



INFORME ALTERNO AL COMITÉ INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL EN COLOMBIA

Este informe ha sido preparado y logrado gracias a la colaboración de varias instituciones, organizaciones públicas, privadas e internacionales, entre ellos la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, asociado de la programa "Niñez sin Rejas" del BICE.

I. Descripción de la situación jurídica e institucional

1. La falta de coordinación entre los actores e instituciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

En el año 2006, surge la ley 1098 para ajustar el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a los mandatos de la Convención de los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales. En 2010, se publican los lineamientos técnicos y administrativos del Sistema Nacional del Bienestar Familiar para articular las acciones de intervención entre los diferentes operadores del sistema.

No obstante, hay una falta de coordinación de acciones entre los actores e instituciones locales. Es urgente el fortalecimiento del Sistema de Garantía de los Derechos de los adolescentes, promoviendo la consolidación de redes sociales para la exigibilidad de sus derechos. Persiste la desarticulación con las redes públicas de atención como salud, recreación, formación técnica, rama judicial, gobernaciones, alcaldías entre si y de estos con el sector privado. De acuerdo al Informe de la Procuraduría “es necesario establecer espacios de diálogo entre los diferentes actores del Sistema de Responsabilidad Penal (administrativos y operadores), con el fin de construir intervención con mayor efectividad teniendo en cuenta la necesidad del sistema”.

Como le recomendó el Comité en 2006, el Gobierno necesita solicitar asistencia técnica adicional en la esfera de la justicia juvenil. En efecto, requiere mayores esfuerzos conceptuales y metodológicos y una mayor coordinación de acciones entre los sectores e instituciones responsables de esta población.

2. La debilidad del sistema de garantía de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal

La Procuraduría realizó un informe de vigilancia superior al sistema de responsabilidad penal para adolescentes año 2011. En atención a sus recomendaciones durante el año 2013 y lo transcurrido en el 2014, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar viene realizando mesas de trabajo con los actores del Sistema de Responsabilidad Penal para introducir cambios en la aplicación de la ley 1098, que favorezcan los derechos de los adolescentes. Se

busca la elaboración y el desarrollo de un nuevo lineamiento técnico y administrativo basándose en el 2010.

Sin embargo, en los últimos diez años de gobierno, se toman decisiones que optan por una clara tendencia a modelos carcelarios, aunque en los discursos los asesores de seguridad de las entidades estatales expresen lo contrario, perjudicando gravemente el tejido social y sobre todo con una afectación mayor de los adolescentes. Se observa un aumento de los adolescentes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal, a Septiembre de 2010 ingresan 19.552 adolescentes, a septiembre de 2011 20.851 adolescentes, a Septiembre de 2012 24.005 adolescentes.

Por otra parte, no existen políticas públicas de prevención y de atención a los adolescentes en conflicto con la ley. La Política Pública de Juventud para Bogotá D.C 2006 – 2016 no contempla estrategias de prevención del delito. Los lineamientos técnicos de atención al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil son documentos elaborados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que pueden ser modificados en cualquier momento.

Recomendaciones:

Para garantizar la efectividad de este sistema y su red de actores, es necesario:

- **La exigibilidad a Ministerios, Gobernaciones, Alcaldías, así como a las demás entidades del Estado, del cumplimiento articulado de la ley 1098, dando prioridad al interés superior del niño.**
- **La elaboración e implementación de una política pública de prevención y tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal, tomando en cuenta la experiencia de Perú.**
- **Empoderamiento de la sociedad civil para el ejercicio efectivo del control social.**
- **La solicitud de asistencia técnica a los organismos internacionales.**

II. El Seguimiento de las recomendaciones del Comité

En sus observaciones generales de 2006, el Comité recomendó al Estado Parte ajustar plenamente el Sistema de justicia juvenil a las disposiciones de la Convención, a las otras normas de las Naciones Unidas sobre la protección de los adolescentes privados de libertad, así como a las recomendaciones formuladas por el Comité en su Día de debate general.

• Los puntos positivos

1. La creación de un sistema de justicia penal juvenil especializado.

El Comité recomendó al Estado Parte “Ofrecer al personal penitenciario capacitación sobre los derechos del niño y sus necesidades especiales” y “solicitar asistencia técnica adicional en la esfera de la justicia de menores y la capacitación de la policía entre otros organismos al ACNUDH y al UNICEF”. De acuerdo a las recomendaciones del Comité, en 2006 se aprobó por parte del Congreso Nacional la Ley 1098 que establece en el Libro II los principios y las reglas especiales y diferenciadas que deben informar la operación de un sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Su finalidad es de carácter pedagógico, específico y diferenciado del sistema de adultos tanto del proceso como de las sanciones. En el año 2010 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presenta los lineamientos técnicos administrativos para la atención de los adolescentes dentro del Sistema de Responsabilidad Penal.

Se encuentran actores especializados como fiscales delegados, juez control de garantías, Juez de conocimiento, sala penal y de familia, policía de infancia y adolescencia, defensores públicos, defensor de familia, comisarías de familia. Sin embargo falta capacitación permanente, es decir que los actores se especializan en la práctica. No cuentan con cursos sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes en especial sobre el Sistema de Responsabilidad Penal durante su formación académica y ejercicio profesional.

Al mismo tiempo el personal es insuficiente con respecto al número de adolescentes que ingresan al sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Por ejemplo el número de ingresos de adolescentes vinculados al Sistema fue en el año 2012 de 24.005 mientras que el número de jueces era solo de 380 para Control de Garantías (Protege los derechos del adolescente, autoriza y legaliza las actuaciones de la Fiscalía y la Policía Judicial) y 206 con Función de Conocimiento (Dirige el juicio oral, dicta la sentencia e impone la sanción) para un total de 585 funcionarios judiciales. A su vez en algunos sectores del país donde no se cuenta con estos funcionarios, los procesos de los adolescentes en conflicto con la ley terminan siendo asumidos por los mismos actores del sistema de Justicia de adultos.

Recomendaciones:

- **Incluir en la formación académica de los actores del sistema de justicia juvenil, una especialización sobre los derechos del niño y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, así como actualización permanente de los mismos durante su desempeño.**
- **Asignar mayor número de profesionales especializados dentro del sistema de justicia juvenil.**

2. Aplicación de un Sistema de justicia juvenil restaurativo en colaboración, con la víctima, la familia y la comunidad.

El Comité recomendó al Gobierno “velar por que los niños en régimen de privación de libertad en el sistema de justicia de menores mantengan un contacto regular con sus familias, en particular informando en los padres el lugar de detención de sus hijos”. En la ley 1098 del 2006, los artículos 170, 178 y 180 enumeran los derechos y deberes de la familia en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Son solidariamente responsables del error cometido por su hijo y deben ser involucrados en todas las etapas del proceso de los adolescentes.

Aunque el artículo 174 de la ley 1098 prevé métodos de desjudicialización (principio de oportunidad, conciliación, reparación integral de los daños) incluyendo la participación de la víctima, la red familiar y la comunidad en la reparación del daño, las autoridades judiciales prefieren seguir con el proceso penal, excluyendo a los actores antes mencionados.

Además, el artículo 180 de la ley 1098 menciona los derechos de los adolescentes durante la ejecución de su medida. Tres de ellos implican la familia:

-“Ser mantenidos en su medio familiar siempre y cuando este reúna las condiciones requeridas para su desarrollo”. En Colombia, se privilegia la privación de libertad, se aleja al adolescente de su medio socio familiar. Al contrario, el número reducido de adolescentes cumpliendo una medida de medio abierto se ven directamente beneficiados de la intervención en su contexto socio familiar.

-“Comunicarse libremente con sus padres, representantes o responsables, salvo prohibición expresa de la autoridad judicial”. Los lineamientos técnicos administrativos de 2010 instan a la familia a participar activamente en el proceso pero no detallan el tipo de acciones necesarias. Aparte, la participación de la familia se complica cuando el adolescente cumple la sanción lejos de su lugar de vivienda. Cuando los centros de privación de libertad tienen

cupo completo, los adolescentes son remitidos a lugares lejanos de su casa sin tener en cuenta su arraigo cultural.

-“A que su familia sea informada sobre los derechos que a ella le corresponden y respecto de la situación y los derechos del adolescente”. No existe claridad sobre que actores de justicia deben informar a la familia sobre sus derechos y respecto de la situación y los derechos del adolescente durante la ejecución de la medida.

Finalmente, no se cuenta con un seguimiento post institucional de los adolescentes egresados del sistema, ni en la ley 1098, ni en los lineamientos técnicos administrativos de 2010. En estos últimos lo mencionan como otro servicio de atención, pero no es aplicado, más allá de dos acciones después del proceso (una llamada telefónica y un encuentro). La falta de seguimiento no permite evaluar el sistema ni medir la reinserción socio familiar de los adolescentes.

Recomendaciones:

- **Sensibilizar y capacitar a los actores del sistema de justicia juvenil sobre el uso de métodos de desjudicialización involucrado a la víctima, la red familiar y la comunidad en la reparación del daño.**
- **Respetar el arraigo cultural de los adolescentes y sus familias verificando que cumplen su medida socioeducativa lo más cerca posible de su lugar de vivienda.**
- **Incluir en la ley 1098/06 y en los lineamientos Técnicos Administrativos, los actores de justicia encargados de informar la familia sobre sus derechos y respecto de la situación y los derechos del adolescente.**
- **Integrar en la ley 1098/06 y en los lineamientos Técnicos Administrativos el seguimiento post institucional de los adolescentes egresados del Sistema.**

• Los puntos negativos

3. El uso de la privación de libertad como una medida de primera instancia.

El Comité recomendó al Gobierno “velar por que la privación de libertad se utilice como una medida de última instancia”. En la ley 1098 reformada por la ley 1453/11 en su artículo 89 se prevé la aplicación de medidas no privativas de libertad (prestación de servicio a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semi cerrado, imposición de reglas de conducta y la amonestación)

No obstante, la atención del Estado se ha puesto en incrementar las medidas de privación de libertad, sin revertir la tendencia creciente a la criminalización del adolescente. La última reforma de la ley 1098 de 2006, modificada en el Artículo 187 por la ley 1453 de 2011, aumenta de seis a ocho años la medida de privación de libertad a adolescentes “hallados responsables de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual”.

Al mismo tiempo en el año 2010 se impusieron 9.181 sanciones de las cuales se encontraron en internamiento preventivo 2.584 adolescentes, privados de libertad 6.150 y medidas no privativas de libertad 447, en 2011 se impusieron 12.002 sanciones de las cuales se encontraron en internamiento preventivo 3.102 adolescentes, privados de libertad 6.846 y medidas no privativas de libertad 2.054, en 2012 se impusieron 14.900 sanciones de las cuales se encontraron en internamiento preventivo 4.030 adolescentes, privados de libertad 7.977 y medidas alternativas a la privación de libertad 2.893.

Así las decisiones judiciales demuestran que la privación de libertad no se constituye en la última ratio, como lo señala el marco normativo nacional e internacional.

La aplicación de la medida de privación de libertad en primera instancia, con lleva a situaciones de hacinamiento a nivel nacional. Por ejemplo, en abril de 2014 la Personería Distrital y la Defensoría del Pueblo, evidenciaron una situación de hacinamiento en el Centro de Servicios Jurídicos para Adolescentes en Bogotá. Cerca de 52 adolescentes en internamiento preventivo permanecen hasta 12 días en los pasillos y escaleras del Centro de Atención Especializada para Adolescentes (CESPA).

Por efecto del excesivo número de adolescentes remitidos en las instituciones de privación de libertad, no se logra personalizar la intervención y mucho menos llevarla a cabo con la rigurosidad y hondura que requiere cada caso en su complejidad, lo cual genera rebeliones, agresiones, motines y desordenes. La masificación pervierte la oportunidad de un proceso verdaderamente pedagógico y restaurativo.

Recomendaciones:

- **Sensibilizar y capacitar a los actores del sistema de justicia juvenil, en los beneficios de la aplicación de medidas no privativas de libertad.**
- **Aumentar la oferta de programas de atención en medio social comunitaria para los adolescentes que cumplen medidas no privativas de libertad.**