

Institucionalidad como eje central de la política pública de prevención de la delincuencia juvenil en Boyacá, Colombia, desde la promulgación de la Ley de Infancia y Adolescencia –Ley 1098 de 2006–*

■ Por: *Luisa Fernanda Martínez Paba***

Recibido: octubre 19 de 2015

Aprobado: noviembre 9 de 2015

Resumen

En el presente estudio se deduce que la causa más preponderante en el tratamiento de los adolescentes infractores en el país, caso Boyacá, es la falta de cooperación y conexidad institucional, que se refleja en los resultados estadísticos y en la reincidencia. Por tal razón, se propone enfatizar en la institucionalidad como una propuesta efectiva para la formulación de una política pública que proporcione una herramienta idónea y eficaz para combatir este flagelo, y articular, ordenar y dirigir las acciones preventivas en el corto plazo.

Palabras clave: Adolescentes, Boyacá, Colombia, Infractores de la ley penal, Institucionalidad, Política pública, Prevención.

* Resultado de investigación del grupo de investigación en Derechos Humanos y Victimología “Antonio de Montesinos” COL0161883, Universidad Santo Tomás, Tunja.

** Abogada con título honorífico *SUMA CUM LAUDE*, de la Universidad Santo Tomás de Aquino, seccional Tunja-Colombia; investigadora en estudios socio-jurídicos en responsabilidad juvenil en Colombia y América Latina. Ha participado en ponencias a lo largo del territorio colombiano sobre los adolescentes en vulnerabilidad e infractores en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia y en el Derecho Comparado. Actualmente se desempeña como delegada de la Casa del Menor Infractor en Tunja, para la concertación del diagnóstico y formulación de la política pública de prevención de la delincuencia juvenil en el Departamento de Boyacá, la cual será tomada como plan piloto en la formulación de la política nacional.
Correo electrónico: luisafer.marpa@hotmail.com

Institutionalism as the core of public policy to prevent juvenile delinquency in Boyacá, Colombia, since the promulgation of the Law on Children and Adolescents -Law 1098 of 2006

Abstract

In this article it deduces the most predominant cause of failing treatment in preventing juvenile offenders nationally, as in Boyacá, is the lack of institutional cooperation and conexity, which is reflected in the statistical results and recidivism; for this reason it is proposed to emphasize the institutional framework as an effective approach for the formulation of public policy; which is suitable and effective tool towards combating this scourge in Boyacá - Colombia, and why not, nationwide. It would be unthinkable fighting the root causes of juvenile crime from over 70 years directly in the short term, that is why it is better to tend towards articulate, organize and conduct disjointed preventive actions.

Key word: Adolescents, Boyacá, Colombia, Child offenders, Institutionalism, Prevention, Public policy.

Introducción

Colombia es país de innumerables problemáticas y desigualdades sociales, donde la dignidad humana y la justicia social se convierten en un paradigma utópico más que en una realidad alcanzable. Es así como la percepción del crecimiento de la criminalidad de los niños, niñas y adolescentes, en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, que instaura el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se ha incrementado estrepitosamente.

La transformación paulatina de los sistemas de responsabilidad juvenil desde la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, en Iberoamérica, ha tenido gran influencia en Colombia, que implementó el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estatuido por primera vez en la Ley de Infancia y Adolescencia. Esta Ley, de resultados desalentadores, abstracta en su formulación, con mandatos descontextualizados e instituciones inconexas que estructuran el sistema, expresa la necesidad de implementar herramientas para superar brechas legales e institucionales que engloban la disfuncionalidad del sistema *per se*.

Tal disfuncionalidad responde, entre muchos factores, a la carencia de un ente rector, o institución que regule, controle y vigile las acciones tendientes a garantizar la prevención y resocialización de los adolescentes infractores en Colombia. De allí la necesidad de formular una política pública de prevención de la delincuencia juvenil en el país, y específicamente en Boyacá, Colombia, que establezca una autoridad social reconocida, basada en la jerarquía y la cohesión, que articule las entidades que integran el Sistema de Responsabilidad Penal y que le apueste a una efectiva ejecución de la finalidad protectora, pedagógica y restaurativa del Sistema. Esta sería la postura apropiada en el balance costo-beneficio a corto y largo plazo,

más aún cuando frente a este tema no se ha formulado todavía una política nacional enfocada en la prevención, en combatir las causas generadoras y en aplicar el tratamiento correspondiente al adolescente infractor.

Ahora bien, la formulación de la política pública sobre prevención de la infracción en los adolescentes ha sido implementada en diversas normas en sentido material; esto es, Leyes de Convivencia Ciudadana 1450 y 1453 de 2011, Directriz del CONPES 3629 de 2009, artículos 41 y 204 de la Ley 1098 de 2006, razón por la cual, con un soporte y mandato legal, debe incluirse en la agenda pública departamental la formulación de una política pública eficaz de prevención de la delincuencia juvenil, cuyo eje sea la construcción de la institucionalidad, como estrategia orientada a hacer válido este postulado en un marco de garantía de protección integral y superior de la infancia y adolescencia. Es de anotar que las citadas normas ordenan que se asignen los recursos suficientes para poner en marcha esta política piloto a nivel nacional.

El método utilizado en el presente artículo es analítico, en el sentido que desarticula la infracción de los adolescentes infractores como problemática socio-legal, observando las causas de las infracciones, su reincidencia, la inconexidad institucional de los actores del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, la falta de cooperación y desarrollo legal, así como las falencias del sistema al que ingresan al cometer conductas al margen de la ley penal, para así entender la infracción en un todo, no solo desde la conducta misma sino desde la atmósfera donde se desenvuelve y se trata, siendo necesario conocer la naturaleza del fenómeno para comprender su esencia y así comprender mejor su comportamiento y proponer una nueva teoría para su tratamiento fallido, como lo es, en este caso, la propuesta de una política públi-

ca de prevención de la infracción de la ley penal con énfasis en la institucionalidad.

1. Problemática social de la infancia, la adolescencia y la juventud colombiana y boyacense en cifras

En Colombia, los niños, niñas y adolescentes, que en el trayecto de sus exiguos años de vida se desenvuelven al margen de la ley penal, con apelativos de victimarios por parte de la sociedad, ocultan una realidad lamentable: un entorno de vida en conflicto con la ley penal y muchas necesidades son la normalidad para ellos. Infringir los parámetros legales es una constante, más que un comportamiento extraño y reprochable.

Esto se debe a que los adolescentes en conflicto con la ley son quienes de primera mano experimentan la desigualdad social, la pobreza, la miseria, la vulnerabilidad, la exclusión de las oportunidades educativas y del mercado laboral formal y legal, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, la explotación laboral, embarazos tempranos y el uso excesivo de sustancias psicoactivas.

Por lo anterior, su precaria situación contradice la denominación de *sujeto de derechos y obligaciones*, la cual define la condición de los niños, niñas y adolescentes promovida en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante SRPA). Esta denominación es ilusoria en todo sentido en un país con tantas desigualdades y violencia como Colombia, que no garantiza los derechos de dicha población y donde los adolescentes desconocen sus obligaciones y las pasan por alto.

Es claro anotar que, dicho diagnóstico social, basado en algunas de las innumerables problemáticas presenciadas en Colombia, es direc-

tamente proporcional a la conducta infractora de los adolescentes y su reincidencia, toda vez que la problemática genera inestabilidad en la sociedad.

La anterior afirmación se sustenta en los estudios realizados por el Centro Especializado de Servicios para Adolescentes “CESPA”, cuyos resultados señalan las principales causas de la delincuencia en los adolescentes, sintetizadas, entre otras, en la falta de oportunidades ligada a los problemas económicos, el difícil acceso a la educación, la explotación laboral y el abuso sexual.

La irresponsabilidad, la indebida comunicación y la despreocupación de los padres por el estado de salud de sus hijos también inciden en que estos se inclinen por la vida al margen de la ley y, en consecuencia, caigan en la prostitución, el sicariato, el reclutamiento forzado y, sobre todo, el consumo y venta de sustancias psicoactivas.

Ahora bien, en el asunto que nos ocupa, la problemática social colombiana es francamente alarmante. Según cifras oficiales del ICBF, en su informe del año 2011 a la ciudadanía, de los 11.288.464 niñas, niños y adolescentes que hay en Colombia entre los 5 y 17 años, 1.742.612 están trabajando, lo que representa un 15.4 % de la población de estos sujetos de derecho; y lo más alarmante de esa cifra es que, en el rango de los 15 a 17 años, se concentra un 50,3 %, cifra que coincide con la cobertura escolar de la educación media o superior, grados décimo o undécimo, que a nivel nacional está en 42.55 % en el mismo período, deduciendo de lo anterior que los niños, niñas y adolescentes que no tienen acceso a la educación no ven otra salida que el ámbito laboral. Lo preocupante es la informalidad de dichos trabajos, y se evidencia que la línea entre la informalidad y la ilegalidad es muy delgada.

En Boyacá¹, la tasa neta de cobertura escolar superior es del 49,1 % en 2011 (ICBF, 2012); se resalta la promulgación de políticas sociales de educación, con énfasis en esta edad, ya que desde la perspectiva de los adolescentes infractores casi todos tienen un retraso escolar de entre cuatro y seis años (Jiménez, 2009).

En Colombia, especialmente en Boyacá, existe el llamado “*fenómeno de quinto grado*” el cual, según la Policía Nacional, representa cerca del 50 % del total de registro en estas edades en la comisión de infracciones por adolescentes; ocurre una situación similar con el grado undécimo, último de la educación escolar (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013).

Según Moffit, referido por Palacios y Andrade (2007, p. 6):

Los problemas académicos, como el bajo rendimiento, el fracaso y la deserción escolar, tienen una relación directa con la conducta transgresora o antisocial en menores de edad con dificultades en el desarrollo de habilidades cognitivas; es decir, las deficiencias cognoscitivas interfieren con el desempeño académico, contribuyendo como factor de vulnerabilidad ante la conducta delictiva en la adolescencia y, posteriormente, a lo largo del ciclo vital.

La Policía Nacional, en su “Plan Unidos por la Vida”, afirma que la mayoría de los adolescentes infractores no cuenta con su ciclo educativo completo, lo cual es corroborado por algunos reportes de los operadores de la sanción de privación de la libertad, en centros de atención especializada del ICBF.

Es común encontrar que los adolescentes han desertado de la escuela por diferentes factores como la indisciplina, la exclusión, la des-

motivación, los problemas de aprendizaje, los problemas familiares, entre otros, lo cual incide en bajos niveles de escolaridad y analfabetismo (ICBF, 2011), y en algunos casos esta deserción guarda relación con la participación en grupos con conductas antisociales, bajas expectativas frente a la vida y consumo de sustancias psicoactivas (Ministerio de la Protección Social, 2009).

Según el “Análisis de la estrategia de protección a la infancia y adolescencia 2012-2013” de la Policía Nacional, el consumo de estupefacientes termina en muchas ocasiones en la comisión de conductas punibles, las cuales se pueden dar bajo tres escenarios: el primero se refiere a la necesidad de adquirir dinero para suplir sus necesidades adictivas; el segundo a la posibilidad que existe de materializar un ilícito al encontrarse bajo los efectos de sustancias psicoactivas; y el tercero está relacionado con intereses propiamente económicos (narcotráfico, microtráfico y narcomenudeo) (Policía Nacional, 2013).

Por lo anterior, no basta la simple persecución del delito sino que se requiere, simultáneamente a la judicialización, un proceso de garantía y restitución de sus derechos para asegurar que no vuelvan a caer en sus comportamientos delictivos. (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Otra problemática latente son los delitos sexuales. El número de exámenes médico-legales por presunto delito sexual se incrementó un 47 % entre 2005 y 2011. El mayor número de exámenes (8.267) se presentó en 2011; de ellos, 90 % son dirigidos hacia mujeres de edades entre 12 y 17 años (ICBF, 2012).

1. Boyacá es uno de los 32 departamentos de Colombia. Está localizado en el centro oriente del país, siendo Tunja su capital. Su territorio ocupa una superficie de 23.189 km², es uno de los departamentos con mayor población en Colombia, con 1.405.112 habitantes para el año 2015, distribuidos en 123 municipios (DANE, 2005)

El departamento de Boyacá cuenta en ese lapso con 1.300 casos, alarmante cifra que constituye el 15 % de la totalidad de exámenes médicos presenciados en el país. Esta cifra es de alta complejidad, pues no se sabe con especificidad si es favorable porque indica que más adolescentes se sometieron a estos análisis y denunciaron, o es desfavorable porque muestra que se presentan cantidades desproporcionadas de abusos sexuales.

Igualmente, según la información contenida en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS, al observar la información relativa al embarazo adolescente para el 2010, un total de 19.5 % de adolescentes han estado alguna vez embarazadas. Colombia tiene el nivel más alto de embarazos en América Latina a 2013, ya que una de cada cinco mujeres, en edades entre 15 y 19 años, está embarazada.

Es evidente, además, que por el entorno socio-cultural que maneja, y las deficiencias presentadas por ser un país netamente violento, el más violento de América Latina según el informe del índice de Paz Global de 2013, el objeto

de dicha violencia se centra en población vulnerable y especial, como son los niños y adolescentes, pues solamente en 2010 se presentaron 4.527 casos de violencia, correspondientes al 33 % de la población de 0 a 17 años, con 2.080 casos en hombres, y 2.447 casos en mujeres en edades de 10 a 14 años, principalmente.

Los principales factores de esta violencia sectorial son la difusión de los grupos al margen de la ley y la falta de oportunidades educativas y laborales, acompañadas de la necesidad de supervivencia, pues son miembros de la sociedad que viven generalmente en la pobreza o en la miseria; además, según cifras del ICBF, alrededor de 18.000 niños, niñas y adolescentes están siendo reclutados por los grupos armados organizados al margen de la ley, en adelante en este texto – GAOML–.

Como consecuencia de los cambios políticos y sociales que se han venido suscitando en la últimas décadas en nuestro país, por la adopción de disposiciones de índole nacional e internacional,² se han generado paulatinamente desmovilizaciones de grupos de autodefensas

2. En el “ABC sobre la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados”, proferido por la Organización Internacional para las Naciones (OIM) y La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - *United States Agency for International Development* (USAID)- y en el informe de la UNICEF, OIM, USAID y el Observatorio de la niñez del ICBF sobre “Enfoques alternativos para valorar la dinámica y el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por GAOML en Colombia” se recoge una antología de varios instrumentos internacionales y nacionales que desarrollan la prevención y control del reclutamiento forzado, especialmente frente a los niños, niñas y adolescentes, los cuales se compilan en ciertos apartes a continuación:

“-La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y sus dos protocolos facultativos relativos a: i) la participación de niños en los conflictos armados y ii) la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; al igual que el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las peores formas de trabajo infantil. De igual forma en 2008, Colombia acogió el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que se ocupa de seis violaciones de los derechos de los niños, entre ellas, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a las fuerzas de seguridad del Estado y a grupos armados que participen en hostilidades”.

“-La Ley 975 de 2005 cuyo objeto es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de GAOML, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, señala que los niños, niñas y adolescentes víctimas de violación a sus derechos fundamentales, pueden acceder a la reparación; esta reparación tiene un carácter integral y comprende acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición”.

“-Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Art.29 Derecho al desarrollo integral en la Primera Infancia. Este reafirma el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional como

o paramilitares, y deserciones masivas de las guerrillas que, a su vez, han generado la conformación de bandas criminales en las que se encuentra una alta participación de niños, niñas y adolescentes.

Así, de la población total que integran a los GAOML,

[...] El 42% de los integrantes de las FARC –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia– corresponde a menores reclutados, mientras que en el ELN –Ejército Liberal Nacional– el 44% de los insurgentes son menores de edad. En los grupos paramilitares, que de acuerdo con el informe “no se extinguieron” con el proceso de desmovilización de las AUC –Autodefensas Unidas de Colombia– que tuvo lugar entre el 2003 y el 2006, hay un 40% de reclutamiento infantil. Mientras que, en las BACRIM –Bandas Criminales–, la presencia de menores supera el 50% (Semana, 2012).

Ahora bien, según el observatorio de la niñez del ICBF, junto con la UNICEF, OIM, y

USAID, en su estudio de reclutamiento forzado culminado en 2013, el GAOML que cuenta con mayor cantidad de personas reclutadas en la niñez es las FARC con el 54.5%, esto es, un poco más de la mitad del total. A continuación se encuentran las AUC con el 31.6%, el ELN con el 11.2%, las BACRIM con 1.2% y la suma restante de grupos (ERP, EPL y ERG) con el 1,5% (ICBF O., 2013).

Los cambios novedosos que se han suscitado, según este informe, de 2011 a 2013, han sido, entre otros, la desaparición de los reclutamientos forzados por parte de las AUC, siendo coherentes con su desmovilización, al igual que proporcionalmente se ha venido dando una participación mayoritaria de niños, niñas y adolescentes en las BACRIM con el 8.1% en 2011, 10.5% en 2012 y 9.7% en 2013 (a junio) (ICBF O., 2013).

Algo un tanto satisfactorio es que, en los resultados de este estudio oficial entre los años 2011 a 2013, no se encuentran reclutados niños, niñas y adolescentes menores de 10 años. Sin embargo, el 25% de la población reclutada

sujetos de derecho. Armoniza las normativas internas con las disposiciones de la Convención sobre los derechos del niño, indicando que su naturaleza es pública, irrenunciable y de aplicación preferente”.

“Decreto 3046 de 2006. Otorga a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) la función de asesorar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en estrategias y políticas para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes”.

“Decreto 4690 de 2007. Crea la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley”.

“Decreto 1290 de 2008, el “Programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley” reconociendo el delito de reclutamiento ilícito como uno de los delitos que viola derechos fundamentales a los niños, niñas y adolescentes”.

“CONPES 3673 de 2010. Define la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados. El horizonte de esta Política impulsa a las entidades a dar un paso de proyectos a intervenciones más programáticas, articuladas, coordinadas e integrales. Se presenta como un telón de fondo de las acciones e iniciativas de actores diversos para proyectar una imagen lejana a las armas y a la lógica de la guerra”.

“Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ‘Prosperidad para Todos’, en el cual, se plantea la priorización de los jóvenes para evitar su vinculación o reincidencia en la delincuencia, así como para fomentar su resocialización, lo cual dará impulso al logro de los objetivos propuestos en el documento CONPES 3673 y fomentará espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento”.

“Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual fortalece las medidas jurídicas y administrativas de la Ley 975 de 2005, en materia de atención, prevención y protección mediante el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas”.

cuenta con 16 años de edad, constituyendo el mayor porcentaje.

De las anteriores cifras sobre el reclutamiento forzado, se infiere el aumento de la utilización de niños, niñas y adolescentes en esta nueva etapa del conflicto, en edades de adolescencia más que de niñez, en las BACRIM. Sin embargo, las FARC y el ELN siguen siendo los grupos armados con mayor número de niños, niñas y adolescentes reclutados en el país.

El departamento de Boyacá, de 2008 a 2013, contó con 26 reclutamientos. Aunque el nivel de estos reclutamientos no es tan representativo como en otros departamentos, hay que realizar seguimiento a las zonas donde se presentaron, y analizar la situación de victimización a la que permanentemente se encuentran expuestos los niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley.

Cabe resaltar que Boyacá no está en el grupo de los 26 departamentos que distribuyen las alertas tempranas en prevención de reclutamiento de niñas, niños y Adolescentes 2011-2012 (ICBF O., 2013).

Es necesario priorizar el control de la prevención de tales reclutamientos pues en el CONPES 3673 de 2010 (a cinco años), se incluyó a Boyacá dentro de los departamentos donde existe fuerte presencia de victimización, por lo que la Procuraduría General de la Nación estima conveniente la creación de más centros zonales en estos departamentos y la vinculación de un número mayor de defensores de familia y grupos de asistencia técnica, así como de gru-

pos interdisciplinarios en los centros zonales y equipos con el mismo carácter de apoyo a estas autoridades (ICBF, 2012).

Alarmante, incluso, es la cifra de homicidios de esta población especial, procedente del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la cual abarca el 50% de muertes por causas externas, cifra que va en aumento: pasó de 752 casos en 2005 a 1.199 en 2011 (ICBF, 2012).

En Boyacá, la problemática se centra en la desnutrición, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. En la problemática de maltrato infantil, ocupa el cuarto lugar en el país, con 699 casos, de enero de 2012 a enero de 2013, por delante de Antioquia y de Valle, departamentos altamente conflictivos en los niveles de infancia y adolescencia (ICBF, 2013).

Boyacá es uno de los departamentos con mayores cifras de violencia intrafamiliar. Investigaciones sobre criminalidad indican que gran parte de la violencia existente en la sociedad tiene su origen en la violencia intrafamiliar y demás violencias que se gestan en el seno de la familia (violencia de género, maltrato infantil), las cuales influyen de forma directa o indirecta en la vinculación de niños y adolescentes al delito, entendiendo que es allí donde se adquieren los primeros esquemas y modelos en los cuales se estructuran las relaciones sociales de una persona (Policía Nacional, 2013).

Esta problemática se debe tratar mediante la puesta en marcha de políticas sociales que dirijan sus esfuerzos a la construcción y respeto de la institucionalidad³, con el fin de articular

3. Sergio Molina, en su obra *Una institución pública para la política social*, señala que “Cada vez se hace más evidente la necesidad de complementar las políticas universales con otras de carácter específico, especialmente aquellas dirigidas a grupos vulnerables como los niños, los jóvenes, la mujer jefa de hogar, los adultos mayores, los discapacitados y la etnia. Las políticas dirigidas a estos grupos requieren de la participación coordinada de distintas instituciones del Estado, ya que atraviesan horizontalmente la institucionalidad social. Ello rompe con la tradicional autonomía de los sectores, y hace necesario definir programas específicos en beneficio de determinados grupos, para los cuales las políticas de carácter universal raramente son eficaces”.

y recolectar los balances de estos programas, campañas y proyectos para evaluar su verdadera eficacia, y así obtener los resultados esperados.

Para que la institución encargada de la cohesión y atención a las instituciones tratantes de la prevención de infracciones de los adolescentes incentive la promoción de campañas, proyectos, políticas y programas, debe encaminarlas no solamente a los niños, niñas y adolescentes, sino, por mandato legal⁴, a la familia⁵, la sociedad⁶, la escuela⁷ y los medios de comunicación⁸, como medios primarios de control social y actores corresponsables⁹.

El Estado, como medio de control social se encargará, como *ultima ratio* en su competencia coercitiva, de amonestar y resocializar a este grupo poblacional especial por medio de sanciones punitivas, cuando existan infracciones consumadas¹⁰.

La última ratio estatal es el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Sin em-

bargo, dicho Sistema tiene falencias desde su constitución, pues carece de un ente rector que lo oriente, razón por la cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que es el encargado de dirigir el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, sin desmeritar su desempeño, presta sus funciones y recursos a un sistema que debería tener ente rector propio.

2. Necesidad de una política pública para contrarrestar la problemática integral en el tratamiento de los adolescentes infractores

De las estadísticas y cifras anteriormente estudiadas, se deduce indefectiblemente que existe una problemática latente, que el mensaje de las acciones de prevención del embarazo en adolescentes, violencia intrafamiliar, abuso sexual, trabajo infantil, reclutamiento forzado,

“Por la importancia de las políticas sociales como medio para incorporar la equidad en el proceso de desarrollo, y dada la complejidad cada vez mayor que presenta su formulación y ejecución, parece conveniente dotarlas de jerarquía y cohesión. En este artículo se plantea la importancia de contar con una autoridad social reconocida, así como la tienen la conducción económica y las relaciones exteriores” (Molina, 1995).

4. El artículo 15 del Código de Infancia y Adolescencia claramente estatuye que “Es obligación de la familia, de la sociedad y del Estado, formar a los niños, las niñas y los adolescentes en el ejercicio responsable de los derechos. Las autoridades contribuirán con este propósito a través de decisiones oportunas y eficaces y con claro sentido pedagógico” (Congreso de la República de Colombia, 2006).
5. Las obligaciones de la familia como corresponsable y primer medio de control social se enumeran en el art. 39 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
6. Las obligaciones de la sociedad como corresponsable y medio de control social se enumeran en el art. 40 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
7. Las obligaciones de la escuela o instituciones educativas como corresponsables y medios de control social se enumeran en los arts. 43 y 44 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
8. Las obligaciones de los medios de comunicación como corresponsables y medio de control social se enumeran en el art. 47 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
9. El artículo 10 del Código de Infancia y Adolescencia, sobre la “corresponsabilidad”, profesa que “Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes” (Congreso de la República de Colombia, 2006).
10. El artículo 41 N° 6 del Código de Infancia y adolescencia señala que es obligación del Estado “Investigar y sancionar severamente los delitos en los cuales los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados”.

mueres externas, desnutrición, pobreza, no están siendo efectivas, por la magnitud de las cifras oficiales.

Problemática que, aunada a la falta de compromiso y conexidad institucional en su prevención por parte de los medios de control social (familia, comunidad, instituciones educativas, medios de comunicación y Estado), ocasiona la comisión reiterativa de infracciones por parte de los adolescentes, siendo el Estado el responsable en última instancia del tratamiento de estos sujetos de derechos y obligaciones por medio del SRPA.

Como señala la cartilla del ICBF sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, *ABC del SRPA*, “Nada más nocivo para el SRPA que cada actor o entidad se piense de manera aislada. Cada uno de ellos debe propiciar la articulación de sus actuaciones en función de los escenarios en los que transcurre el adolescente vinculado al Sistema” (ICBF, 2013).

Para contrarrestar la problemática integral en el tratamiento de los adolescentes infractores, se necesita articulación institucional para

visibilizar las problemáticas que trata cada entidad por separado, por medio de una política pública de prevención de la infracción de la ley penal en los adolescentes, especialmente en el Departamento de Boyacá.

Es así como, para implementar la política en mención, el primer paso sería, entonces, que por medio de su función administrativa¹¹ el gobierno departamental incluya, en la agenda política, la formulación de una política pública de prevención de infracción juvenil, basada en la institucionalidad como eje central.¹²

En el documento CONPES 3629 del 14 de diciembre de 2009, sobre el SRPA, se lee:

[...] la atención está presente en una dimensión preventiva, si se cuenta con una oferta institucional idónea, pertinente y estratégica que evite reincidencias y desincentive futuras conductas punibles [...] recomienda que, a futuro, se estructure una política orientada a la prevención de la delincuencia juvenil, que proteja a las y los adolescentes colombianos de ser cooptados y utilizados por redes ilícitas y organizaciones criminales.

11. “La función administrativa es una de las funciones del poder público, o sea, una clase de función pública, de modo que el género es función pública y una de sus especies es la función administrativa, en la medida en que esta se inscribe en la función ejecutiva, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado, igual que lo son las demás funciones públicas clásicas: la legislativa y la jurisdiccional, correspondientes a las tres ramas en lo que constituye la tradicional división tripartita del poder público, según lo consagra el artículo 113 la Constitución Política” (Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; M. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Sentencia de 1.º de noviembre de 2007, Rad: 25000-23-24-000-2000-00772-01 Actor: Aceites y Grasas Vegetales S.A. –ACEGRASAS S. A.– Demandado: Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural y otro; Ref.: Recurso Ordinario de Súplica). Asimismo la Corte Constitucional señala al respecto “[...] La función administrativa activa es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de la gestión de la Administración activa. Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines” (Colombia, Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia de Constitucionalidad C-189 de 1998 del 6 de mayo de 1998, Rad: D-1859; Ref.: se decide la exequibilidad de los artículos 80 (parcial) y 81 (parcial) de la Ley 42 de 1993, instaurada por la ciudadana Elsa Beatriz Tobón Duarte).

12. Según el artículo 202 del Código de Infancia y Adolescencia, concerniente a los objetivos de las políticas públicas de todo lo referente a infancia y adolescencia, enmarca dentro de los objetivos de las políticas públicas, entre otros, fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, son pocas las entidades territoriales que han incluido en sus planes de desarrollo departamental, municipal o distrital estrategias específicas para la infancia y la adolescencia, y, en particular, para el SRPA.

Lo anterior debido a que, son pocos los concejos municipales o distritales y las asambleas departamentales que han cumplido efectivamente la función establecida en la Ley 1098 de 2006, especialmente en su artículo 204, derivado de la verificación en la correspondencia del plan de desarrollo e inversión en los resultados del diagnóstico sobre infancia y adolescencia.

3. Institucionalidad, la propuesta efectiva para la formulación de la política pública de prevención de la infracción de la ley penal por parte de los adolescentes infractores en el Departamento de Boyacá

Como bien lo señala Jorge Iván Cuervo, experto politólogo, buena parte del déficit de políticas públicas, en el caso colombiano, está en la constante renovación instrumental, que hace el gobierno, de los objetivos y las metas. Esto lleva a que grandes temas, como el de la inseguridad, la desigualdad y la pobreza –en este caso la criminalidad juvenil–, no terminen nunca de resolverse por falta de acciones estratégicas de mediano y largo plazo con alto nivel de consenso por falta de políticas del Estado.

Lo ideal sería enmarcar la política pública en nuestro Plan Departamental de Desarrollo, pues hasta la fecha de esta publicación, no se han implementado a nivel nacional¹³ los lineamientos de la política de prevención de delincuencia juvenil.

Según los artículos 287 y 288 de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales son autónomas para la gestión de sus intereses, y para la formulación de políticas públicas; asimismo, los departamentos se invisten de autonomía para “la administración de los asuntos seccionales, y la planificación y promoción del desarrollo económico y social”. Además, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001 les otorga a los departamentos la posibilidad de elaborar políticas públicas en otros temas distintos al de educación.

En suma, los departamentos tienen competencia para planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

Es así como la política pública departamental de prevención de la delincuencia juvenil es el instrumento estratégico más ágil, directo y eficaz y está legalmente determinada para incluirla en la agenda pública y formularla en el plan departamental de desarrollo, convirtiéndose en palabras de *Muller* (Muller, 1998), en un mecanismo de mediación social que el gobierno departamental debe incorporar en su proceso de toma de decisiones.

Con más trascendencia, es de resaltar que en las metas del cuatrienio en el Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 *Boyacá se atreve*,

13. En el arreglo institucional colombiano, el gobierno nacional es el encargado de formular las políticas públicas en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio de las competencias que corresponda a las entidades territoriales en un margen de acción bastante restringido, sobre todo en lo que se refiere al gasto social que se ejecuta por medio de políticas sociales financiadas con los recursos de transferencias del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001) (Cuervo, 2012).

en el eje 2.6.2.4 sobre la “Prevención a la vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes en riesgo delictivo del departamento de Boyacá”, el objetivo se consolidó en adoptar una política pública de prevención de la infracción de la Ley penal de las y los adolescentes en riesgo delictivo.

Adicionalmente, la entidad territorial que incluya el SRPA en sus planes de desarrollo podría apalancar la oferta de atención con recursos de regalías directas. Estos recursos podrían ser empleados, siempre y cuando los modelos de atención de los adolescentes en el SRPA se operen por terceros y correspondan a rubros de inversión. Igualmente, destinarse a fortalecer los servicios de infraestructura del Sistema (CONPES, 2009)

En estos planes se encuentran lineamientos generales de política pública que deben ser desarrollados en el nivel de las secretarías departamentales o municipales. Según la ley orgánica del plan de desarrollo, estos deben ser traducidos en planes de acción institucional (Cuervo, 2012).

Por este motivo, es un deber y una prioridad del Estado administrador relacionar las políticas sectoriales y transversales orientadas al cumplimiento de las políticas públicas, especialmente, las que tienen que ver con la prevención de la delincuencia juvenil, en este caso a través de lo que se podría llamar una asociación institucional.

Para articular políticas sectoriales y transversales se requiere un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales e intersectoriales con la sociedad civil.

Una orientación de este tipo debe respaldarse en un Estado administrador que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la edificación de redes interinstitucionales y una novedosa cultura organizacional abierta.

La carencia de instancias intersectoriales de coordinación se traduce en riesgos de superposición de políticas sociales con un mismo fin, que aisladas se desentienden de la correlación que entre sí mismas deben profesar, y cuyo funcionamiento resulta ineficiente e incapaz de contribuir al mejoramiento del bienestar social y a disminuir las brechas sociales existentes.

Es indispensable la presentación de estrategias claras y fácilmente realizables que conduzcan a la disminución real y tangible del riesgo. Por ello, un objetivo fundamental que se encamina es que en estas instancias ya se esté formulando, en el plan de desarrollo de este gobierno departamental 2012-2015, la inclusión de la política pública de previsión y prevención de la infracción de la ley penal de los adolescentes infractores en el Departamento de Boyacá.

Sin embargo, una política pública en sí, que combata todas las causas generadoras de infracciones, para prevenir la criminalidad juvenil, tampoco es el medio correcto; sería prácticamente impensable en esta etapa inicial, más aún, cuando cada institución se desliga de su corresponsabilidad al carecer de un ente rector y jerárquico que la regule con cohesión.

Tal medida tiene que basarse en un eje central que sea efectivo en la lucha de asegurar los derechos y garantías de los adolescentes infractores de la ley penal, que en últimas, haga más efectivo el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Boyacá, materializando la aplicación de la justicia restaurativa, finalidad del Sistema, y haciendo cierta la prevención especial del infractor, cristalizada en la resocialización que sería la demostración tangible del funcionamiento del Sistema.

El mensaje que se quiere transmitir es que, formulando una política pública de prevención de la delincuencia juvenil en Boyacá, mediante

la institucionalidad¹⁴ que consolide la prevención y resocialización del adolescente infractor, articulando las instituciones, se lograría aplicar correctamente el modelo penal juvenil de justicia restaurativa que trae consigo el Código de Infancia y Adolescencia, propendiendo por la efectiva resocialización de los adolescentes, fin último del Sistema.

4. Fundamento legal de la política pública de prevención de la delincuencia juvenil en Boyacá a través de la institucionalidad

El CONPES 3629, con una vigencia de cinco años, impulsó, en 2009, las falencias del Sistema que reclamaban ser resueltas por medio de una política pública de prevención de infracciones de adolescentes, política que a la fecha no se ha impulsado.

Los documentos CONPES, señala Cuervo, constituyen un buen ejemplo de lineamientos de política en una fase mucho más desagregada pero que todavía no alcanza a ser política pública (Cuervo, 2012).

La Procuraduría, por medio de sus informes y avances preventivos, también recomendaba en sus directrices impulsar una política de prevención, a través de la institucionalidad y la articulación de las entidades que integraban el SRPA.

Asimismo, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1098 de 2006, la Ley de Convivencia Ciudadana 1453 de 2009 y la Ley de Juventud 1622 de 2013, hacen un llamado a la correcta formulación de políticas públicas

sobre las problemáticas de infancia y adolescencia, especialmente La Ley de Convivencia Ciudadana hace referencia a la promulgación de una política pública de prevención de la delincuencia juvenil.

Más aún, existen propuestas de la UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas, quienes, por medio de la resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990, adoptaron y proclamaron parámetros clave para la prevención de la delincuencia en niños y jóvenes.

La prevención de la infracción de la ley penal por los adolescentes infractores ha tenido despliegue directamente proporcional con la percepción de la sociedad sobre el incremento de los adolescentes en la comisión de infracciones de la ley penal en Colombia. La primera respuesta fue el impulso del Código de Infancia y Adolescencia que creó el Sistema de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, así como las normas reglamentarias y las Leyes 1450 y 1453 de 2011 de Convivencia Ciudadana, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Directriz del CONPES 3629 de 2009 y las Directrices de la Procuraduría General de la Nación.

Conclusiones

La falta de recursos, compromiso social y articulación por parte de las instituciones, y sobre todo la carencia de una entidad rectora contradice el modelo minimizador penal juvenil que trae el Código de Infancia y Adolescencia, materializado en la justicia restaurativa, cuya finalidad protectora, pedagógica, restaurativa y

14. Institucionalidad, entendida como la concepción de un sistema de relaciones de naturaleza política en donde se vinculan los actores del sector público, sean servidores de la gobernación, alcaldías, secretarías, colegios, universidades, operadores judiciales, que propendan por la unidad del sector y mantengan una relación activa con el campo privado y la comunidad en general.

resocializadora no se logra cumplir, al no existir corresponsabilidad de las entidades encargadas de esta competencia.

El conjunto conformado por la problemática socio-cultural, las necesidades insatisfechas y la ineficacia misma del sistema genera, indudablemente, un incremento en la criminalidad por parte de los adolescentes colombianos, al no poder cumplir la función preventiva y resocializadora, lo que hace necesario impulsar una “Política Pública de Prevención de la Delincuencia Juvenil” con un eje central en el respeto a la institucionalidad.

Es un tanto imposible por la magnitud que conlleva, atacar por medio de esta política pública las causas generadoras de la criminalidad juvenil, más aun con la problemática que se vive en Colombia; se requiere a su vez, formular la política pública en comento, en la cual su eje central sea articular, regular, organizar y responsabilizar a los actores del Sistema, por medio de la construcción de la institucionalidad, en donde el respeto, la jerarquía y la cohesión, por parte de una institución rectora, estructuren al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y lo enfoquen en el modelo de justicia restaurativa efectiva, que indefectiblemente daría resultados positivos, previniendo la criminalidad juvenil.

Referencias bibliográficas

- (ICBF), O. I.-U. (2013). ABC sobre la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá: ICBF
- Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T-510 de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- Constitución Política De Colombia. (2011). Bogotá: Legis.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). La prestación de servicios a la comunidad. “Una sanción con oportunidades para desarrollar procesos de Justicia Restaurativa en el Sistema colombiano de Responsabilidad Penal para Adolescentes”. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ICBF (2012). La Justicia restaurativa en el Sistema colombiano de Responsabilidad Penal para Adolescentes Bogotá. ICBF
- Alzate, S. A. (2010). Políticas Públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos. Bogotá: Repositorio institucional Universidad Nacional
- Arboleda, V. M. (2011). Código Penal y de Procedimiento Penal. Bogotá: Leyer.
- Barbeito, M. Z. (2009). ¿Un derecho fundamental a la reinserción social? Coruña: Universidad de Coruña.
- Beloff, M. (1999). Responsabilidad penal juvenil. Ponencia de Mary Beloff en el marco del II Curso de Especialización “Protección Jurisdiccional. Buenos Aires: Instituto Interamericano del niño, niña y adolescente
- Beloff, M. (2002). Los adolescentes y el sistema penal. Elementos para una discusión necesaria en la Argentina actual. Buenos Aires: Instituto Interamericano del niño, niña y adolescente
- Betancour, N. A. (2004). Curso de Derecho Penal. Esquemas del Delito. Bogotá: TEMIS.
- Bruñol Cillero, M. (2007). El interés superior del niño en el marco de la convención internacional “Justicia y Derechos del Niño” . Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Disponible en http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf
- Bruñol, M. (2006). Comentario a la ley de responsabilidad penal de adolescentes. “Justicia y Derechos del Niño”. Santiago de Chile : UNICEF
- Burgos, K. (2013) Reportaje Noche de patrulla en Soacha. Bogota: Emisora Universidad del Rosario - Plaza Capital.
- Casas., R. A. (1999) Hacia una nueva institucionalidad. Instituto interamericano para la agricul-

- tura. San José de Costa Rica. Editores: Rafael A. Trejos-P.Lizardo de las Casas. Editorial AGROAMERICA
- Centro de Servicios Jurídicos Especiales para Adolescentes de Tunja, CESP. (2013) Informe Estadístico de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Tunja. CESP.
- Congreso de la República de Colombia, C. (2006). Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
- CONPES, C. N. (2009). Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley. Bogotá: Consejo Nacional de Política económica y social CONPES
- Colombia, Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad C-740 de julio 23 de 2008, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de Constitucionalidad C-738 del 23 de julio de 2008. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá
- Colombia, Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, Sentencia de Constitucionalidad C-740 del 23 de julio de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de Constitucionalidad C 203 de 2005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa Bogotá.
- Couso, J. (2007). Principio educativo y (re)socialización del derecho penal juvenil. “Justicia y Derecho del Niño”. Disponible en: http://catalogo.amag.edu.pe/web/html/Programa_PAP/Couso_Princi_Resocializa_De-rec_Pen_Juve.pdf
- Cuervo, J. I. (2012). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En Varios, Ensayos sobre Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Deubel, A. N. (2012). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Deus, A., Lamas, B., & Palummo, J. (2006). El proceso penal juvenil en el Uruguay a partir del código de la Niñez Y La Adolescencia. “Justicia y Derechos del Niño”. Disponible en: <http://www2.convivencia.edu.uy/web/wp-content/uploads/2013/12/El-proceso-Penal-Juvenil-en-Uruguay-a-partir-del-C%C3%B3digo-de-la-Ni%C3%B1ez-y-Adolescencia.pdf>.
- Elbert, L., Fabiana Reyes, & Virginia Vasile. (2002). Situación normativa de la personas menores de 18 años imputadas de la comisión de un delito. Buenos Aires: Unicef.
- García, M. D., Martín, E., Torbay, Á., & Rodríguez, C. (2010). La valoración social de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores. España: Oviedo.
- Gómez, A. S. (2004). La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- González, C. (2003). Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social . Chile: Universidad Austral de Chile
- Villaveces Murillo, E (2010) Sistema de Responsabilidad Penal para la Adolescencia. Bogotá: Fundación Universidad Autónoma de Colombia.