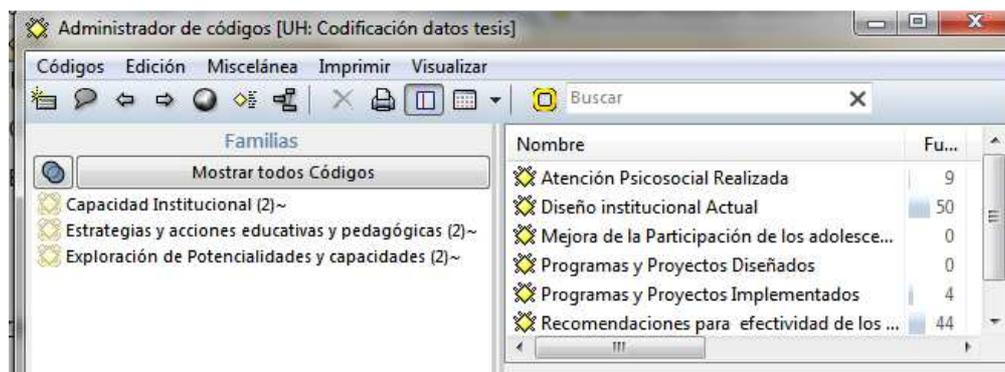


Ilustración 10. Administrador de Códigos.  
Fuente: Atlas. Ti, versión 7.5.4

La revisión documental<sup>12</sup> realizada, permite identificar y analizar las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia orientadas a la protección integral de adolescentes en conflicto la ley a nivel nacional, departamental y municipal. Es importante aclarar que se ha tomado como material de análisis, los documentos realizados durante el periodo 2012 – 2015.

También se realizó una revisión de los Planes de Desarrollo de Santiago de Cali comprendidos en el período 2012 al 2015 con el fin de verificar la existencia de proyectos y programas, con recursos asignados y ejecutados, dirigidos a los jóvenes en conflicto con la ley.

Como fuentes secundarias se utilizaron publicaciones de autores latinoamericanos y nacionales sobre el SRPA, artículos de revistas especializadas en la temática, y documentos de orden normativo, como la Ley 1098 de 2006, las reglas de Bejín, las directrices de RIAD, la constitución política colombiana y la convención sobre los derechos del niño.

<sup>12</sup> Los criterios construidos para la revisión documental fueron los siguientes: a. Documentos institucionales realizados por instituciones de orden regional (Latinoamérica) nacional y local (Alcaldía de Cali) b. Bases de datos especializadas en el análisis de sistemas de responsabilidad penal adolescente. Una de las dificultades encontradas hasta el momento está relacionada con la producción de estudios recientes especialmente de tesis de doctorado y maestría. Que están en proceso de construcción, se destaca en este campo la tesis de maestría titulada “Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá” de René Alexander Carvajal Riveros, de la Universidad Nacional de Colombia.

## ESTADO DEL ARTE

En este apartado, se muestran algunos estudios realizados sobre la problemática de violencia juvenil en Latinoamérica y Colombia<sup>13</sup>. Seguidamente, se exponen los estudios que abordan la necesidad de priorizar las políticas públicas dirigidas a jóvenes en conflicto con la ley, y finalmente se muestran, investigaciones de tipo exploratorio, realizadas acerca del consumo sustancias psicoactivas en adolescentes infractores de la ley penal, ya que se ha detectado que en muchas ocasiones el consumo de drogas antecede o conduce a la comisión de actos delictivos entre adolescentes.

### **Delincuencia Juvenil en América Latina**

Jiménez (2005) realiza un estudio en México sobre la delincuencia juvenil como un comportamiento asociado a conflictos familiares, sociales, económicos y políticos, los cuales sumados a los factores personales de los jóvenes contribuyen a que estos cometan delitos o tengan comportamientos violentos. Los efectos del proceso de globalización que vive la sociedad actual, permite que las identidades de adolescentes y jóvenes se construyan a partir del consumo y el acceso a distintos tipos de bienes (alimentación, educación, cultura, recreación, etc.), pero cuando se tiene el acceso total a los bienes que se quieren, se genera un sentimiento de frustración en los jóvenes, que puede conducir a que respondan con actuaciones al margen de la ley.

El comportamiento del joven infractor puede ser entendido también como un fenómeno que se desprende del tipo de sociedad y de su modelo de desarrollo, por ello, los factores comunitarios son importantes para que una persona este socialmente integrada. Se resalta además el papel que

---

<sup>13</sup> La revisión documental realizada para esta investigación evidencia hasta el momento el desarrollo de marcos normativos orientados a la doctrina de la protección integral de jóvenes en conflicto con ley, orientaciones normativas que no han logrado traducirse en políticas públicas y estrategias para la educación y protección integral de los adolescentes.

cumplen los medios de comunicación, los cuales se encargan de difundir una imagen estereotipada de la juventud, bajo el ideal de personas proclives al consumo, situaciones que no todos los jóvenes pueden alcanzar, lo que en ocasiones genera sentimientos de exclusión, riesgo y vulneración.

La investigadora mexicana Adriana Soto (2003), concibe que la violencia no es necesariamente una consecuencia de la pobreza, la exclusión, y la baja escolaridad, debido a que los actos violentos o guerras entre países o al interior de las sociedades en muchas ocasiones no se desprenden necesariamente de estas causas. Para esta autora, la principal causa de la violencia juvenil está asociada a hechos de violencia de los que son víctimas los jóvenes por parte del Estado, situaciones generadas principalmente por la concentración de la riqueza en algunos sectores reducidos de la población, mientras que la mayoría se encuentra en condiciones de vida precarias.

Soto (2003), responsabiliza al Estado, de no intervenir de manera eficiente en la conflictividad juvenil, en tanto que no ofrece a los jóvenes un ambiente social y cultural adecuado para su desarrollo. Para esta autora, los Estados débiles no brindan condiciones de bienestar para el conjunto de la población, y adicionalmente, dichos estados permiten la generalización de formas violentas de relación, como mecanismo de acceso a los recursos y oportunidades, las cuales son difíciles de alcanzar por otras vías.

Según Soto (2003) en México la violencia juvenil es una forma de relación válida entre la juventud, aunque no necesaria para la garantía de sus derechos. La autora también hace referencia a la posición socio económica como un factor importante a la hora de atribuir actos delictivos a los jóvenes y de juzgar estos hechos, lo que significa, que tanto los jóvenes de estratos altos como bajos, pueden cometer actos violentos, y en ocasiones los jóvenes de estrato

socio económico alto, no son juzgados de la misma manera que los de estrato socioeconómico bajo.

Otra autora que resalta la importancia del Estado en los actos violentos de los jóvenes es Vázquez (2000), investigadora plantea que la violencia posee una estructura basada en un “orden violento” el cual está instalado en la sociedad y se asocia con la incapacidad del Estado para regular las fuerzas del conflicto, de esta forma, la autora concibe la violencia como producto de factores de orden individual y contextual, es decir, la condición de sujeto violento, no es una condición natural. Por lo tanto, cuando las instituciones que regulan las relaciones sociales están debilitadas no hay mecanismos que permitan establecer condiciones de equilibrio, generando situaciones de violencia como forma de relación dominante. En cuanto a los jóvenes en conflicto con la ley, la autora afirma que es un sector de la población expuesto a condiciones de exclusión (baja inserción educativa y laboral, reproducción de la pobreza), un factor que genera vulnerabilidad y situaciones relacionadas con la violencia y el conflicto social.

Otro estudio que da especial importancia a factores sociales como principales causantes del problema de la violencia es construido por Arrazola, et al (2003), estos autores consideran que la delincuencia juvenil es el resultado del abandono estatal que sufren los jóvenes, un abandono que se manifiesta en ausencia de oportunidades para el acceso a la educación y empleo digno; garantías sociales que les permita suplir sus necesidades básicas en vivienda y alimentación. Estos autores también señalan la responsabilidad e influencia de los medios de comunicación en el aumento de la delincuencia juvenil, dado que se difunden estereotipos sociales de diferentes maneras: ideales de consumo, ideales de vida, y estereotipos sociales, problemas a los que estas más expuestos los jóvenes de sectores populares, generando la discriminación y diferenciación de clase.

Salazar, et al (2005), realizan un estudio en el que consideran la delincuencia juvenil como un fenómeno predecible y por lo tanto prevenible, consideran la delincuencia como resultado de una anomalía producida a partir de la inadaptación social, que luego produce un desafío a la sociedad, en términos de normas y pautas de convivencia. Adicionalmente, estos autores afirman que la delincuencia se origina de múltiples formas, es decir que se produce por muchos factores, y resaltan la importancia del estudio de los comportamientos delincuenciales en jóvenes, dado que según su aproximación teórica, esto ayuda a entender su evolución y transformación futura de las sociedades. En cuanto a los factores sociales que en otros estudios aparecen como principales causantes de los comportamientos delictivos en jóvenes, en este estudio encontramos un abordaje distinto sobre la delincuencia juvenil, un fenómeno presente en todos los países, las culturas y ciudades, un problema que se deriva de los factores sociales como la pobreza, el abandono por parte de los padres, o la desescolarización, y por las diversas condiciones propias del individuo como es su edad, identidad, y su manera de posicionarse en la sociedad.

### **En el Contexto colombiano**

En 2005, María Isabel Gutiérrez en la investigación “Experiencias participativas en proyectos de prevención de violencia con participación de jóvenes”, analiza leyes y documentos de política pública para la prevención de la violencia que afecta a los jóvenes. Concluye que las políticas de juventud surgen como una reacción contra la estigmatización de los jóvenes, convocando a la participación de los mismos y promocionando su organización.

Para la autora, lo anterior lleva a una contradicción, pues la preocupación por la violencia juvenil es el principal motivador de las políticas de juventud, sin embargo, no son las políticas de juventud, ni los movimientos sociales e intelectuales vinculados a ellas, los lugares donde se puede encontrar una reflexión y conocimiento sobre la violencia. Para ella, pensar el joven como

sujeto en riesgo de vincularse actividades delictivas, es casi un error en el mundo de las políticas de juventud. Ya que los mejores logros en términos de reducción de la violencia no se pueden atribuir a programas derivados de las políticas de juventud, sino más bien, son el resultado de esfuerzos de programas de seguridad ciudadana y control del delito.

Otro abordaje sobre la violencia juvenil, se presentó a través del programa de desaprendizaje de la violencia realizado en Cali – Colombia y Santa fe - Argentina, un programa que plantea la necesidad de involucrar a los actores institucionales, comunitarios y familiares en la intervención de la violencia juvenil. Este trabajo de investigación, desarrollado por Marcón (2015), centró sus análisis, en la posibilidad de construir responsabilidad en aquellos ciudadanos menores de edad que han cometido delitos, partiendo de los supuestos dominantes en la intervención penal multiinstitucional en la Provincia de Santa Fe (Argentina). Como resultado de la investigación se formuló una estrategia denominada *Clínica de la intervención*, la cual debería centrarse tanto en la problematización de las situaciones judiciales específicas (incluyendo la reparación del daño como eje transversal), como en la discusión del sistema social, lo cual sugiere pasar por diferentes planos: el religioso, el cultural y las distintas visiones del mundo.

### **Acerca de los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina**

Uno de los aspectos más inquietantes y menos estudiados, es la compleja problemática social de los jóvenes en conflicto con la ley. Por una parte, el conocimiento acerca de la resocialización, rehabilitación y reeducación, en estos adolescentes constituye un elemento para el diseño y la implementación de políticas y programas. Por otro lado, el estudio de su realidad (consumo de sustancias psicoactivas, entornos socioeconómicos, relaciones familiares), son esenciales para la formulación de proyectos que ayuden a la resocialización de este segmento poblacional.

Los sistemas de justicia penal juvenil deben funcionar sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño, garantizándoles una protección especial respecto a su formación integral y su reinserción social. En América Latina, la implementación de dichos sistemas ha presentado dificultades institucionales y legales que los han llevado a ser débiles frente a la normatividad internacional y el funcionamiento de los mismos (UNICEF, 2014)

UNICEF en el año 2014, mediante el documento Justicia Penal Juvenil Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe, hace una evaluación de los sistemas de justicia penal juvenil en la región; en este documento se señalan las razones por las cuales se han endurecido dichos sistemas de responsabilidad penal y han aumentado las medidas de privación de la libertad. El estudio realiza una revisión de conocimientos existentes, en informes finales de investigación sobre la temática, proporcionadas por organismos internacionales, instituciones académicas, gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, que evidenciaron el endurecimiento de medidas restrictivas de la libertad de la población juvenil en el ámbito regional.

El endurecimiento obedece a la necesidad de que los jóvenes sean juzgados fuera de sistema especial de justicia juvenil, disminuyendo las edades de responsabilidad y la criminalización de una mayor cantidad de conductas delictivas, lo cual genera un aumento en las medidas de privación de la libertad. La utilización inadecuada de las medidas de restricción de la libertad, obedece a las limitadas capacidades de los entes responsables de formular e implementar políticas de judicialización y resocialización de las conductas juveniles. El informe también señala que algunas de las principales problemáticas de la justicia penal juvenil tienen que ver con la vulneración de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

En 2015, Rose Marie de Achá, a través del Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y

Uruguay, y mediante el Informe de monitoreo a los sistemas de justicia penal juvenil en América Latina, presentó información tanto cuantitativa como cualitativa de los sistemas penales de los adolescentes en conflicto con la ley y su situación de Derechos Humanos. Evidenció que más de 30.000 jóvenes, de los ocho (8) países miembros del Observatorio, se encuentran privados de la libertad, lo cual comprueba que la medida es utilizada de manera constante, y contraviene lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados internacionales. Este hecho es una prueba de como los gobiernos no están brindando sanciones socioeducativas, alternas a las de privación de la libertad. Vale la pena resaltar, que, según el informe, Colombia es el segundo país con el mayor número de adolescentes privados de la libertad, después de Brasil.

La convención de los Derechos del Niño, establece condiciones de especial tratamiento a los menores que transgreden la ley, pero situaciones como los altos índices de detención preventiva y las altas condenas en los países mencionados, van en contravía de dichas condiciones, las cuales buscan que los Estados intervengan de forma temprana las conductas de los adolescentes, y de esa manera, el delito será un hecho eventual en los procesos de crecimiento y formación.

En relación con los derechos humanos, el informe establece el hacinamiento en los centros de privación de la libertad, como el principal vulnerador. De igual manera, para el caso de Colombia, “se denunciaron la existencia de celdas de castigo donde son llevados cuando hay riñas, cuando fuman marihuana o por algún intento de fuga, donde son encerrados por varios días y duermen en el piso; a veces encierran a varios adolescentes en una celda que es para una sola persona. No hay baño y tienen que hacer sus necesidades biológicas en un tarro y convivir con estos olores. Tan solo les dejan salir media hora para tomar el sol” (Rose Marie de Achá, p.15)

La evolución en el país del sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA - Ley 1098/06), ha suscitado estudios desde diferentes perspectivas: psicosocial, jurídica e institucional.

Miguel Álvarez, Víctor Mendoza P y James González R, realizaron en una serie de documentos para la Procuraduría General de la Nación sobre el sistema de responsabilidad penal juvenil, el primer documento de esta serie se realizó en el año 2007, con el título: “Pescadores de ilusiones: política pública, reeducación y sistema de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098/2006)”, un informe que pretendió realizar, un diagnóstico del antiguo Código del Menor (Decreto Ley 2737/1989) frente a su pronta desaparición y a los retos y necesidades por asumir ante el cambio de sistema; el segundo informe fue titulado, “Semillas de cristal: Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, Ley 1098/2006, alcances y diagnóstico” (2008), un documento que efectuó un análisis y varias sugerencias sobre el nuevo modelo de responsabilidad penal, en su primer año de ejecución en los distritos judiciales de Cali y Bogotá; el tercer informe, “Gotas de Luz: Jóvenes, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil” (2009), retoma de forma acumulativa las anteriores jurisdicciones iniciadas desde marzo 2007 y amplía el panorama a otros cinco distritos judiciales para un total de siete. Finalmente, se presentó el informe, “Pantalones cortos y mochilas rotas: Jóvenes, política pública y sistema de responsabilidad penal para Adolescentes (Ley 1098/06)” (2010), documento en dónde se analizó las fallas del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, las cuales generan impunidad y hasta reincidencia de los jóvenes infractores que llegan a sacarle provecho a esa situación, y con once nuevas jurisdicciones abordadas amplía la cuenta a 18 distritos judiciales. El informe asegura que el tipo de sanción impuesta, (Ley 1098, artículo 179) brinda al juez un amplio grado de movilidad para aplicarla, lo cual genera en ocasiones incongruencias, de ahí la importancia de

perfeccionar la norma en apoyo a la labor del juzgador. Por otro lado, también cuestiona los escasos seguimientos poscumplimiento de las sanciones o remisiones de los jóvenes a protección, al cumplirse la sanción judicial.

### **Políticas públicas para adolescentes en conflicto con la ley**

La investigadora mexicana Elena Azaola, en el año 1994, en su ensayo “Pobreza, infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores”, aborda desde el paradigma de la situación irregular, el debate en torno al diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia en general y a las instituciones para menores infractores en particular. La autora argumenta que a partir de los compromisos adquiridos por México ante la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, este país, contribuye al avance en el cumplimiento de esos compromisos al estimular políticas públicas dirigidas a los menores infractores, acciones públicas que se articulen con otras políticas, y cuyo propósito común, es el de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la niñez, colocando en un primer plano el respeto pleno a sus derechos y dignidad humana.

En octubre de 2005, durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes, dos juristas: el mexicano Francisco Castellanos García con su ponencia “Políticas Públicas para la prevención y tratamiento de la delincuencia de adolescentes. La experiencia de Reintegra”, y el uruguayo Alejandro Bonasso, en su ponencia “Políticas públicas en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley las alternativas al tratamiento penitenciario”, presentan los principios necesarios para la puesta en operación de políticas públicas tendientes a favorecer el tratamiento de los jóvenes infractores y sus alternativas.

Ya en el año 2008, la UNICEF Oficina Argentina, en su publicación “Adolescentes en el Sistema Penal: situación actual y propuestas para un proceso de transformación”, a partir del

estado real de situación de los dispositivos y programas, diseña los marcos conceptuales que pueden facilitar el diseño y puesta en marcha de nuevos o renovados proyectos institucionales, que logren una mejor protección de los derechos y garantías de los adolescentes y una adecuación del sistema de justicia penal juvenil a los principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

René Alexander Carvajal Riveros, en 2017, en su trabajo “Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá”, propone lineamientos de política de atención educativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá que cumplen con una sanción no privativa de la libertad. Plasma dos tipos de análisis: uno desde las entrevistas realizadas a funcionarios, Adolescentes, madres y padre; y otro análisis narrativo de política pública como estrategia metodológica. Como resultado encuentra que en la actualidad no existe en Bogotá una política pública de atención educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal con medida no privativa de la libertad, y que dependiendo de las características de los adolescentes se debe decidir la aplicación de una alternativa educativa que busque garantizar el derecho a la educación de esta población teniendo en cuenta que muchos de ellos se encuentran desescolarizados.

### **Delincuencia juvenil y drogadicción**

El conocimiento de las relaciones entre consumo de drogas y conductas delictivas en adolescentes constituye un insumo fundamental para el diseño y la implementación de políticas y programas dirigidos a debilitar las manifestaciones y los costos de ambas problemáticas. La caracterización de los adolescentes en conflicto con la ley penal, y el estudio de la magnitud y las modalidades específicas de consumo de psicoactivos en este grupo poblacional, son esenciales

para la formulación de alternativas en problemas como la seguridad ciudadana, la salud pública y la rehabilitación e inclusión social de los jóvenes infractores.

La Comisión Interamericana para el control y el abuso de las drogas CICAD/OEA; diseñó una metodología que ha sido aplicada en varios países de Latinoamérica – Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay -, y permitió la compilación de una serie de estudios realizados en estos países y contribuyó a profundizar el conocimiento sobre la realidad de la población adolescente privada de la libertad en materia del consumo de sustancias psicoactivas.

Del estudio realizado en Bolivia “Consumo de Drogas y Factores asociados en adolescentes infractores de ley”<sup>14</sup>, se encontró que el 50.4% de los adolescentes infractores bolivianos presentan signos de dependencia del alcohol, 27,4% a marihuana, 13,3% a pasta base o cocaína y 16,8% a sustancias inhalables. La dependencia en todos los casos es considerada más alta entre los hombres. En el caso del alcohol los registros marcan 50% en hombres y 54,5% entre mujeres. En marihuana, el 28,4% de los hombres presentan signos de dependencia y el 18,2% de las mujeres. La presencia de signos de dependencia a cocaína y pasta base es exclusiva de los hombres (14,7%), mientras que inhalables los hombres presentan un registro de 17,6% y las mujeres de 9,1%.

El “Estudio de Prevalencia y Factores Asociados al consumo de Drogas en Adolescentes Infractores de Ley”<sup>15</sup>, realizado en Chile, demostró que el compromiso con el uso de drogas en adolescentes infractores de ley es extremadamente alto: prácticamente todos han usado marihuana alguna vez en la vida y la mitad se ha iniciado en cocaína y/o pasta base. El uso reciente de droga es también muy significativo: 1 de cada 2 declara haber estado usando

---

<sup>14</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010). La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

<sup>15</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010). La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

marihuana el último mes antes de ser detenido y 1 de cada 4 declaran haber consumido cocaína y/o pasta base. Los infractores privados de libertad declaran compromisos con drogas muchísimos más severos. Y también se encontró que la participación en programas de ayuda y tratamiento alcanza solamente al 27% de quienes marcan signos de dependencia en marihuana y 46% entre quienes marcan signos de dependencia en cocaína. Las declaraciones de efectividad que entregan los propios infractores son bastantes bajas: la mayor parte de los que han tenido tratamiento declara no haber dejado nunca de consumir, no haber reducido el consumo durante el tratamiento y/o haberse retirado antes de terminar el mismo. Sin embargo, la disposición actual a recibir ayuda para reducir o dejar las drogas también es muy alta, sobre todo en población privada de la libertad. La asociación general entre uso de droga y delito muestra siempre un mayor compromiso de cocaína y/o pasta base con delitos de mayor gravedad, como robo con violencia. El estudio marca como recomendación especial a esto último, que se hagan las diferencias pertinentes en los programas de ayuda, consejería y tratamiento y que se proteja especialmente a aquella parte de la población infractora que no presenta todavía compromisos significativos con el uso de las drogas.

En la “Primera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Adolescentes Infractores del Poder Judicial”<sup>16</sup> realizada en Perú, resalta que el uso de todas las drogas ilícitas es más alto entre aquellos adolescentes infractores que cumplen su sanción en el sistema cerrado, que aquellos que cumplen sanción en el sistema abierto, es decir, que presentan un significativo mayor consumo de todas las drogas ilícitas aquellos adolescentes que cometieron los delitos más graves.

---

<sup>16</sup> Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010). La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

El “Estudio sobre consumo de drogas y factores asociados en población juvenil con problemas judiciales”<sup>17</sup>, llevado a cabo en Uruguay, mostró que los niveles de consumo de drogas de los jóvenes internados en los hogares de SEMEJI (Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción) tienen características e intensidades muy diferentes a las de la media poblacional y por supuesto, a las de los jóvenes que están insertos en la educación secundaria.

Sandra Fonseca Chaves y Julio Bejarano Orozco (2012), en su estudio “Adolescentes costarricenses con problemas judiciales y consumo de drogas”, determinaron los niveles de consumo de drogas y su relación con la comisión de delitos en una muestra de jóvenes de un centro de detención juvenil en Costa Rica (Centro de Formación Juvenil Zurqui). Este estudio evidenció que los jóvenes infractores tienden no solo a comenzar a experimentar con sustancias psicoactivas a edades más tempranas, que los no infractores, sino también su alto consumo.

Respecto a las políticas públicas generadas para el tratamiento de esta problemática se encontró que en el año 2002, el Gobierno de Chile realizó un estudio acerca de la magnitud del consumo y factores asociados al uso de drogas en la población y encontró que el 70% presenta consumo de drogas ilícitas y de éstos un 50% es consumidor de varias sustancias adictivas, con ese resultado, en el año 2003 SENAME (Servicio Nacional de Menores) brinda respuesta a través de proyectos de intervención desde la perspectiva psicosocial y de reducción de daño, y año tras año aumentan los proyectos.

En síntesis, las infracciones de la ley penal por parte de los jóvenes no es un fenómeno nuevo, por el contrario, son un grupo poblacional que históricamente evidencia las contradicciones de las políticas de seguridad, convivencia y la vida democrática en comunidad. Dadas las desigualdades sociales que parecen insuperables, y cuya solución se percibe como una utopía, los jóvenes cometen conductas delictivas como un medio para alcanzar lo que creen no pueden

---

<sup>17</sup> Ibidem

obtener por la vía legal, o simplemente para lograr acceder de forma más amplia a aquellas oportunidades que el Estado, la familia y la sociedad les han restringido. El adolescente ve como salida la realización de conductas punibles que le permitan fácilmente satisfacer necesidades que de otro modo serían muy difíciles o imposibles de alcanzar.

## **CAPITULO II. REFERENTES TEÓRICO-CONCEPTUALES.**

Los referentes teóricos conceptuales utilizados en el análisis de las políticas públicas de protección integral para adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal en el municipio de Santiago de Cali, intenta problematizar una pluralidad de enfoques y métodos utilizados en las etapas de agendación<sup>18</sup>, formulación e implementación de acciones públicas para grupos sociales excluidos (adolescentes), a los cuales, se les aplican marcos normativos que son imposibles de implementar ante la debilidad de la institucionalidad pública local, que intenta mediante acciones de corte autoritario, regular dramas sociales. Para iniciar este apartado, se reflexiona sobre el concepto de política pública y su importancia en la estructuración de los sistemas de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia.

---

<sup>18</sup> La agendación es una etapa compleja y difícil de las políticas públicas, en ella se reflexiona sobre la identificación del problema y los cursos de acción así como los instrumentos y medios que se construyen para resolverlo (Ordoñez-Matamoros 2013).

## **Concepto de Política Pública**

La Política pública es un concepto que posee diferentes matices, escuelas y explicaciones conceptuales, por lo tanto, existen varias teorías que exponen el surgimiento, cambio y desarrollo de este campo disciplinar en construcción.

De acuerdo a lo planteado por André Noël Roth (2007), en la definición de la política pública, es importante diferenciar tres términos que construyen la palabra política, desde su distinción en el idioma inglés. En primer lugar, Polity; que se refiere al gobierno de las sociedades. Por otro lado, está Politics, que interpreta la política como la organización y la lucha del poder. Y por último Policy, que para la presente investigación es la que interesa; y es la que entiende la política como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (2007, P. 25-26).

Siguiendo a Roth, una política pública será entendida como un conjunto de objetivos colectivos que son necesarios o deseables y que son tratados por medios y acciones de una institución gubernamental (Roth, 2007).

De acuerdo a Muller y Surel citados por Roth (2007, P. 26) la política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos, coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.

Thoenig, citado por Salazar (2011, P. 78), considera que “las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución, de la transformación de un espacio público (polity) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios”.

Retomando lo anterior se hace indispensable resaltar cinco elementos que según Mény y Thoenig citados por Salazar (2011, P.25) pueden fundamentar la existencia de una política pública:

- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “substancia” de una política pública.
- Comprende unas decisiones o formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”.
- Una política pública se inscribe en un “marco general de acción “, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido a posteriori por el investigador.
- Una política tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política.
- Una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de las normas y valores.

Muller (2010) argumenta que las políticas públicas son el marco a través del cual las sociedades definen el alcance de los problemas que se presentan. En otros términos, las políticas públicas son entonces el lugar en donde se definen las relaciones de las sociedades con el mundo y con ellas mismas. En esta perspectiva las políticas públicas son un proceso de concertación social entre Estado, mercado y ciudadanos, lugar de interacción desde dónde se han venido estructurado los sistemas de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia que a continuación mostraré.

### **De la Situación Irregular a la Protección Integral**

Para el desarrollo de la investigación es necesario precisar que se entiende por protección integral en el ciclo vital de la adolescencia, para ello resulta pertinente contextualizar brevemente el impacto de los procesos de construcción de políticas públicas para estos grupos poblacionales. En Colombia y en orden global, las discusiones en relación con la expresión de lo juvenil han cobrado importancia durante los últimos años, en particular en las formas de articularlas con la ley e implícitamente en las formas de hacer justicia; es allí donde cobra vital importancia la transición de modelos y concepción en general de la juventud, en nuestro caso específico la adolescencia. Al respecto Beloff (1999) afirma:

“Es indudable que en prácticamente todos los países se han producido cambios importantes en la manera de concebir los derechos de las personas menores de edad. Tal transformación se conoce como la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral”, que en otros términos significa pasar de una concepción de los “menores” - una parte del universo de la infancia- como objetos de tutela y protección segregativa, a considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derechos” (p. 10).

Esta concepción de niños, niñas y adolescentes con derechos, señala grandes avances en la forma de concebir las políticas públicas dirigidas a esta población, sin embargo, es importante comprender la doctrina de situación irregular, en el marco de la transición a una nueva forma de conocer su inclusión en la sociedad.

La doctrina de la Situación Irregular surge con el nacimiento del llamado Derecho de Menores y la proclamación de la Declaración de Ginebra de 1924 sustentándose más tarde con la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Nace en Estados Unidos como una reacción de la sociedad hacia los niños y jóvenes que provocan algunas dificultades por su situación de

pobreza. Estuvo vigente durante casi tres siglos y dio lugar a la creación del primer Tribunal de menores de la historia.

Esta doctrina fue fuertemente apoyada y sostenida en América Latina hasta los años 80, porque se basó en la idea de que se protege a los niños en situación de abandono, o en peligro, o delincuentes a través de la protección del Estado, el cual reeduca, socializa y corrige al niño separándolo del ambiente que contribuye a la desviación de su formación, para evitar que se convierta en un delincuente cuando llegue a ser adulto. Es decir, esta doctrina trataba por igual tanto a los menores abandonados como aquellos que infringían la ley.

En cuanto a los menores infractores, esta doctrina enuncia que al menor no se le puede imputar la realización de actos considerados como delitos, es decir que el menor de edad solo realiza actos antisociales y responderá con sanciones que se conocen como medidas de seguridad, y que se fundamentan en la protección de la comunidad frente a las posibles violaciones del derecho por parte del individuo peligroso.

Persistía en una visión de los infantes y de los menores como objetos de protección, y un tratamiento fundamentado en la disciplina, acompañado de serias violaciones a los derechos fundamentales de los adolescentes infractores de la ley penal. Cabe anotar que dentro de esta doctrina, el menor infractor no contaba con derechos individuales ni garantías procesales.

En Colombia, los niños infractores de la ley penal no recibían un tratamiento especial ni diferente al de los adultos, previsto en el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) por lo que, en consecuencia, eran llevados a los mismos establecimientos penitenciarios.

Hacia finales del siglo XX, con la Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, inició un cambio de paradigma y de doctrina hacia los niños, niñas y adolescentes. Pasaron de ser considerados

objetos de protección-represión, a ser parte de la sociedad como sujetos de derecho, nace así la Doctrina de la Protección Integral.

En la Doctrina de la Situación Irregular los menores que mataban o robaban se decían que habían cometido un acto antisocial y se trataban como menores infractores; de acuerdo a la Doctrina de Protección Integral aquellos menores que infringen la ley se les califica de: adolescentes en conflicto con la ley penal, se le sigue un proceso de juzgamiento especial siguiendo las normas aplicables, en nuestro caso el Código de Infancia y Adolescencia.

Respecto a las sanciones, en el paradigma de la situación irregular se hablaba de medidas de seguridad fundamentadas en la peligrosidad, ahora hablamos de sanciones con un contenido pedagógico y fines protectores, educativos y restaurativos (artículo 178 de la Ley 1098 de 2006).

Sin embargo, a pesar de que ya no se habla de medidas de seguridad sino de sanciones, se tratan de las mismas medidas que se aplicaban en el Código del Menor (amonestación, imposición de reglas de conducta, privación de la libertad en establecimientos especializados, etc.); de esta manera, aunque se tratan de sanciones que pueden tener finalidades diferentes, su aplicación no deja de causar sufrimiento, dolor y aflicción, limitando a derechos del niño, como la libertad, la familia, etc.

A pesar de lo anterior, esta doctrina, busca diseñar políticas públicas integrales, que no solo se apeguen a la corrección del niño dentro de un ámbito legal, donde son considerados responsables, sino que también se restituyan sus derechos por medio de sanciones de contenido pedagógico.

UNICEF en el año 2000, solicitó al país adaptarse de acuerdo a los convenios suscritos, ya que el antiguo código del menor estaba diseñado a partir de la noción de la situación irregular, lo cual llevaba a una institucionalidad y unos procedimientos que no correspondían a los principios

de dignidad humana, de los niños y niñas que ya a nivel internacional ya eran sujetos de derechos. En respuesta a esta solicitud, desde el año 2002, el gobierno, el Ministerio Público, con el apoyo de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, se unieron con el propósito de construir de manera conjunta, un proyecto de ley integral para la infancia y la adolescencia en el país que permitiera actualizar y/o reformar el Código del Menor vigente desde 1989. Finalmente, el 06 de noviembre del 2006, es aprobada la nueva Ley de Infancia y adolescencia o Ley 1098, la cual pone a tono a Colombia con los tratados internacionales, al cumplir con los rasgos centrales para una legislación basada en el concepto de protección integral.

La ruta que plantea la Ley 1098 de 2006 para el diseño e implementación de la política pública de infancia en Colombia, consiste en la “ejecución a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias” (Art. 201). Una ruta que presenta, serias dificultades, debido a la ausencia de capacidades institucionales, gubernamentales y sociales, para aplicar dicha ruta, como modelo de oferta pública y privada en los niveles nacional, regional y local. Lo que se observa hasta el momento, es una implementación que traza unos lineamientos para la construcción de una política pública sin que se establezcan claramente rutas de acción, presupuestos y responsables tanto en la formulación como en la implementación de dicha acción pública. En este caso de estudio, las orientaciones normativas ayudan a construir una política pública (Mény y Thoenig, 1992), sin embargo, la ley de infancia y adolescencia, no ha logrado traducir dichas orientaciones en políticas públicas concretas para la población en conflicto con la ley, unas pautas que permitan a la sociedad civil y el Estado, construir una serie de principios, objetivos, metas y estrategias para la educación y protección integral de los adolescentes.

### **CAPITULO III. HALLAZGOS DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.**

A continuación, se presenta el análisis de los datos obtenidos durante la investigación y plasmados mediante la construcción de categorías de análisis.

Inicialmente se desarrolló un análisis documental de las diferentes políticas públicas formuladas para adolescentes en conflicto con la ley penal, en los niveles Nacional, Regional y Local, con el propósito de describir y analizar la articulación entre la política pública local y nacional, así como con la normatividad internacional vigente. Posteriormente se muestran las

percepciones y recomendaciones que poseen los actores del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente participantes en esta investigación de carácter cualitativo.

**A. Descripción de las políticas públicas formuladas desde el nivel nacional, regional y local orientadas hacia los Adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia.**

La revisión documental realizada, permitió describir las características y particularidades de las políticas públicas de infancia y adolescencia, a nivel nacional, departamental y local, en el marco de la normatividad colombiana, tal y como lo establecen los tratados internacionales<sup>19</sup>.

La Constitución Política, en los artículos 44 y 45 consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes como una obligación prioritaria y prevalente de protección no solo por parte del Estado, sino también de la sociedad y la familia. La corresponsabilidad del Estado se enmarca en promover y garantizar el cumplimiento de los derechos, a través del Presidente, con el apoyo de Gobernadores y Alcaldes.

De la misma manera, el Código de la Infancia y la Adolescencia o Ley 1098 de 2006, contempla la garantía de los derechos y el restablecimiento de estos en situaciones de amenaza y vulnerabilidad, por lo cual se otorga al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, con la asistencia técnica del ICBF, el diseño de los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia y adolescencia, teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y el restablecimiento de derechos.

---

<sup>19</sup> La revisión documental realizada evidencia la existencia de escasas aportaciones y preocupaciones en el mundo académico por la situación de los jóvenes en conflicto con la ley, por ello lo que se realiza permite repensar las políticas públicas construidas mediante marcos normativos, lo que discute este trabajo, es el predominio de una visión presentista de los marcos legales, es decir, la imagen que construyen ciertas leyes en las burocracias públicas orientadas a la garantía de derechos, en regímenes burocráticos mercantilizados.

En este orden de ideas en el 2007 se sanciona el Documento Conpes Social 109, por medio del cual se aprueba la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, la cual establece las líneas estratégicas sobre las cuales deberán orientarse las acciones de política pública de la siguiente manera: a) apoyo integral a la primera infancia, la supervivencia y la salud de los niños y las niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en período de lactancia; b) impulso de procesos de identificación en la primera infancia, así como su protección y restitución de derechos; c) promoción de la participación, comunicación y la movilización de la primera infancia, y d) formación del talento humano y la investigación.

Del mismo modo, del 2002 al 2006 el gobierno nacional desarrolló el Plan de Acción titulado: “Un Mundo Apropriado para los Niños”<sup>20</sup>, documento que articuló las diferentes políticas, planes y programas desarrollados por los diversos sectores con un enfoque de protección y asistencia social. Los sectores que se destacan en el documento mencionado son: salud, educación, justicia, deportes y cultura; los cuales buscan proteger y garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes en el territorio colombiano.

Durante este periodo, surge El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019), instrumento de política pública que incluye a otras entidades No gubernamentales y busca promover la corresponsabilidad de la familia y la comunidad con la niñez y la adolescencia. En el año 2011 con la Implementación del modelo de Atención Integral a la Primera Infancia: De Cero a Siempre, se crea una nueva estrategia de política nacional que busca estimular el Desarrollo infantil temprano.

Ya en el año 2009 mediante la promulgación del Documento Conpes 3629, se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, como Política Pública de atención al adolescente en

---

<sup>20</sup> Informe Nacional 2003-2006. Seguimiento de la aplicación del plan de acción “Un mundo apropiado para los niños” Nueva York, 2002.

conflicto con la Ley, instrumento de política social que recomienda a las entidades territoriales, la sociedad y la familia la corresponsabilidad suficiente, para que se brinde y garantice a los adolescentes en conflicto con la ley los servicios de atención necesarios, para su inserción en la sociedad.

De la misma manera, el documento señala que “el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con la concurrencia de entidades territoriales, debe liderar la adecuación y construcción de los servicios de infraestructura para la atención de los adolescentes en el SRPA, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 204 de la Ley 1098 de 2006”

Paralelamente, las acciones que adelanta el gobierno nacional para afrontar la compleja situación de los adolescentes en conflicto con la ley, debe abordar en forma práctica desde el proceso de descentralización la garantía de los derechos fundamentales de esta población. Por ello, las autoridades territoriales tienen la obligación constitucional de implementar políticas públicas que incidan significativamente sobre la calidad de vida de dichos jóvenes. De esta manera, el proceso de descentralización que ha tenido lugar en Colombia, abre una serie de posibilidades para que la acción de los alcaldes y los gobernadores, incida positivamente en la implementación del Código de Infancia y Adolescencia a nivel territorial.

De este modo, las entidades territoriales como implementadores de estas políticas están obligadas a desarrollar no solo los programas y proyectos de atención a este sector de la población; sino que deben ajustar sus políticas locales hacia la protección, garantía y restablecimiento de derechos.

## **A nivel departamental**

### **Cundinamarca**

La Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia titulada: “Cundinamarca, al tamaño de las Niñas, Niños y Adolescentes”, adoptada mediante Ordenanza No. 0280 de 2015, tiene como finalidad lograr que el departamento, sea garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Cuenta con cuatro (4) objetivos estratégicos, para llevarlos a cabo la población fue categorizada en: primera infancia, infancia y adolescencia, y cada grupo cuenta con un objetivo estratégico que cumple con la finalidad de la política. Frente a los adolescentes en conflicto con la ley, la política en mención aborda los siguientes lineamientos:

*-Generación de un plan de acción interinstitucional para el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes (SRPA) en el Departamento orientado a la aplicación de la justicia restaurativa y a la implementación de modalidades de intervención que siempre tengan carácter pedagógico y resocializador.*

*-Funcionamiento ágil de sistema registro e información coordinado entre ICBF y Fiscalía y con acceso por la Gobernación, unificado, nominal y sigiloso, que incluya la totalidad de los procedimientos adoptados por infracciones de la ley cometidas por personas de menos de 18 años.*

*-Ampliación, en una colaboración entre ICBF, departamento, alcaldías y comisaría de familia, de la disponibilidad en el territorio programas alternativos a la privación de libertad de alta calidad, de tipo comunitario, dedicados a la reeducación de personas de menos de 18 años que hayan infringido la ley.*

*-Fortalecimiento de las capacidades de los municipios para la gestión en la prevención y en la atención oportuna de las situaciones de infracción a la ley penal.*

*-Teniendo en cuenta el principio de considerar como último recurso la privación de libertad, ampliación del número de cupos de atención en régimen cerrado y semi-cerrado en servicios de*

*alta calidad, con suficiente “densidad” educativa y formativa, eliminando la ocurrencia de privación de libertad en lugares no idóneos.* (Ordenanza No. 0280 de 2015, pág. 56)

### **Antioquia**

En la Ordenanza 025 de 2009, el Departamento de Antioquia fijó las Políticas Públicas para la protección integral de la infancia y la adolescencia: esta tiene como objetivo la protección integral de la infancia y la adolescencia, mediante el diseño y la implementación de mecanismos de protección social. A la fecha aún no se ha llevado a cabo su implementación, ante la ausencia de acciones de coordinación y articulación para la gestión de dichas políticas públicas, y a la escasa implementación de programas y proyectos en pro del bienestar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el plan de desarrollo.

### **Valle del Cauca**

Mediante Ordenanza 468 de 2011, se aprobó la Política Pública de Primera Infancia, Infancia Adolescencia y Familia del Valle del Cauca, la cual busca promover el fortalecimiento de las estructuras familiares y dar cumplimiento a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En los componentes de la ordenanza, se encuentra la Protección y Reintegración de adolescentes infractores, se busca el desarrollo de una estrategia de atención integral especializada dirigida a las y los adolescentes entre 14 y 17 años y sus familias, vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, con el fin de reintegrarlos a la sociedad, bajo una cultura de la legalidad y en convivencia. Lo anterior se ejecuta a través de dos líneas de acción, la primera, mediante el apoyo al fortalecimiento del SRPA, desarrollando estrategias de intervención conjunta, con las instituciones que lo conforman, con la participación de las familias y los adolescentes; y la segunda estrategia, mediante el desarrollo de actividades, tanto

educativas como de formación para el trabajo, acciones que potencialicen las capacidades de los jóvenes, de manera que se reorienten sus proyectos de vida.

## **A nivel local**

### **Bogotá**

Mediante el Decreto 520 de 2011, el Distrito Capital adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, Distrito Capital, 2011 - 2021, integrada por un conjunto de principios, decisiones y acciones estratégicas lideradas por el Estado, y en las cuales se busca reconocer y garantizar los derechos de los niños niñas y adolescentes, así como prevenir situaciones que amenacen el ejercicio de derechos en el contexto específico del Distrito Capital. La instancia encargada de coordinar y ajustar el proceso de implementación de la Política Pública es el Comité Operativo. Organismo encargado de formular e implementar el plan de acción, la financiación, el seguimiento y evaluación de esta política, así como la respectiva rendición de cuentas para verificar el cumplimiento de esta política pública.

La política pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, se define en 3 ejes:

Eje No 1: Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena

Eje No 2: Bogotá construye ciudad con los niños y las niñas y adolescentes

Eje No 3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia

En el Eje No.1, se identifica como un tema significativo los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley:

*“En la Política Pública de Infancia y Adolescencia, se considera fundamental adelantar acciones encaminadas a la prevención y erradicación de la comisión de delitos por niños, niñas y adolescentes, a la protección integral de sus derechos en particular de los y las adolescentes infractoras, y al acceso a la justicia por parte de los niños y las niñas hasta la adolescencia que*

*hayan delinquido, que se encuentren desvinculados o hayan sido utilizados por grupos organizados al margen de la Ley”<sup>21</sup>.*

En el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 -2016 se definió una serie de programas orientados a disminuir la segregación, la exclusión y la vulneración al ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes que por diferentes razones se vinculan a la delincuencia juvenil, los cuales son involucrados por redes delincuenciales, reclutados para el conflicto o señalados como delincuentes por menores causas (Alcaldía Mayor, 2013).

En el portafolio de servicios prometido desde la Alcaldía para atender la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en vulneración, riesgo o en conflicto con la ley penal, se describen los programas desarrollados y coordinados por la Secretaría Distrital de Gobierno, con el apoyo de Idipron, la Secretaría Distrital de Integración Social y la financiación del Fondo de Vigilancia y Seguridad. Estos programas son liderados por los distintos Centros de atención a la Infancia existentes en el distrito.

### **Medellín**

Mediante el Acuerdo Municipal No. 084 de 2006, se adoptó la Política Pública de protección integral a la infancia y la adolescencia, y se crea el consejo de política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín.

Con este instrumento se busca garantizar la Protección integral a los niños, niñas y adolescentes desde la articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a partir de los ejes establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño: orientados a:

- La promoción y prevención de los derechos, mediante planes; programas, proyectos y servicios;

---

<sup>21</sup> La Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá D.C. 2011-2021, página 71.

- El reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y responsabilidades;
- La garantía y cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, y por último,
- La seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. El Plan de Acción Integral a la Infancia y la Adolescencia, que implementa la política pública de Medellín, busca que los adolescentes acusados de violar la ley cuenten con el debido proceso y reciban sanciones educativas y proporcionales.

Adicionalmente, en el año 2015, se presentó una estrategia para la resocialización de jóvenes infractores que se encuentren vinculados al SRPA, la cual se basó en el conocimiento de la situación de esta población, en los aspectos de salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas. Con dicha información se pretende implementar una atención individual que permita tener un trato humanitario con los jóvenes. Pero la implementación de dicha estrategia depende del gobierno nacional y las reglamentaciones de Ley.

### **Santiago de Cali**

A través del Acuerdo 0392 de 2015, se adoptó de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, la cual tiene como propósito contribuir al desarrollo, seguridad, bienestar social, calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes de Santiago de Cali. Sin embargo, en el Plan de Desarrollo 2016-2019<sup>22</sup>, marco general de la política pública, no incluyen a los adolescentes en conflicto con la ley, los indicadores de los objetivos de la política, expresados en el plan de desarrollo municipal, presentan un estado crítico de cumplimiento. En el eje de seguridad del Plan de Desarrollo vigente se lee: “De otra parte, se continuará con la

---

<sup>22</sup> Cali Progresamos Contigo es el nombre con el que el Gobierno del Alcalde Maurice Armitage presentó a los caleños el Plan de Desarrollo de Santiago de Cali, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 0396 de 2016.

intervención a los adolescentes que están en el sistema de responsabilidad penal del Valle del Lili y Buen Pastor, mejorando las condiciones educativas de los menores infractores, y la resocialización de los reclusos de la cárcel. Así mismo, mejorar las condiciones de seguridad, detención y atención a los internos del centro o de reclusión del menor infractor y cárcel de varones de la ciudad, ampliando los cupos para los menores infractores” (Acuerdo 0396 de 2016, Pág. 95).

En el marco del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2012-2015, la política de convivencia y seguridad ciudadana, en su eje No. 3 Justicia, víctimas y resocialización, enuncia: “La justicia es un componente esencial de la seguridad y la convivencia ciudadana. Es garantía del respeto al ordenamiento legal y de los derechos individuales y colectivos en el marco de un Estado social de derecho. Un sistema judicial independiente y efectivo es fundamental para la democracia, el progreso y la reducción de la violencia. En ese orden de ideas, es necesario contribuir a fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y la aplicación efectiva de la ley penal para adultos y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), fortalecida con una resocialización efectiva, el impulso a mecanismos alternativos de aplicación de justicia y la orientación y apoyo a las víctimas del delito” (Página No. 7). En este eje, se plantearon tres líneas de acción asociadas al menor infractor, la línea de acción 4 que buscaba contribuir con políticas y programas de resocialización carcelaria, la línea de acción 5, relacionada con la mejora y dotación de los centros carcelarios, y la línea de acción 6, la cual buscaba implementar un programa de gradualidad de la penalización del menor infractor (justicia reparativa).

Según lo consultado en los informes de Rendición de Cuentas, en el Periodo 2012-2015 la Administración Municipal invirtió aproximadamente 1.700 millones de pesos, en las tres líneas de acción, de la siguiente manera:

INDICADOR	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015
Programas de resocialización apoyados		Se invirtió \$25.000.000 para la resocialización del menor infractor, a través de talleres de capacitaciones educativas y sicosocial para la prevención del consumo de SPA.	Se invirtió \$30.000.000 para la resocialización del menor infractor y a través de talleres de capacitaciones educativas y sicosocial para la prevención del consumo de SPA.	Se invirtió \$31.000.000 en talleres de sensibilización Sico pedagógica a menores infractores del Sistema de Responsabilidad Penal.
Mejoramiento de la infraestructura del centro menor infractor	Al centro del menor infractor del Valle del Lili se dotó de luminarias y cámaras de vigilancia brindando la seguridad necesaria por valor de \$48.000.000.	Se apoyó el mejoramiento y dotación de los centros carcelarios, como el centro de menores del Valle del Lili, por un valor de \$609.714.863, representado en adecuación de módulos para ampliación de cupos, instalación de concertina para la seguridad perimetral de muros e instalación de lámparas luminarias.	Se apoyó el mejoramiento y dotación de los centros carcelarios, como el centro de menores del Valle del Lili, por un valor de \$1.000.000.000, representado en los diseños para la construcción del CETRA y ampliación de 15 módulos para ampliación de cupos.	Se construye muro de seguridad y se adecua modulo del centro de formación y se realizan los diseños del CETRA para la resocialización de jóvenes.
Programa de gradualidad de la penalización del menor infractor (justicia reparatoria)	-	-	-	Se implementa programa piloto de justicia restaurativa con la participación activa del adolescente, mediante la promoción de una metodología de Justicia Restaurativa en jóvenes en conflicto con la Ley dentro del SRPA, buscando prevenir la violencia estudiantil en Colegios públicos de territorios TIO.

Ilustración 11. Inversión al SRPA

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por los Informes de Rendición de Cuentas, Periodo 2012-2015.

Se observa que durante el periodo de gobierno 2012 - 2015, se formularon propuestas temporales, sin trascender en el tiempo, con lo cual se beneficia un grupo de personas pero no logra instalarse en la ciudad una política pública.

Cabe precisar que una política pública no es letra muerta, no es un documento en abstracto o una ley, sino un acuerdo colectivo que necesita de la participación decidida de toda la sociedad. En la formulación y funcionamiento eficaz y eficiente de esta, el gobernador o alcalde cumple un

rol decisivo; su visión respecto al desarrollo integral de la infancia y la adolescencia, desde un enfoque de derechos es fundamental para el caso del municipio de Cali.

Una vez revisadas las políticas públicas de los departamentos y municipios más representativos del país, se puede evidenciar el atraso existente en materia de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, y por consiguiente de programas y proyectos, dirigidos para jóvenes vinculados al SRPA. En la mayoría de los casos, las políticas públicas se encuentran en la etapa de formulación, una muestra del retroceso entre la promulgación del Código de Infancia y Adolescencia en el año 2006, y del avance de las políticas públicas locales que intentan implementar estos lineamientos.

#### **B. Análisis de la información cualitativa recabada con los actores claves del Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes en Cali.**

Teniendo en cuenta los objetivos construidos para esta investigación, se utiliza para el análisis de la información recabada la técnica de categorías analíticas. Para el objetivo número dos de esta investigación<sup>23</sup>, se estructuraron las siguientes categorías: a) programas y proyectos, tanto diseñados como implementados, para los adolescentes vinculados al SRPA en el municipio de Santiago de Cali, y b) análisis del “Diseño Institucional”, categoría en la cual convergen las posiciones y decisiones de los diferentes actores entrevistados, como parte activa del SRPA.

#### **Ejecución de programas y aplicación del modelo pedagógico**

La evidencia muestra que con respecto a las acciones (programas y proyectos) de política pública, estas apuntan a la construcción de estrategias y actividades educativas y pedagógicas para la resocialización de los jóvenes infractores de la ley penal con escasos y efectivos resultados. En particular, la implementación de esta política pública en la ciudad de Cali, es

---

<sup>23</sup> Caracterizar los programas y proyectos implementados que se están llevando a cabo con los adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

ejecutada mediante convenios con la participación de nivel nacional, con instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), a nivel territorial y local, estas instituciones ejecutan diferentes programas y proyectos, para el restablecimiento de derechos. Pero estos programas y proyectos, son ejecutados por un tercero, un operador<sup>24</sup>. En el caso de Santiago de Cali, es la ONG Crecer en Familia<sup>25</sup>. Se observa que, sobre esta organización, El ICBF no tiene pleno conocimiento tanto de los programas y proyectos que se diseñan e implementan para los adolescentes vinculados al SRPA. Por tal razón se intentó entrevistar al operador, pero no accedieron a la entrevista.

Las acciones de atención psicosocial que se brindan por el operador a los jóvenes vinculados al SRPA, hace parte de la garantía y restablecimiento de derechos ofrecida por estas instituciones, una acción gubernamental que va de la mano con los programas y proyectos que se implementan durante el cumplimiento de las diferentes sanciones<sup>26</sup> establecidas por el sistema de responsabilidad penal.

Los funcionarios del ICBF, argumentan que más allá de los programas que se implementan, la estimulación afectiva a los jóvenes genera resultados positivos en la disminución de la utilización de la medida de privación de la libertad. Sin embargo, para el Juez Cuarto Penal para Adolescentes, el panorama es totalmente distinto, pues la gran mayoría de los adolescentes reinciden en el delito, a lo que el funcionario concluye que:

---

<sup>24</sup> Contratistas privados que administran los Centros de Atención Especializada y/o los Centros de Internamiento Preventivo

<sup>25</sup> La ONG Crecer en Familia en el Departamento del Valle del Cauca ofrece servicios en los programas de Restablecimiento de Derechos, Responsabilidad Penal para adolescentes y Protección a la Primera Infancia. Cuenta con dos Centros Transitorios (Sede El Trébol y Sede Vipasa) con 80 jóvenes y dos Centros de Atención Especializada – Internamiento Preventivo – (CFJ Buen Pastor y CFJ Valle del Lili) con 700 jóvenes

<sup>26</sup> Amonestación, reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semicerrado, privación de libertad en centro de atención especializado

*“está fallando el proceso de rehabilitación de reeducación, el proceso de ejecución de la sanción, ese es el más importante y es al que menos atención le hemos puesto”.* (Entrevistado No.3)

Por otra parte, tomando en cuenta las reglas y directrices internacionales las cuales apuntan hacia la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, dicha protección es para el fiscal, el derecho que más se está vulnerando a los jóvenes. Para estos actores del sistema, la problemática rebasa las capacidades institucionales y gubernamentales, como se expresa en el siguiente relato:

*“Pero desafortunadamente usted pudo observar ahora que pasó, la radiografía que tenemos, el pasillo principal de esta edificación se convirtió en un pequeño centro transitorio tenemos aproximadamente, 12-14 jóvenes en el momento no sé cuántos exactamente tenemos, pero oscila entre 12 y 14 jóvenes diarios, donde duermen, pernoctan por varios días”* (Entrevistado No.1)

A pesar de que el ICBF es el garante de la atención que se debe proporcionar a los jóvenes, y que dicha atención cuenta con unos lineamientos orientados por un marco normativo y constitucional, al momento de realización de la entrevista, se observan serias vulneraciones y riesgos, tal y como lo expresa el fiscal en el apartado anterior. Los argumentos del Fiscal, coinciden con el Informe presentado por Unicef (2014), ante la constante vulneración de los derechos humanos en América Latina.

### **Trabajo interdisciplinario e interinstitucional**

Atendiendo a los objetivos de esta investigación se continúa con el análisis de la información cualitativa recabada, desde la categoría de análisis “Diseño Institucional”. Una categoría en que cual convergen las posiciones y decisiones de los diferentes actores entrevistados, como parte activa del SRPA, los cuales expresan sus inquietudes frente al funcionamiento del mismo.

Siguiendo la ruta de atención de adolescentes vinculados al SRPA, se observa que el primer contacto institucional de esta población, es realizado por la Policía de Infancia y Adolescencia, funcionarios que se encargan de los procesos de detención juvenil, un rol que limita los posibles apoyos que puedan brindar tanto al ICBF como a la Secretaría de Gobierno Municipal en sus diferentes acciones de control, por tanto, su papel es represivo o asistencial.

Una vez el adolescente ingresa al Sistema, se encuentra con actores como el Fiscal Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes, funcionario que argumenta la ausencia de capacidades institucionales y gubernamentales para afrontar el problema en la ciudad y la región. Lo que se observa, es el elevado número de jóvenes que ingresan al sistema, los cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad, dicha condición de vulnerabilidad (desescolarizado, intoxicado, y con problemas de conducta) conlleva a que sanciones de privación de la libertad sean las más impuestas. Sobre esta situación particular el Juez de Garantías señala lo siguiente:

*“los casos que se adelantan en el SRPA son con jóvenes que provienen de entornos con características particulares como los escasos recursos económicos, marginados y con poca escolaridad”. Lo anterior se ve reflejado en las decisiones que toma, el Juez de Conocimiento; frente a las sanciones a imponer, pues aunque para tomar una decisión al momento de imponer una sanción se debe tener en cuenta el informe que presenta el ICBF que incluye un estudio del componente sociofamiliar, económico, cultural, psicológico individual de un adolescente, el argumenta que también se debe tener en cuenta las necesidades de la sociedad, es sus propias palabras “lo que le apostamos a un sistema de estos es que seamos oportunos en la intervención y el adolescente no vuelva a infringir la ley penal”. (Entrevistado No. 2)*

Los funcionarios entrevistados del ICBF, manifiestan que más allá de la infracción cometida, la situación de los adolescentes debe ser estudiada a fondo antes de imponer una sanción, para los funcionarios del ICBF al igual que el fiscal, las sanciones de privación de la libertad, son las más impuestas. Según el Fiscal responsable de estos casos, se deben producir cambios en la utilización del principio de oportunidad<sup>27</sup>, el cual en la actualidad, este principio, solo es aplicable para adolescentes que han sido parte de grupos al margen de la ley; una medida que debe ser abierta a otros delitos, como estrategia que permita disminuir el número de casos de sanción de privación de libertad.

Lo mencionado por los funcionarios del ICBF, coincide con lo planteado por el Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil, el cual encontró que en los diferentes sistemas de justicia penal juvenil existen una serie de problemas recurrentes:

*“los gobiernos no destinan recursos suficientes para la implementación de sanciones socioeducativas que no sean privadas de la libertad o para salidas alternativas al proceso judicial como la Justicia Restaurativa”<sup>28</sup>*

Respecto al cumplimiento de las sanciones, el juez de conocimiento, asegura que los centros donde se ejecutan las sanciones no son los adecuados, afirma que el alto índice de reincidencia (delitos más graves), obedece a la incorrecta ejecución de las sanciones.

Advierte este funcionario, que sanciones tan importantes como la privación de la libertad debe ser ejecutada por el Estado. Al respecto el ICBF argumenta que, al no contar con una capacidad logística suficiente, delega la ejecución de las sanciones, tanto de privación de la libertad en centro de atención especializado (Buen Pastor – Valle del Lili), como en el centro de internación en medio semi-cerrado y los centros transitorios (Vipasa – El Trébol) a los operadores.

---

<sup>27</sup> La Fiscalía General de la Nación, en la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal.

<sup>28</sup> Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo, Página No. 9.

El juez, asegura que hacer seguimiento a las sanciones es una tarea compleja, por la cantidad de casos que se presentan, aspecto que es confirmado por el ICBF, institución que afirma no contar con el talento humano suficiente para los procesos de intervención social y psicosocial, por ello, dicha función es delegada al operador, estos hechos evidencian que más allá de realizar una labor de seguimiento por parte del ICBF, esta institución solo verifica que el operador lleve a cabo las actividades propuestas en los manuales o contratos.

Frente a las situaciones expuestas con anterioridad, relacionadas con la problemática de las capacidades institucionales y gubernamentales, según lo dispuesto en el Código de Infancia y Adolescencia, en su artículo 204, se establece que: “Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes”. Con relación a este aspecto, el fiscal entrevistado, plantea que la finalidad del sistema se está perdiendo, al considerar que la respuesta del Estado es poca o nula, y debería ser de un compromiso mayor. También es importante mencionar que la Subsecretaria de Policía y Justicia, como unidad de la Secretaria de Gobierno, y representante de la Alcaldía ante la mesa de trabajo del SRPA, solo cumple con garantizar la infraestructura de los centros especializados y el mantenimiento de estos, pero no tiene el diseño de políticas, programas o proyectos que incluyan a los jóvenes en conflicto con la ley penal. Si bien la creación de los comités locales del SRPA han aportado al proceso, al análisis de necesidades puntuales y a la comunicación interinstitucional, ello no ha permitido subsanar las limitaciones internas de cada entidad.

**C. Recomendaciones realizadas por los diferentes actores para la efectividad de los procesos e intervenciones realizadas para garantizar los derechos en esta población.**

Reanudando el análisis de la información cualitativa, la última categoría analítica construida para dar respuesta al objetivo número tres de la investigación, corresponde a las recomendaciones realizadas por los diferentes actores para la efectividad de los procesos e intervenciones realizadas para garantizar los derechos de esta población.

### **Cobertura y recursos suficientes**

Tanto para el Fiscal como para la Subsecretaría de Policía y Justicia, estos recomiendan una mayor inversión de recursos públicos, con mejores oportunidades y garantías en aspectos como la educación, el deporte, la recreación y la cultura. Las recomendaciones apuntan a que estos jóvenes no sean proclives a la delincuencia (especialmente los de estratos 1 y 2), un factor determinante para que las entradas al SRPA disminuyan. También coincide con el Juez de Conocimiento en términos de una adecuada intervención a los jóvenes que han ingresado al Sistema por delitos menores como el hurto o el porte ilegal de armas, lo que conllevaría a que la reincidencia por delitos iguales o mayores disminuya.

Para un buen funcionamiento del Sistema, los funcionarios del ICBF, reclaman una mayor capacidad institucional, estrategia que permite mayor seguimiento a las sanciones y la ejecución de programas y proyectos. Frente a la ausencia de talento humano que permita mayores niveles de regulación y control oficial, se plantea la construcción de manuales y protocolos de atención que puedan ser evaluados por los actores del sistema.

Tanto el ICBF como el Juez de conocimiento hacen referencia a la importancia de contar con personas preparadas para la custodia de los adolescentes internados en Centros Especializados dando cumplimiento a la sanción de privación de la libertad, ya que los operadores no cuentan con un perfil para ser educador (custodio).

Otra alternativa que se esboza, es la de contar con un instituto nacional penitenciario (INPEC) para el SRPA; es una alternativa, que surge de los conflictos relacionados con los traslados de jóvenes desde centros de atención, de las llamadas “fronteras invisibles”, y de los ambientes de violencia al interior de los barrios de donde radican estos jóvenes, de igual manera, esta alternativa puede controlar las circunstancias o casos en donde la familia intenta ingresar sustancias psicoactivas que no solo perjudican la salud de los adolescentes, sino que también promueven la existencia de redes de microtráfico al interior de los centros de atención.

### **Principio de igualdad y garantía de derechos**

El rechazo, la estigmatización y la exclusión social sobre esta población, es otro aspecto de mejora planteado por los funcionarios del ICBF. Para estos actores gubernamentales, la sociedad está estigmatizando niños, niñas y adolescentes que han sufrido todo tipo de carencias, y que por tanto, se vulneran sus derechos constitucionales. Se requiere según estos entrevistados, una acción decidida por parte del Estado y la sociedad, actores que están en la obligación de contribuir en su reincorporación a la sociedad, y que situaciones como las expresadas, por el ICBF, a continuación, no se presenten en el inmediato futuro:

*“Se pasó un proyecto para que las instalaciones de la antigua Licorera del Valle, sirviera como sitio para tener a los muchachos, pero todo el mundo se unió para que eso no pasara. Se hizo también una gestión grandísima con el gobierno nacional pueda construir una institución en Buga, pero los concejales de Buga se opusieron, que Buga se iba a convertir en una escombrera social...”* (Entrevistado No. 6)

Lo anterior deja también un sinsabor en las actuaciones de los gobiernos locales y del Departamento, dado que Cali al contar con centros especializados de internamiento, recibe los jóvenes de todo el pacífico colombiano.

Para el ICBF es importante que los actores gubernamentales e institucionales, comprendan la finalidad del Sistema, desde el concepto de la protección integral, enfoque desde el cual se opera el Código de Infancia y Adolescencia. Medidas como la asignación de cupos no es para el ICBF una solución que ayude al mejoramiento del sistema, se requiere por tanto, de la articulación de los actores que lleven a la integralidad de la atención. Para lo cual, se hace necesario que se lleve un control general de las entradas al SRPA, debido a que cada actor lleva sus propias estadísticas y éstas nunca coinciden.

Todos los actores, tanto el fiscal, como los jueces y el ICBF, reclaman el apoyo del gobierno departamental y municipal, para que se cumplan con la normatividad del Código de Infancia y Adolescencia, y por consiguiente lleven a cabo políticas públicas orientadas hacia el correcto desempeño del SRPA a partir de los relatos de los actores entrevistados, las recomendaciones para la mejora de esta política pública en el municipio de Cali deben avanzar en los siguientes aspectos: gubernamental, social, normativo, y de producción de conocimiento sobre la política; una acción que permita sistematizar y evaluar la acción pública local<sup>29</sup>.

En este mismo sentido, el funcionario entrevistado del ICBF, expone que los vacíos normativos en el Sistema de responsabilidad penal son el principal problema, generando obligaciones, pero no responsabilidades de los entes territoriales. Ya que la Secretaria de Gobierno como representante del Gobierno Local, garantiza la infraestructura y el mantenimiento de los centros de atención, pero su mayor labor se centra en la prevención e intervención social de los adolescentes, con el propósito de evitar que ingresen al SRPA.

Respecto a lo anterior el Gobierno Nacional expidió el decreto 1885 del 21 de Septiembre de 2015, mediante el cual creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SNCRPA, el cual busca la coordinación y articulación interinstitucional, bajo este

---

<sup>29</sup> Este aspecto se profundiza en las conclusiones y recomendaciones del estudio.

decreto también se crearon los comités departamentales del Sistema Responsabilidad Penal para Adolescentes que según el Artículo 14: serán “una instancia para la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica a nivel departamental en lo relacionado con la responsabilidad penal para adolescentes, respetando en todo caso el marco de competencias constitucionales y legales de las entidades que lo conforman. Los Comités Departamentales del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes se articularán con los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social con fin adelantar, entre otras, acciones coordinación, seguimiento y evaluación, respecto del SRPA.”

Al momento de las entrevistas el Comité del Valle del Cauca no ha sido instalado, y es probable que esta posible solución construida por ICBF, no tenga ningún cumplimiento. Lo que se busca con estas iniciativas, es la articulación de los actores para que los adolescentes vinculados al SRPA, reciban una atención integral, teniendo en cuenta aspectos como la salud mental y la educación.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En el municipio de Santiago de Cali no existe una política pública de atención para adolescentes en conflicto con la ley penal<sup>30</sup>. Por ello, existen acciones coyunturales de corte

---

<sup>30</sup> El trabajo de investigación aborda el problema de la indeterminación de las políticas públicas, para el caso de los adolescentes en conflicto con la ley del municipio de Santiago de Cali. La puesta en marcha del sistema de responsabilidad penal para adolescentes en este ámbito local inicia antes de la formulación de la política pública para adolescentes, lo cual genera una imagen difusa de las acciones públicas hacia fuera, es decir, hacia la ciudadanía, en tanto que la ley de infancia en mención, no responde a las demandas y complejidades sociales de jóvenes en situación de exclusión social.

reactivo que obedecen a las obligaciones consagradas en el Código de Infancia y Adolescencia y a las demandas de las entidades encargadas de vigilar su cumplimiento<sup>31</sup>.

La Secretaría de Gobierno, desarrolla programas que le apuntan a la superación de factores de riesgo que inciden en la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos delictivos o actividades ilícitas, entre las cuales se destacan en la actualidad aquellos orientados a ampliar el tiempo de los NNA en la escuela y a brindar una atención especializada a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Avanzar en la construcción de una política pública de atención a los jóvenes vinculados al SRPA implica el reconocimiento de las dificultades y la voluntad política para superarlas, adicionando a lo anterior, un desafío adicional: una legislación que cumple 8 años, un nuevo Código de Infancia y Adolescencia, que ha tenido tropiezos para su implementación, pues supone además de las transformaciones legislativas, un cambio en la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y obligaciones y por ende de la respuesta institucional frente a ellos en cuanto al proceso judicial y la garantía y restablecimiento de sus derechos, así como de aquellos afectados por su comportamiento, lo que obliga a implementar políticas públicas que orienten la formulación de programas y proyectos a nivel territorial a partir de las particularidades de cada contexto.

El análisis realizado a través de las entrevistas, apuntan a brindar descripciones y reflexiones orientadas a repensar el papel de las instituciones, las familias y la sociedad en su conjunto frente al funcionamiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el municipio de Cali. Le corresponde entonces a la sociedad, al Estado y a las familias la obligación moral de ofrecerles todas las oportunidades y herramientas suficientes para ser jóvenes con

---

<sup>31</sup> Procuraduría General de la Nación de la República de Colombia.

responsabilidades sociales antes que penales; es decir, ser ciudadanos con igualdad de oportunidades y condiciones para desarrollar sus propios proyectos de vida.

En América Latina y de manera especial en Colombia, existen factores de riesgo asociados a la violencia de carácter estructural y social, factores como el desempleo juvenil y la deserción escolar son algunos ejemplos. Para enfrentar estos problemas sociales se han utilizado diversos programas de intervención social como: a) la educación pública y gratuita a los jóvenes, con el propósito de que terminen sus estudios; b) el impulso de actividades en la escuela que se relacionan directamente con las necesidades del mercado laboral; y c) programas de subsidios condicionados dirigidos a las familias de condiciones vulnerables. Sin embargo, estas estrategias no han sido suficientes, dado que no poseen una mirada integral del joven desde sus capacidades y necesidades.

Pero al analizar la situación de los jóvenes infractores en el municipio de Cali, lo que se evidencia es un vacío en la política pública nacional, departamental y municipal, los hallazgos confirman la existencia de limitados procesos de acompañamiento individual, familiar e institucional, así como la ausencia de estrategias de promoción de sus derechos, y la baja o casi nula participación de estos actores sociales en las políticas públicas que les garantizan sus derechos fundamentales.

Cabe precisar que en Santiago de Cali se adoptó la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-2024 en diciembre de 2015<sup>32</sup>, comparada con ciudades como Bogotá, donde se formuló en el año 2011, y Medellín en el año 2006, este municipio se encuentra rezagado, dado que estas ciudades han incorporado a las acciones de política pública

---

<sup>32</sup> El periodo de estudio abarca un rango comprendido entre el 2012 y 2015, lo que evidencia la investigación es que al inicio del periodo no existía un documento formal de política pública, y al finalizar el periodo se estructuraron unas decisiones de política pública que se definieron mediante el Acuerdo 0392 del Consejo de Santiago de Cali del 23 de Diciembre de 2015.

en los diferentes planes de desarrollo. En el caso de Santiago de Cali, la política pública no logró ser vinculada al plan de desarrollo del 2016-2019.

Así pues, se recomienda:

Es fundamental repensar el SRPA, para poder avanzar en una política efectiva que trascienda el marco de lo punitivo a lo preventivo. Por ello, es necesario desarrollar un sistema de atención basado en información confiable y sistemática, un instrumento que permita dar cuenta de la realidad de los jóvenes que hacen parte del SRPA, pero también que suministre datos e indicadores para la toma de decisiones de actores institucionales a lo largo de la ruta del SRPA, garantizando los derechos de los adolescentes.

Del mismo modo, se deben generar espacios de articulación interinstitucional entre los diferentes actores que hacen parte del SRPA, ya que no se tienen datos unificados del total de jóvenes vinculados al Sistema. Y tampoco se tiene información concreta de las instituciones operadoras del sistema de responsabilidad penal, dado que, lo observado hasta el momento, evidencia que cada institución atiende puntualmente la demanda de datos para los reportes institucionales, con circulación restringida, insuficiente o nula, lo cual impide mejorar y dar respuesta efectiva a las acciones desarrolladas en el SRPA.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere el diseño e implementación de un programa, transversal a todas las entidades que constituyen el SRPA, que permita el registro, actualización y seguimiento de cada caso de los adolescentes infractores, la consecuente medición y evaluación de medidas impuestas, el registro y evaluación de procesos exitosos de resocialización y los casos de reincidencia, lo cual permitiría realizar análisis estadísticos que arrojen datos para estructurar nuevas estrategias de resocialización.

Es fundamental un diagnóstico de la situación actual de los jóvenes, que permita obtener información y conocimiento sobre este grupo poblacional, y gestionar procesos de formación, con el propósito de realizar proyectos que den solución a las necesidades específicas de esta población, según condiciones sociales y culturales. Es importante tener en cuenta las capacidades de cada joven en relación con las oportunidades de crecimiento que poseen para consolidar una vida digna. Sería adecuado que los actores integren a sus acciones el enfoque de desarrollo humano, una mirada que tiene en cuenta las variables de crecimiento económico, pobreza y concentración de la riqueza, así como las perspectivas de justicia social y bienestar humano.

Es evidente que la sociedad sigue nombrando y distinguiendo a los jóvenes como uno de los principales actores generadores del conflicto social, y por ello, pide al gobierno acciones penales y de castigo frente a las conductas delictivas, entre las cuales se encuentra el aumento de los espacios de reclusión para “menores infractores de la ley”, con el propósito de dar “castigo a las faltas cometidas ante la sociedad” y no como una manera de realizar una “resocialización de los adolescentes infractores”. No se trata de estigmatizar la diferencia, sino de desarrollar acciones afirmativas que permitan superar algunos obstáculos que impiden la garantía efectiva de los derechos de las poblaciones en condición o situación de vulnerabilidad, entre quienes se encuentran los adolescentes en conflicto con la ley penal. Por consiguiente, es de vital importancia, que todas estas acciones estén acompañadas de procesos de participación ciudadana que generen solidaridad y logren superar la estigmatización a estos jóvenes.

Además, están los temas del consumo de Sustancias Psicoactivas, lo cual es una realidad apremiante en el sistema, que no solo puede criminalizar. Se requieren acciones de política pública, orientadas a la reducción de sus riesgos; así como la mitigación de los daños causados, por los procesos avanzados de deterioro individual y familiar.

La respuesta a los programas y proyectos que se están llevando a cabo para los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en Cali. En el plan de desarrollo no están explícitamente definidos unos procedimientos institucionales que permitan aplicar los marcos normativos que hoy se tienen en relación con los jóvenes infractores de la ley penal.

Es necesario que las instituciones nacionales, regionales y locales tomen más en cuenta los estudios e investigaciones que sobre los jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente se han elaborado, pues son éstos el sustento teórico que podría brindar una guía sobre las líneas de acción a seguir en el país, el departamento y las ciudades contra esta problemática, según los puntos clave que se identifiquen para su intervención.

Desde el punto de vista de la academia, el estudio de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes vinculados al SRPA debe dirigirse hacia la profundización en la investigación y el fomento de una comprensión no estigmatizada del tema mediante la difusión en las comunidades, instituciones educativas y entidades gubernamentales, de estudios relacionados con el mismo.

## **BIBLIOGRAFIA**

Achá de, Rose Marie (2015). Informe de monitoreo a los sistemas de justicia penal juvenil en América Latina. Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Cochabamba. Bolivia

Acuerdo Municipal No. 84. (2006). Por el cual se adopta una política pública de Protección y Atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín. Concejo de Medellín.

Acuerdo 0392 (2015). Por medio del cual se adopta la política de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-2024, Cali, Municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones. Consejo de Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali (2015). Secretaría de Educación Municipal. Educación para la Paz y los Derechos. Justicia y oportunidad. Guía #4. Atención integral para el manejo de situaciones de tipo penal con adolescentes en la Escuela.

Alcaldía de Medellín (2010). Plan de Atención Integral a la Infancia y a la Adolescencia Política pública de protección integral a la infancia y a la adolescencia.

Alonso L., Enrique, (1998). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: La mirada cualitativa en la sociología. Editorial Fundamentos. Caracas, Venezuela.

Álvarez-Correa M., Mendoza V. y González J. (2010). Pantalones cortos y mochilas rotas. Jóvenes, política pública y sistema de responsabilidad penal para Adolescentes. Bogotá. Colombia

Alvarez Correa, M., Mendoza P, V., Rodriguez O, M., Parra D, S., & Corzo M, L. (2008). Semillas de Cristal. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación

Alvarez Correa, M., Mendoza, V., Rodríguez, M., & Parra, S. (2009). Gotas de Luz Jóvenes infractores, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Alvarez-Correa, M., Parra D, S., Louis G, E., Quintero L, J., & Corzo M, L. (2007). Pescadores de Ilusiones. Niños y jóvenes infractores de la ley penal. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Arrazola, C., Escobar, G. y Galeano, R. (2003). *Juventud: sueños, abandono y delincuencia*. Flacso. Guatemala.

Azaola, Elena (1994) *Pobreza infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores*. Nueva Sociedad Nro.131, 144-155.

Bonasso, Alejandro. (2005). *Políticas públicas en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley las alternativas al tratamiento penitenciario*. Ponencia presentada durante el seminario internacional sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Monterrey, Nuevo León. México.

Carvajal Riveros, René A. (2017). *Hacia la construcción de una política pública educativa para adolescentes en conflicto con la ley penal en Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.

Castellanos, Francisco. (2005). *Políticas Públicas para la prevención y tratamiento de la delincuencia de adolescentes. La experiencia de Reintegra*. Ponencia presentada dCivis Colombia (2003). *Conflicto urbano y jóvenes: Estado del Arte*.

Comité Interinstitucional de Hechos Violentos del Municipio de Santiago de Cali (2014). *Informe Anual 2013-2014*.

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación (2009). *Documento Conpes 3629. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley*.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (2010). *La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de la Ley. La experiencia de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Uruguay*.

*Convención sobre los Derechos del Niño*. (1989).

Corporación Juan Bosco (2003). Aproximación al estado del arte: conflicto urbano y jóvenes en Cali (1990 – 2002). Plataforma Conflicto Urbano y Jóvenes, CIVIS-ASDI, Bogotá.

Decreto 520 (2011). Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C.

Dirección Nacional de Estupeficientes y Ministerio de la Protección Social (2008). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia. Editora Guadalupe.

Fonseca, S y Bejarano, J. (2012). Adolescentes costarricenses con problemas judiciales y consumo de drogas. Revista Costarricense de Psicología, 30, 21-39.

García Méndez, Emilio (1994). Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Forum Pacis-UNICEF TACRO.

García Méndez, Emilio (1997a). Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina De la situación irregular a la protección integral”. Ibagué Ed. Fórum Pacis, (2da edición). Consulta en línea En [http://www.iin.oea.org/La\\_legislacion\\_de\\_menores.pdf](http://www.iin.oea.org/La_legislacion_de_menores.pdf)

Huertas Díaz, Omar (2013). “El sistema de responsabilidad penal para adolescentes: la expansión de la punibilidad en el neopunitivismo colombiano”. En: Revista Guillermo de Ockham 11(2). pp. 69-78.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2000). La protección Integral, nuevo paradigma para el ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2012). Boletín No. 1. Observatorio del Bienestar de la Niñez.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Dirección de Estupeficientes (2009). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia.

Jiménez, René (2005). La delincuencia juvenil: fenómeno de la sociedad actual. Universidad Autónoma Del Estado De México. México.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing).

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad).

Ley 1098 (2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Marcón, Osvaldo (2015). Justicia penal juvenil: hacia una clínica de la intervención. Revista de Trabajo Social e Intervención Social No. 20. Pp. 377-403.

Mény Y., Thoenig J.C (1992). Las Políticas Públicas. Editorial Ariel. Barcelona.

Montesinos, David P. (2007). La juventud domesticada: Cómo la cultura juvenil se convirtió en un simulacro. Editorial Popular. España.

Muller, Pierre (2010). Las Políticas Públicas. Tercera Edición, Universidad Externado de Colombia. Colombia.

Ordenanza 025 (2009). Por medio de la cual se deroga la ordenanza 27 de 2003 y se fijan las políticas públicas para la protección integral de la infancia y la adolescencia en el Departamento de Antioquia. Asamblea Departamental de Antioquia.

Ordenanza 468 (2011). Por medio del cual se adopta la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y familia del Valle del Cauca. Asamblea Departamental del Valle de Cauca.

Ordenanza No. 0280 (2015). Por medio de la cual se adopta en el Departamento de Cundinamarca la Política Pública para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia “Cundinamarca al tamaño de los niños, niñas y adolescentes. Asamblea de Cundinamarca.

Ordoñez-Matamoros, Gonzalo (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Organización de las Naciones Unidas. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia juvenil. Directrices de RIAD. Principios 1 y 2 Serie Documentos No. 16. Los derechos de la Infancia y la Adolescencia.

Otálvaro B., y Obando O. (2013). Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 55 – 78.

Otálvaro, M. Bairon (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. Revista Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 123 – 140.

Personería Municipal de Santiago de Cali (2014). Informe sobre la situación de violencia y seguridad en Santiago de Cali.

Procuraduría General de la Nación (2012). Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Roth D., A. N. (2007). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.

Roth D., A. N. (2009). Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: debates y experiencias en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Ruiz-Hernández, Andrés Fernando (2011). El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, su constitucionalidad y validez a la luz de los instrumentos internacionales sobre protección de la niñez, En Universitas No. 122, Pp. 335-362.

Sánchez A., y González J.D (2006). Ciudad, Conflicto y Generaciones: Una aproximación a la génesis de la juventud.

Salazar, Carlos (2011). Políticas Públicas. Instituto de ciencias jurídicas de Puebla. Grupo editorial Mariel. México

Salazar, José, et al (2005). Factores asociados a la delincuencia en adolescentes de Guadalajara, Jalisco. Universidad de Guadalajara / Universidad Católica de Maule. México.

Salgado Lévano, Ana Cecilia (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. Universidad San Martín de Porres.

Saenz Rojas, M. A., Bejarano Orozco, J. y Fonseca Chávez, S. (2006). Adolescentes en condiciones de vulnerabilidad: consumo de drogas en menores privados de la libertad y transgresión a la ley penal. Revista de Ciencias Penales de Costa Rica.

Soto Adriana (2003). Los jóvenes y la violencia del olvido. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México.

Unicef (2008). Adolescentes en el Sistema: situaciones actuales y propuestas para un proceso de transformación. Buenos Aires. Argentina.

Unicef. (2014). Justicia Penal Juvenil Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panamá.

Valenzuela, E (2007). Manual general de procedimientos para coordinadores nacionales. Estudio alcohol y drogas en población adolescente infractora. Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

#### Referencias legales

Vázquez, M (2000). Ser joven Ser varón Ser pobre. La Mortalidad por causas violentas en los adolescentes del conurbano bonaerense. Buenos Aires, Argentina.



## ANEXOS

## Anexo 1. Matriz general de la investigación

MATRIZ GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN				
<b>OBJETIVO GENERAL:</b> Analizar las políticas públicas que se llevan a cabo en el Municipio de Santiago de Cali, dirigidas a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, acorde con las exigencias nacionales e internacionales de responsabilidad penal adolescente.				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORIAS DE ANÁLISIS	SUBCATEGORIAS	TECNICAS DE INVESTIGACIÓN	INSTRUMENTOS
Describir las políticas públicas Nacional, Regional y Local orientadas hacia los Adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.	Documentos de Política, leyes, decretos.	Nivel nacional. Regional y local	Revisión y análisis Documental	Matriz de análisis documental
Caracterizar los programas implementados y los proyectos diseñados que se están llevando a cabo con los adolescentes vinculados con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.	Estrategias y acciones educativas y pedagógicas	Estrategias y acciones educativas y pedagógicas	Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista
Proponer recomendaciones de Política Pública dirigida a los adolescentes vinculados al SRPA en el municipio de Santiago de Cali.	Capacidad Institucional	Capacidad Institucional	Entrevista semiestructurada	Guía de entrevista
	Exploración de Potencialidades y capacidades	Exploración de Potencialidades y capacidades	Revisión y análisis Documental	Matriz de análisis documental

## **Anexo 2. Preguntas orientadoras para las entrevistas**

### **Parte I: Generalidades del SRPA**

Me podría dar una breve descripción general de su experiencia en el marco del SRPA.

¿Cómo es la forma de desarrollar su función?

¿Qué problemas particulares ha experimentado en el SRPA?

¿Qué obstáculos ha sentido que encuentra el SRPA para superar esas dificultades?

¿En qué medida siente que la capacitación en DDHH, infancia y adolescencia que ha recibido es suficiente y pertinente? ¿Qué temas han incluido dichas capacitaciones? ¿Instrumentos internacionales para la protección de los derechos de los adolescentes? ¿Funcionamiento del CIA? ¿Asuntos logísticos o administrativos para el funcionamiento del SRPA? ¿Cuáles?

En el año 2012, la Procuraduría General de la Nación, en su Informe de Vigilancia Superior al SRPA, hizo varias recomendaciones a la Fiscalía General de la Nación entre ellas:

“REGLAMENTAR el principio de oportunidad en materia penal adolescente en el entendido de que el perfil, las condiciones personales, familiares y sociales de las y los adolescentes procesados debe ser tenido en cuenta a efecto de su aplicación y que a pesar de que el artículo 174 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) establece que su empleo debe ser preferente en la práctica esto no ocurre”. A partir de esto, ¿considera usted que la Fiscalía está haciendo uso de esta recomendación?

¿Cuál es el balance que desde su entidad se hace sobre la aplicación de medidas de justicia restaurativa, verdad y reparación del daño contempladas en la Ley dentro del SRPA?

¿Considera usted que Santiago de Cali cuenta con una oferta institucional pertinente y de calidad para la aprehensión de adolescentes infractores a la ley penal?

**Parte II: Programas y proyectos (diseñados e implementados) dirigidos a adolescentes vinculados al SRPA**

¿Qué programas o proyectos se han diseñado para los adolescentes vinculados al SRPA, con el enfoque pedagógico que plantea el código de infancia y adolescencia?

¿Qué instituciones lideran los programas y proyectos sobre atención y desarrollo de los adolescentes vinculados al SRPA en el municipio de Cali?

¿Cuáles han sido los niveles de coordinación y articulación de su dependencia según el rol que les corresponde dentro del sistema?

En su concepto, ¿Cuáles son las concepciones de resocialización y reorientación en los programas de intervención que se realizan por su dependencia, y cuál es su papel en la atención y desarrollo de los adolescentes vinculados al SRPA?

¿Qué seguimiento o supervisión se realiza a cada uno de los operadores contratados en la ciudad para el funcionamiento de los Centros de atención de los adolescentes infractores de la ley penal, en particular el seguimiento relacionado con los modelos de atención que deben desarrollar bajo el carácter pedagógico, específico y diferenciado conforme a la protección integral?

¿Existen relaciones de qué (convenios, acuerdos, contratos) con organizaciones educativas, sociales, recreativas o políticas que vinculan al SRPA con la sociedad?

¿Qué ocurre con los adolescentes que egresan del sistema? ¿Se cuenta con un sistema de seguimiento, monitoreo y acompañamiento post-institucional al adolescente en conflicto con la ley?

¿Qué presupuesto tiene asignado para este año desarrollar los programas o proyectos según el modelo de atención con enfoque pedagógico?

### **Parte III: Diseño Institucional y Atención Psicosocial de los adolescentes vinculados al SRPA**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 1453 del 2011, conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana, se elaboró el documento “Evaluación al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes” por parte de la Comisión Evaluadora que se creó para tal fin, el cual fue presentado al Ministro de Justicia en su momento. Dicho documento de evaluación al SRPA realizó un diagnóstico de los puntos críticos y propuso recomendaciones para superar los obstáculos que se identificaron en el SRPA y que aún hoy persisten. Dada la cantidad de preocupantes situaciones que se vienen presentando dentro del SRPA, como por ejemplo, las muertes de jóvenes en extrañas circunstancias al interior de los Centros de atención especializada, evasiones, hacinamiento, violencia contra los jóvenes al interior de los Centros, etc. Es prioritario conocer en concreto:

¿Qué acciones ha desarrollado para superar cada uno de los problemas en el funcionamiento del SRPA que se plantearon desde el 2011?

¿Cuáles acciones se han llevado a cabo, en coordinación con todas las autoridades del SRPA, para responder a los hechos de reciente ocurrencia como los mencionados?

¿Cuáles son las mayores dificultades que se han identificado para cumplir las finalidades establecidas en el Código de Infancia y Adolescencia para el SRPA?

¿Qué tipo de política pública se ha diseñado y formulado para enfrentar los problemas del SRPA en la ciudad?

¿Existen mecanismos sistemáticos y periódicos para revisar la oferta institucional del SRPA?

¿Cuáles son los principales problemas que se presentan al interior de los Centros de atención de los adolescentes infractores de la Ley penal?

Para todos es conocido los problemas de hacinamiento de los Centros de atención de adolescentes infractores de la ley penal en ciudades como Bogotá, Cali, Bucaramanga, entre otros. ¿Qué soluciones se han previsto de corto, mediano y largo plazo para superar el problema y garantizar plenamente sus derechos?

¿Qué balance hace hoy el ICBF sobre la aplicación de las medidas diferentes a las privativas de la libertad?

¿Con cuántas Unidades de Atención cuenta la ciudad en el SRPA? ¿Cuántos son Centros Transitorios y Centros de Atención Especializada? ¿Qué operadores los están manejando?

¿Cuántos son los cupos que están contratados y los efectivamente usados?

### **Anexo 3. Actores del SRPA entrevistados**

Nombre	Cargo	Fecha	Duración
Fernando Emilio Cifuentes Fernández	Fiscal Coordinador – Unidad de Responsabilidad Penal Para Adolescentes	1 Octubre 2014	41:55 minutos
Henry Alberto Díaz	Juez Cuarto Penal Para Adolescentes - Unidad de Responsabilidad Penal Para Adolescentes	1 Octubre 2014	33:02 minutos
Fenando Aguilar Ortiz	Juez Quinto Penal Para Adolescentes con función de Control de Garantías - Unidad de Responsabilidad Penal Para Adolescentes	1 Octubre 2014	28:11 minutos
José Miguel Velasco	Subintendente - Policía Judicial de Infancia y Adolescencia	15 Noviembre 2015	39:35 minutos
Claudia Lorena Muñoz Orozco	Subsecretaria de Policía y Justicia – Secretaria de Gobierno Municipal	13 Enero 2016	20:47 minutos
Miguel Antonio Medina Marín	Coordinador ICBF Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	28 Enero 2016	1:01:59 minutos