

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA



**El futuro
es de todos**

**Gobierno
de Colombia**



POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN
DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA
ADOLESCENTES - SNCRPA

DICIEMBRE
2021

Contenido

6	I. INTRODUCCIÓN
11	II. DIAGNÓSTICO
24	III. MARCO DE LA POLÍTICA
24	1. MARCO CONCEPTUAL
28	2. MARCO NORMATIVO
30	3. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA
36	4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA
36	4.1. Objetivo general
36	4.2. Objetivos específicos
36	IV. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA
36	1. EJE ESTRATÉGICO I - IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS, PROCESOS Y PRÁCTICAS RESTAURATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO
37	2. EJE ESTRATÉGICO II – PROMOCIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE MECANISMOS PROCESALES DE JJR EN EL SRPA
39	3. EJE ESTRATÉGICO III - FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
41	4. EJE ESTRATÉGICO IV - DEFINICIÓN DE RUTAS DE ARTICULACIÓN
42	5. EJE ESTRATÉGICO V - SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL ENFOQUE RESTAURATIVO EN EL ÁMBITO PROCESAL, COMUNITARIO Y SOCIAL
42	IV. RESPONSABLES
43	V. PLAN DE ACCIÓN
43	V. FINANCIACIÓN
44	BIBLIOGRAFÍA

Siglas

SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes
JR	Justicia Restaurativa
JJR	Justicia Juvenil Restaurativa
SPOA	Sistema de Información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

I. Introducción

De acuerdo con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 1098 de 2006, el proceso y las medidas que se tomen en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA deben ser de carácter pedagógico, específico y diferenciado, respecto del sistema penal de adultos, en desarrollo del principio de protección integral; adicionalmente, el proceso deberá garantizar la Justicia Restaurativa - JR, la verdad y la reparación del daño.

En consonancia con el carácter específico y diferenciado, las sanciones en el SRPA poseen una finalidad distinta a las sanciones penales ordinarias, que son, en el caso colombiano, la prevención general, la retribución justa, la prevención especial, la reinserción social y la protección al condenado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Código Penal - Ley 599 de 2000. En efecto, en contraste con este catálogo de fines, el artículo 178 del Código de la Infancia y la Adolescencia determina que las sanciones en el SRPA tienen una finalidad protectora, educativa y restaurativa, y que deben aplicarse con el apoyo de la familia y especialistas.

Estas importantes diferencias son consistentes con los cambios introducidos en los sistemas de justicia juvenil a partir de la adopción del denominado paradigma de la protección integral que se desarrolla en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a la infancia y la adolescencia, incluyendo aquellos que señalan las garantías básicas que deben respetarse a los menores de 18 años en conflicto con la ley penal, las cuales cobijan a los jóvenes que hacen parte de este sistema.

Protección integral de los menores de 18 años en conflicto con la ley penal

El marco normativo nacional e internacional aplicable en materia de responsabilidad penal adolescente, el cual comprende instrumentos como la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores “Reglas de Beijing” o las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad “Reglas de la Habana”, entre otros, los cuales establecen un conjunto de reglas fundamentales que determinan la respuesta que debe brindar el Estado a la problemática de la delincuencia juvenil, en aplicación del principio de la protección integral. Las reglas más importantes son las siguientes:

1. Las políticas orientadas a la prevención del delito deben ser prioritarias.
2. El derecho penal debe emplearse como último recurso. Siempre que sea posible y compatible con el marco normativo vigente, deberá evitarse la judicialización de los menores de 18 años en conflicto con la ley penal, por lo cual deberán mobilizarse recursos de tipo familiar, comunitario o educativo¹ (Comité de los Derechos del Niño, 2019), con el fin de derivar los casos fuera del sistema de justicia penal. En el marco normativo nacional, este principio se aplica de conformidad con las disposiciones penales vigentes, aplicando mecanismos como la conciliación preprocesal o el principio de oportunidad, en la forma autorizada por la ley.
3. Cuando proceda la judicialización del menor de 18 años, la privación de la libertad deberá ser excepcional.
4. Una vez que se imponga una sanción privativa de la libertad, cuando proceda, deberá imponerse por el menor tiempo posible. En el mismo sentido, esta podrá ser modificada en cualquier tiempo por la autoridad judicial.

¹“En muchos sistemas de todo el mundo se han introducido medidas relativas a los niños que evitan recurrir a procedimientos judiciales y que generalmente se denominan medidas extrajudiciales. Estas medidas implican derivar asuntos fuera del sistema de justicia penal oficial, por lo general a programas o actividades. Además de evitar la estigmatización y los antecedentes penales, este criterio resulta positivo para los niños, es acorde con la seguridad pública y ha demostrado ser económico.” Comité de los Derechos del Niño Observación general núm. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. CRC/C/GC/24 18 de septiembre de 2019

Figura 1.
Esquema de garantías a favor de adolescentes en conflicto con la ley penal



Fuente: Elaboración propia

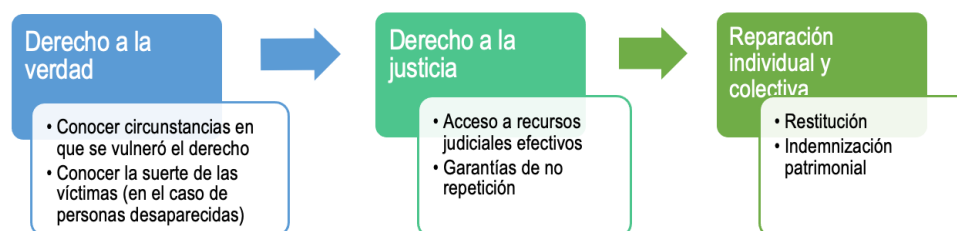
JJR como mecanismo para garantizar los derechos de las víctimas de los delitos en el SRPA

De otro lado, debe reconocerse que, además del respeto de los derechos y de la observancia de las garantías establecidas a favor de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, desde el punto de vista jurídico y político-criminal, también es necesario que el Estado ofrezca una respuesta satisfactoria e integral a las víctimas de los delitos.

En nuestro país, la ley y la jurisprudencia han desarrollado un catálogo amplio de derechos a favor de las víctimas de los delitos. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha reiterado que *"En aplicación de las facultades de interpretación que se derivan del artículo 93 de la Carta, en punto a la determinación del alcance de los derechos conforme a estándares internacionales, esta Corporación ha acogido los desarrollos que el derecho y la doctrina internacionales han efectuado en relación con los derechos de las víctimas en los delitos graves conforme al derecho internacional, haciendo extensivos sus principios y concepciones básicas, a las víctimas de los delitos en general. Así ha señalado que, "las víctimas de los delitos tienen un derecho a la verdad y a la justicia, que desborda el campo de la simple reparación, tal y como lo ha señalado con claridad la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que es relevante para interpretar el alcance de los derechos constitucionales. Por ello, los derechos de las víctimas trascienden el campo puramente patrimonial"* (Corte Constitucional Colombiana, 2002)."

Como se puede ver, la jurisprudencia constitucional ha extendido los derechos que reconocen instrumentos internacionales a las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos, a las víctimas de los delitos en general, incluidas aquellas cuyos casos son abordados por el SRPA; de este modo, las víctimas gozan del reconocimiento a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación individual y colectiva.

Figura 2.
Derechos de las víctimas de los delitos



Fuente: Elaboración propia

² Ver sentencias C-228/02, C-454/06, T-595/13, T-054/17, entre otros.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

La inclusión de la JR como uno de los principales fines del SRPA permite brindar una respuesta al problema de la comisión de delitos por parte de adolescentes y jóvenes que a la vez promueve la garantía de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, conforme al marco de la protección integral, la reparación integral de las víctimas de los delitos, así como la recuperación de la seguridad, la confianza y la disminución de la percepción de impunidad.

Es así como el Comité de los Derechos del Niño, en su observación general No. 24 de 2019, recomienda las intervenciones del Estado cuando menores de 18 años han cometido delitos, sin recurrir a procedimientos judiciales, en desarrollo de los postulados recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, para lo cual se pueden emplear mecanismos de JR (Comité de los Derechos del Niño, 2019):

16. En la mayoría de los casos, la forma preferida de tratar con los niños debe ser la aplicación de medidas extrajudiciales. Los Estados parte deben ampliar continuamente la gama de delitos por los que se pueden aplicar dichas medidas, incluidos delitos graves, cuando proceda. Las posibilidades de aplicar tales medidas deberían estar disponibles lo antes posible tras entrar en contacto con el sistema y en diversas etapas a lo largo del proceso. Las medidas extrajudiciales deben ser parte integrante del sistema de justicia juvenil y, de conformidad con el artículo 40, párrafo 3 b), de la Convención, los derechos humanos y las garantías jurídicas del niño deben respetarse y protegerse plenamente en todos los procesos y programas que incluyan medidas de esa índole.

17. Queda a la discreción de los Estados parte decidir la naturaleza y el contenido exactos de las medidas extrajudiciales, y adoptar las disposiciones legislativas y de otro tipo que sean precisas para su aplicación. El Comité toma nota de que se han elaborado diversos programas orientados a la comunidad, como el trabajo comunitario, la supervisión y orientación a cargo de funcionarios designados, las conversaciones familiares y otras opciones de JR, incluida la reparación a las víctimas.³

Antecedentes de la Política Pública Nacional de JJR

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento desarrolla lineamientos de la política pública nacional de JJR con el fin de promover la protección integral de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, los derechos a la verdad y reparación de las víctimas, restaurar los vínculos sociales afectados por el delito, así como fortalecer la respuesta del Estado colombiano a la problemática de la comisión de delitos por parte de adolescentes y jóvenes, en las diferentes fases de la política criminal. A continuación, se mencionan los principales antecedentes:

Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, incluye en sus bases, como primer elemento estructural, el *“Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”*, el cual, en la línea B titulado *“Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos”* incluye como componentes fundamentales la resocialización y la JR, así (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 82):

Parte importante del acceso y administración de justicia comprende la implementación de una política criminal integral que no se centre únicamente en temas coyunturales y de populismo punitivo, que terminan por obstaculizar un abordaje exhaustivo de los fenómenos delincuenciales que dificultan la convivencia y la protección de los derechos humanos. Se debe propender por la priorización de la prevención con procedimientos de investigación y judicialización fuertes, garantizando las condiciones dignas de ejecución de la sanción, así como la resocialización y la JR, tanto en el Sistema Penal como en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. (Subrayado fuera de texto)

³ Comité de los Derechos del Niño Observación general núm. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. CRC/C/GC/24 18 de septiembre de 2019

Como parte de este objetivo, también se ha planteado, en un segundo orden, el objetivo sexto denominado *“Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos”*. Allí se prescribe que la política criminal, tanto en el sistema de adultos como en el de adolescentes tendrá un enfoque transformador para incentivar la JR, la resocialización y la resolución estructural de los conflictos (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 95).

Este enfoque transformador se logra por medio de varias estrategias. La estrategia C corresponde al “Desarrollo de la JR en el sistema penal para impulsar la resocialización de las PPL y la reinserción social del pospenado”, en virtud de la cual se asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho la tarea de implementar estrategias de resocialización para las personas privadas de la libertad de carácter integral, así como una política nacional que promueva la aplicación de la JR en los sistemas penales con la participación de las entidades del orden nacional, local y los entes territoriales.

Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025

El Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, formulado por el Consejo Superior de Política Criminal, también incluye una apuesta importante por la JR. Este documento tiene por objeto diseñar, implementar y monitorear las estrategias de política criminal para incidir en la reducción de la criminalidad, sobre todo en sus manifestaciones que afectan de manera más relevante los bienes protegidos constitucionalmente, el uso proporcional de las sanciones penales y el efectivo funcionamiento de la administración de la justicia penal con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos.

El plan se estructura en torno a siete (7) prioridades, así: i) Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio; ii) Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA; iii) Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia; iv) Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal; v) Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales; vi) Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen; vii) Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción. prevención de la criminalidad.

Dentro de la apuesta contenida en el Plan Nacional de Política Criminal, la JR fue incluida como uno de sus enfoques transversales y como parte importante de las acciones planteadas para abordar el fenómeno de vinculación de adolescentes y jóvenes al delito.

En este sentido, la prioridad cinco: *“Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales” incluye como uno de sus objetivos “Formular estrategias de promoción de utilización de alternativas a la judicialización, uso de prácticas de JR y programas de justicia terapéutica, fomento de una imposición preferente de sanciones o medidas no privativas de la libertad cuando haya lugar a ello y fortalecimiento de los programas de inclusión social y generación de oportunidades.”* (Consejo Superior de Política Criminal, 2021, pág. 50) Los distintos objetivos de la prioridad cinco se cumplen por medio de varias estrategias. A continuación, se mencionan aquellas en las cuales se incluyen acciones en materia de JJR:

1. Estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial: Diseñar e implementar estrategias para la prevención de la violencia escolar por medio de la inclusión de procesos y prácticas de JR en la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, para el abordaje de conflictos por situaciones Tipo I, II y III, con el fin de promover el desarrollo de competencias socioemocionales, la resolución pacífica de conflictos y la prevención secundaria del delito⁷.

2. Estrategias para prevenir la reiteración criminal de adolescentes y jóvenes, por medio de la utilización de alternativas a la judicialización: a) Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer mecanismos alternativos a la judicialización de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal; b) Fortalecer la oferta de programas de JJR en el SRPA en las etapas de investigación, juzgamiento, ejecución de la sanción y pos-egreso, con el fin de promover la recomposición de vínculos sociales; c) Fomentar, ampliar y desarrollar efectivamente las prácticas de JR y los programas de justicia terapéutica a nivel nacional⁸.

Plan de acción del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes 2020 – 2021

De acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 4 del Decreto 1885 de 2015, corresponde al Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA articular, acompañar y validar la definición de criterios para la implementación de un modelo de JR, en virtud de la resocialización, la inclusión social y las garantías de no repetición, la verdad y la reparación del daño.

En cumplimiento de lo anterior, el Plan de Acción del SNCRPA incluyó como uno de sus componentes y productos la formulación de la política nacional de JJR, así como su posterior presentación y validación con las autoridades competentes.

Metodología

En la formulación de una política pública, la delimitación del problema y su comprensión constituyen el punto de partida para definir su marco estratégico. De acuerdo con Roth (2014), al identificar las causas objetivas, los problemas sociales pueden ser resueltos. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación - DNP señala: “Con el proceso de identificación (del problema) se persigue analizar y comprender tanto aquellas situaciones que afectan negativamente a un grupo de individuos como aquellas otras que representan posibles oportunidades de desarrollo para un territorio y su población” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 12).

Para la delimitación del problema, se utilizó la metodología de “marco lógico” que permite identificar de forma clara y organizada las problemáticas que van a ser intervenidas. Esta tiene como base: i) la definición clara de resultados esperados (gestión por objetivos); ii) el desglose analítico de objetivos, que parte de la base de conocer las causas directas e indirectas que lo determinan; iii) la creación de un instrumento de gestión que evidencie lo que se espera lograr con la política, programa o proyecto (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Bajo la metodología de marco lógico, la solución a un determinado problema social se desarrolla en los objetivos y los componentes de la política, programa o proyecto. Por lo anterior, el primer paso consiste en delimitar el problema e identificar sus causas y efectos. Para lograrlo, se utilizaron diferentes instrumentos de recolección de información, tales como entrevistas semiestructuradas, encuestas y grupos focales. Estas se aplicaron de la siguiente forma:

- 8 entrevistas semiestructuradas a los funcionarios encargados de la toma de decisiones en las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SNCRPA.
- 7 cuestionarios dirigidos a las mismas entidades del SNCRPA. La diferencia respecto de las entrevistas radica en que mientras las primeras permiten conocer la visión estratégica de los tomadores de decisiones públicas, los cuestionarios buscan conocer la postura institucional.
- 9 grupos focales con funcionarios del SRPA, adolescentes y jóvenes. Entre los participantes se contó

con jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores, profesionales del ICBF - Defensores de Familia y enlaces regionales -, operadores de las medidas y enlaces territoriales de las alcaldías y departamentos. En total participaron 235 funcionarios de 28 departamentos del país.

- 4 mesas técnicas con expertos nacionales e internacionales para conocer las visiones comparadas de la JJR, los avances a nivel nacional y los enfoques diferenciales.
- Asimismo, se llevó a cabo una mesa técnica con el Departamento Nacional de Planeación con el objetivo de validar la metodología de formulación de la política y contar con su asesoría para la delimitación del problema, de acuerdo con la metodología de marco lógico.

II. Diagnóstico

La formulación de la política pública nacional de JJR debe partir de una adecuada comprensión del problema, por lo cual en la presente sección se aborda la identificación de la población beneficiaria, el resultado del diagnóstico elaborado, así como las principales causas o condiciones determinantes del problema central.

1. Población beneficiaria de la política

La política pública nacional de JJR tiene como principales beneficiarios a dos grupos de población:

- a. Adolescentes y jóvenes en riesgo de vinculación al delito
- b. Adolescentes y jóvenes que han ingresado al SRPA, en cuyo caso se incluye a aquellos que se encuentran en las etapas de investigación, juzgamiento, ejecución de las sanciones o en medidas de inclusión social y apoyo post-institucional.

1.1. Concepto de adolescencia

La adolescencia designa un periodo en el cual se producen cambios importantes en la vida de los individuos que no es posible delimitar de forma absoluta, en todo caso, se suele comprender que la adolescencia se inicia con el fenómeno biológico de la pubertad y termina con el fenómeno social de la independencia y autonomía respecto del medio familiar (Coleman & Hendry, 2003).

Dada la dificultad de delimitar temporalmente la adolescencia, se han identificado algunos marcadores sociales que supondrían el final de esta etapa de transición, los cuales enunciamos a continuación: i) Transición de la escuela al trabajo, ii) Transición doméstica, cuando el joven encuentra independencia relativa de su familia de origen; iii) Transición de vivienda, que implica un traslado permanente fuera del domicilio paterno.

A partir de lo anterior, los diferentes estudios coinciden en señalar que los cambios producidos en esta etapa no son universales, por lo cual varían en las diferentes culturas y en distintas épocas, en la medida que los cambios en los modos de vida han inducido cambios tanto biológicos, como sociales (Perinat, 2003).

En el contexto colombiano, de acuerdo con el Lineamiento Técnico Modelo de Atención para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley SRPA, el adolescente o joven, que tuviera entre 14 y 18 años al momento de cometer un hecho punible, es el principal sujeto procesal y protagonista del proceso de atención. En este sentido, se considera sujeto de derechos y responsabilidades, por lo cual se reconocen las garantías y derechos individuales en el proceso penal, con atención a sus capacidades de acuerdo con su proceso de desarrollo y formación personal. Toda actuación debe estar dirigida fundamentalmente a que él o la adolescente o joven tome conciencia de las consecuencias de sus actos, reconociéndose que tiene capacidad de responder por estos ante la ley, promoviendo la toma de conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020, pág. 13).

1.2. Concepto de juventud

El concepto de joven es delimitado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 5 de la Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, en el cual se aclara que joven es toda persona entre 14 y 28 años, a quienes se considera en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural.

En cuanto al alcance de esta definición, la Corte Constitucional aclaró, en sentencia C—862 del 2012, que la misma debe entenderse enmarcada en el ámbito propio que corresponde al Estatuto de Ciudadanía Juvenil, es decir, la participación en la vida civil, social y pública, por lo tanto, no modifica el régimen jurídico aplicable a otros rangos etarios, como el de los adolescentes, que quedan incluidos en la categoría de joven. El alto tribunal lo expresa de la siguiente manera en el fallo citado:

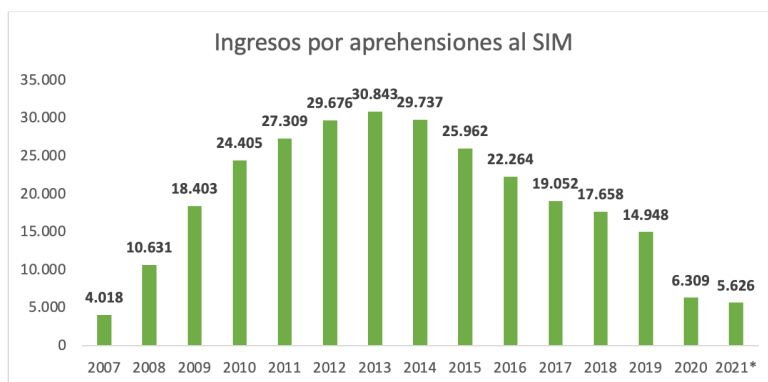
Por lo tanto, la expresión “ciudadanía juvenil” debe entenderse circunscrita al marco de regulación previsto por el proyecto de ley, es decir, para efectos de participar activamente en los ámbitos civil, social y público de la juventud. En consecuencia, con la definición de ciudadanía juvenil no se cambia el régimen jurídico vigente en torno a la adquisición de la calidad de ciudadano para gozar plenamente de los derechos civiles y políticos, el cual sigue estando previsto en la ley 27 de 1977. (-) Finalmente, y para salvar una eventual interpretación contradictoria de las disposiciones del actual proyecto con otras de tipo legal —que redundará en limitación, confusión o dificultad en el ejercicio de derechos por parte de las y los jóvenes—, el proyecto en el parágrafo primero consagra que la definición de los diferentes tipos de ciudadanía no sustituye límites —máximos o mínimos— de edad para garantizar posiciones jurídicas a adolescentes y jóvenes en el ordenamiento jurídico colombiano. (Corte Constitucional, 2012)

En conclusión, la población destinataria de la política pública nacional de JJR corresponde a los adolescentes y jóvenes en riesgo de vinculación al delito o que se encuentre cumpliendo medidas o sanciones en el SRPA.

1.3. Población adolescente y joven en el SRPA

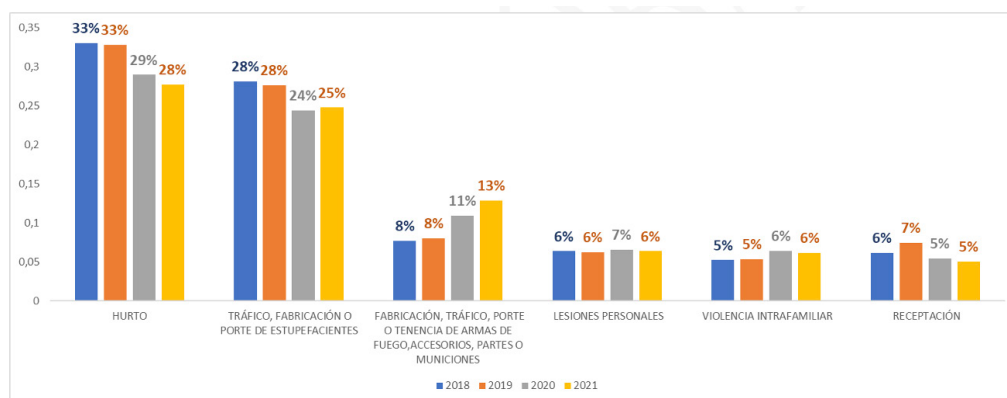
De acuerdo con las cifras reportadas por el ICBF y el SPOA, el ingreso de nuevos casos al SRPA presenta un descenso sostenido a partir del año 2013. De otro lado, tenemos cerca de 16.000 nuevos casos en promedio para los últimos cinco años, sin contar las cifras del año 2021. La mayoría de los ingresos se presentan por delitos contra el patrimonio económico y relacionados con el tráfico o porte de estupefacientes.

Figura 3.
Población de adolescentes que ingresa al SRPA



Fuente: Informe consolidado nacional ICBF con corte a noviembre de 2021

Figura 4.
Distribución de ingresos al SRPA por tipo de delito



Fuente: SPOA con corte a octubre de 2021

Para el año 2021, el 28% de los adolescentes está en el SRPA por el delito de hurto, el 25% por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y el 13% por fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, siendo este el delito que presenta mayor aumento, en relación con los otros tipos penales que se ubican dentro de los seis delitos con mayores ingresos en los últimos cuatro años.

En relación con la distribución por género de los ingresos al SRPA de los últimos cuatro años, se observa una marcada mayoría del género masculino, dado que los hombres representan entre el 70% y el 88%, mientras que el porcentaje de mujeres ha oscilado, para el mismo periodo, entre el 13% y el 30%, como se aprecia en las siguientes cifras.

Género	2018	2019	2020	2021
Hombre	15234	10527	5499	4973
Mujer	2424	4421	810	653
Totales	17658	14948	6309	5626

Fuente: Reporte ICBF septiembre 2021

1.4. Actitudes restaurativas

De acuerdo con el informe de “Resultados Nacionales de la Encuesta de Caracterización Poblacional del SRPA - 2019”, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Universidad Nacional de Colombia, en el cual se realizó un sondeo en torno a las actitudes restaurativas de los adolescentes vinculados a diferentes modalidades de atención en el SRPA, entendidas como su reconocimiento de responsabilidad y la reflexión sobre las motivaciones de su comportamiento, se encuentra que el 41% manifestó actuar por irresponsabilidad y un 33% por decisión propia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Universidad Nacional de Colombia, 2019, pág. 48).

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

Razón o motivo	Frecuencia	Porcentaje
De manera irresponsable	4634	41.0
Decisión y autonomía propia	3747	33.2
Como forma de vida	633	5.61
Reconocimiento del grupo o parche	334	2.96
Influencia de amigos	1706	15.11
Presión de adultos	489	4.33
Ninguna de las anteriores	1684	14.9

Fuente: Resultados Nacionales de la Encuesta de Caracterización Poblacional del SRPA 2019. ICBF – UNAL, pág. 48

De acuerdo con el mismo estudio, el 52.7% manifestó haber pensado en la víctima del delito, siendo la reflexión de no medir las consecuencias de los actos y el sentimiento de haberse equivocado, los pensamientos más frecuentes, 24.28% y 25.28%, respectivamente (ICBF, 2019, pág. 48). Pese a lo anterior, solo el 28.66% refiere que estaría dispuesto a ofrecer disculpas a la persona afectada, lo cual ocurre con mayor frecuencia con los adolescentes que han pensado en la persona afectada (41%), que en quienes no (25%). En el mismo sentido, 13.87% reconoce el error cometido y el 13.25% trataría de remediar el daño causado. Finalmente, es significativo que el 34.37% de los adolescentes que fueron encuestados manifestaron que nunca han participado en un proceso de reparación con alguien a quien se haya hecho daño y solo el 39.5% expresó haberlo hecho algunas veces (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Universidad Nacional de Colombia, 2019, pág. 49).

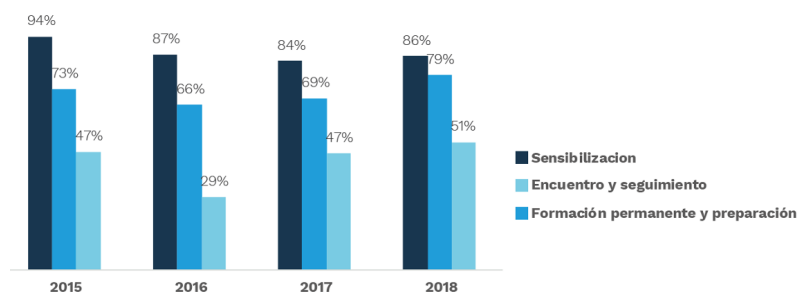
Para dar cumplimiento a la finalidad restaurativa, es de vital importancia promover la participación de adolescentes y jóvenes del SRPA en programas y procesos, que les permitan reflexionar sobre la conducta cometida y sobre los efectos ocasionados a las víctimas de los conflictos, de tal suerte que se promueva la finalidad restaurativa del sistema, a la vez que la reparación integral a la víctima.

2. Implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas en el SRPA

A partir del año 2015, el ICBF adoptó un instrumento para el seguimiento y la caracterización de los procesos y las prácticas restaurativas implementadas por operadores y actores del SRPA, de acuerdo con las tipologías incluidas dentro de los lineamientos técnicos impartidos por esta entidad, en el marco del modelo de atención para el SRPA. Esta herramienta provee información importante en torno a los procesos y las prácticas restaurativas.

De una parte, el estudio muestra, a partir del año 2016, que las unidades de atención del ICBF reportaron un aumento sostenido en la implementación de procesos y prácticas restaurativas que se ubican en los momentos que el ICBF denomina de encuentro y seguimiento, la cual para el año 2018 fue del 51%. Por el contrario, las acciones que el ICBF denomina de sensibilización se han mantenido estables en el periodo analizado, encontrándose entre un 87% y 86%, desde el año 2016 a 2018 (Carrasquilla, 2020).

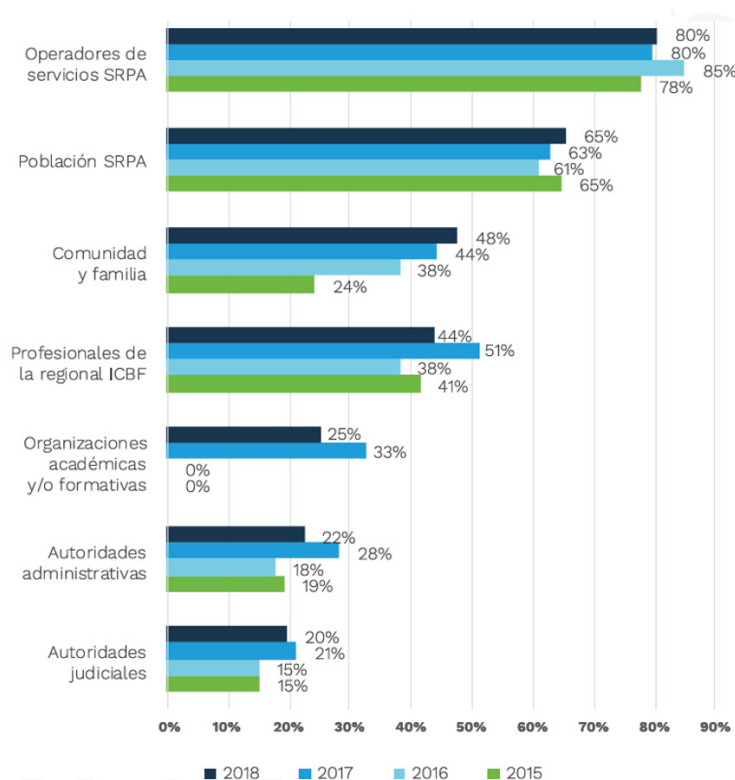
Figura 5.
Unidades de atención que implementan prácticas restaurativas por momento de la implementación



Fuente: Caracterización en el proceso de implementación de procesos y prácticas restaurativas 2015 a 2018. Carrasquilla, T. y otros. Gaceta Ser Restaurativo No. 4. 2020. P. 38

En relación con el nivel de participación de los diferentes actores del SRPA y de las personas que hacen parte de la población beneficiaria de los programas, se advierte un aumento sostenido entre los años 2015 a 2018 en la participación tanto de actores institucionales, como de población beneficiaria, sin excepción. No obstante, también se observa que la comunidad, la familia, las autoridades judiciales y las autoridades administrativas tienen los niveles más bajos de participación en formación, según la percepción de los operadores de servicios del SRPA.

Figura 6.
Participación de actores institucionales y de población beneficiaria



Fuente Caracterización en el proceso de implementación de procesos y prácticas restaurativas 2015 a 2018. Carrasquilla, T. y otros. Gaceta Ser Restaurativo No. 4. 2020. P. 41

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

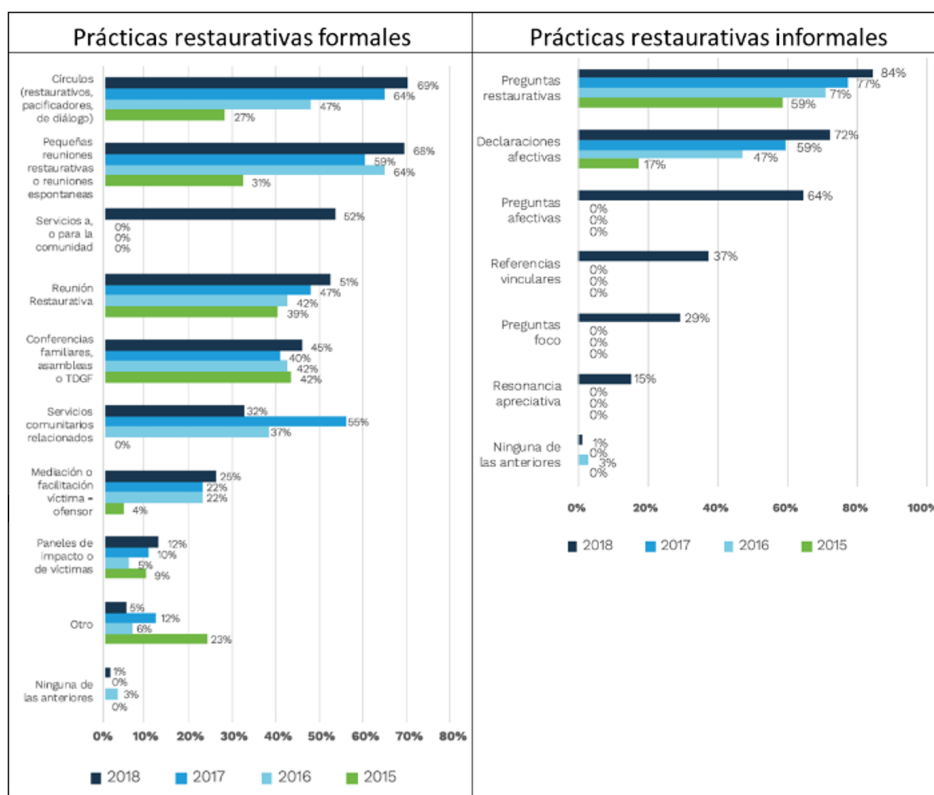
En relación con el tipo de prácticas restaurativas, dentro de las categorías contempladas por el ICBF en sus lineamientos internos, se encontró que la mayor parte de las unidades de atención implementan tipologías de prácticas restaurativas informales. Las prácticas informales más empleadas, en el año 2018, son las preguntas restaurativas con un 84% de los operadores que las emplean, las declaraciones afectivas con un 72% y las preguntas afectivas con un 64%; y formales, los círculos restaurativos con un 69%, las reuniones espontáneas con un 68% y el servicio a la comunidad con un 52% (Carrasquilla, 2020).

De cara a la finalidad restaurativa del sistema, se considera importante promover la implementación de prácticas restaurativas formales, en la medida que estas no solo permiten vincular a los adolescentes en conflicto con la ley penal a los procesos restaurativos, sino también a las demás partes afectadas en los delitos investigados y sancionados en el SRPA, tales como víctimas, familias o comunidad.

En el ejercicio práctico se ha encontrado cómo las víctimas, afectados, familias y comunidades se han integrado de manera creciente a los procesos y prácticas restaurativas y se han promovido escenarios para atender a los daños causados a los mismos. La generación de estas condiciones debe responder a las gestiones realizadas por el operador de servicios SPRA y también a la articulación con autoridades judiciales y administrativas, la cual ha sido posible en algunas regiones del país.

Se ha evidenciado cómo la participación de jueces, fiscales, defensores y Policía, entre otros actores, ha sido determinante para generar resultados más restaurativos y una mayor satisfacción en las partes (Carrasquilla, 2020, pág. 47).

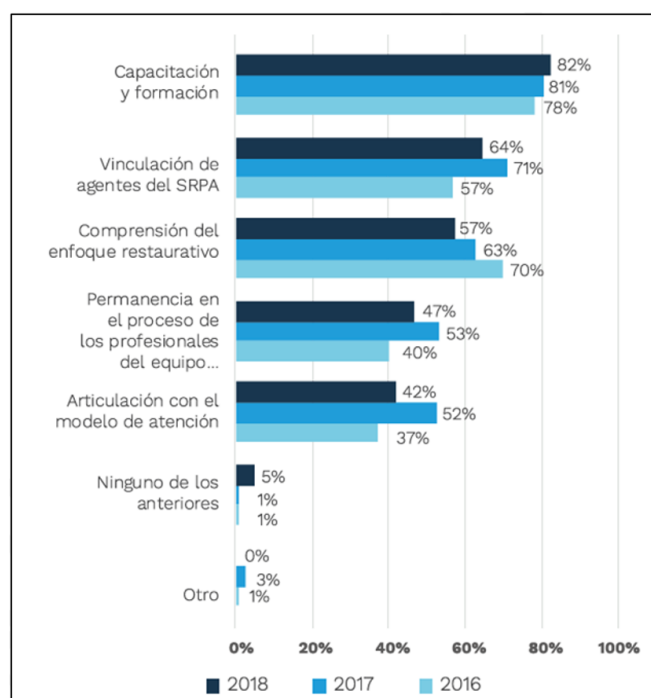
Figura 7.
Porcentaje de implementación de prácticas restaurativas formales e informales



Fuente: Caracterización en el proceso de implementación de procesos y prácticas restaurativas 2015 a 2018. Carrasquilla, T. y otros. Gaceta Ser Restaurativo No. 4. 2020. P. 48, 49

Finalmente, las unidades y centros de atención reportaron, para el año 2018, que las principales necesidades o retos en el proceso de implementación de prácticas restaurativas es la capacitación y formación, así como la articulación con otros agentes del SRPA.

Figura 8.
Principales necesidades identificadas en materia de JR



Fuente: Caracterización en el proceso de implementación de procesos y prácticas restaurativas 2015 a 2018. Carrasquilla, T. y otros. Gaceta Ser Restaurativo No. 4. 2020

3. Barreras para la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas

A continuación, se hará un breve recuento de las principales problemáticas expuestas por los actores que participaron en la recolección de información. Posteriormente, se presentará el árbol de problemas y fines elaborado como insumo para definir el marco de la política pública, los objetivos y sus líneas estratégicas:

a. Desconocimiento de la Justicia Restaurativa por adolescentes y víctimas

Los adolescentes entrevistados manifestaron de forma reiterada que llegan a tener conocimiento de los programas, procesos, las prácticas restaurativas y, en general, del enfoque de JR, en las instituciones donde cumplen las sanciones penales. Consultados por el conocimiento del componente restaurativo durante el proceso de investigación y juzgamiento, se encontró que en su gran mayoría no hubo mención a la posibilidad de llevar a cabo este tipo de procesos con participación de las víctimas, las familias y la comunidad.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

En el contexto de las entrevistas realizadas, esta situación puede derivarse de la falta de implementación de mecanismos de JR en instancias como el principio de oportunidad o la conciliación preprocesal, así como la poca cobertura de programas a cargo de las entidades territoriales y, en general, en el ámbito de la prevención del delito.

Relacionado con lo anterior, también se evidencia la preocupación que existe por el acompañamiento que puede realizarse a los adolescentes que egresan del SRPA en la fase de post-egreso, debido a los factores de riesgo de vinculación al delito que persisten en el contexto social y familiar de esta población.

b. Baja aplicación de mecanismos de Justicia Restaurativa

Los funcionarios de las diferentes entidades que participaron en los grupos focales y que se desempeñan en el SRPA, reconocen que hay una baja utilización del principio de oportunidad como institución procesal para facilitar la aplicación de la JR⁴. Uno de los argumentos expuestos por los funcionarios consiste en señalar que, en muchos casos, puede presentarse un reproche social por parte de las víctimas, las familias e incluso los medios de comunicación en el territorio, quienes usualmente desconocen el enfoque restaurativo⁵.

En efecto, de acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, entre los años 2015 y 2019, tan solo se cuenta con 5170 egresos por aplicación de principios de oportunidad distribuidos de la siguiente manera:

Año	Egreso por aplicación de principio de Oportunidad (Aplicada)	Egreso por aplicación de principio de Oportunidad (No Aplicada)	Total
2015	389	51	440
2016	496	48	544
2017	695	85	780
2018	1473	142	1615
2019	1672	119	1791
Total			5170

Fuente: Reporte Consejo Superior de la Judicatura, corte a 2019

De otra parte, en relación con el concepto de la JR y el rol que cumple en el SRPA, se pudo evidenciar que en muchos casos solo es considerada como un mecanismo alternativo al proceso penal y no como principio rector del sistema, de lo cual se sigue que debería tener una aplicación prioritaria, de cara a la efectividad de los principios de mínima intervención penal y desjudicialización, en cumplimiento de los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano y del marco normativo nacional.

Esto da cuenta de una apropiación del componente restaurativo similar a la que puede darse en el sistema penal ordinario, con lo cual se desconoce que incluso en aquellos casos en que no se utilice la JR como alternativa al proceso penal, las medidas y sanciones que finalmente se impongan, privativas o no privativas de la libertad, también deben incluir este componente restaurativo, de cara a los derechos de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, así como de las víctimas de los delitos.

En relación con la aplicación de mecanismos alternativos a la judicialización, podemos encontrar un indicador relevante en la utilización de la conciliación preprocesal, en aquellos delitos en los cuales procede, conforme a la normativa penal aplicable. En este sentido, se encontró que, aunque no se trata de un mecanismo con alta utilización, sí presenta una alta efectividad, al menos en lo que corresponde a la celebración de acuerdos cuando se logra la comparecencia de las partes. En síntesis, puede indicarse que en el 84% de los casos se logra un acuerdo, mientras que en el 16% fracasa:

⁴ “Como juez de control de garantías, en 10 años no se le ha solicitado la aplicación del principio de oportunidad, ya que no hay claridad sobre cómo implementarlo.” Entrevista de grupo focal. Zaida Palmera – Juez control de garantías, Valledupar.

⁵ “El ICBF tiene muy buenos lineamientos para los operadores, pero la JJR debe ir más allá, trascender a lo que se hace en el comité. (...) En la Guajira se siente temor de implementar principios de oportunidad por ser municipios muy pequeños donde los funcionarios públicos serán juzgados por las víctimas, sus familias, la sociedad, los periodistas. Hay que hacer un trabajo con la comunidad para que adopte este enfoque.” Entrevista de grupo focal. Esperanza López – Defensora de Familia, líder SRPA, Guajira.

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	%
Conciliación celebrada	1672	1825	1762	1493	1328	517	100	8697	84%
Conciliación fracasada	282	318	324	325	263	93	36	1641	16%
Total	1954	2143	2086	1818	1591	610	136	10338	100%

Fuente: Reporte Fiscalía General de la Nación, 2021

Es necesario fortalecer los mecanismos de conciliación preprocesal como escenario para la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas, con el apoyo de programas especializados, en el marco de la finalidad restaurativa del sistema y a la luz de lo dispuesto en el artículo 521 del Código de Procedimiento Penal.

En todo caso, otro de los aspectos que fueron considerados problemáticos por las personas entrevistadas se deriva de los vacíos normativos del SRPA, los cuales son suplidos con la aplicación de la normativa del Código de Procedimiento Penal prevista para el sistema de adultos, lo cual puede llegar a desconocer el principio de especialidad del sistema o la necesidad de adoptar medidas pedagógicas y restaurativas, en algunos casos.

De acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, entre los años 2007 y 2021 la privación de la libertad en Centro de Atención Especializada se ha impuesto en el 24% de los casos, frente a un 76% de sanciones no privativas de la libertad. Para los años 2020 y 2021 encontramos un breve repunte de la sanción privativa de la libertad, que fue impuesta en un total de 1.406 casos. De todos modos, se observa que una sanción como la prestación de servicios a la comunidad, la cual podría favorecer la implementación de procesos restaurativos, se ha empleado en un total de 15.316 casos desde el año 2007, como se ve en la siguiente tabla:

Sanciones impuestas - Primera instancia conocimiento - Ley 1098 de 2006						
Periodo	Libertad Asistida	Privación de libertad en CAE	Imposición Reglas de Conducta	Internación en Medio Semicerrado	Amonestación	Prestación Servicio a la Comunidad
2007 - 2021	57.694	56.869	55.482	34.906	20.744	15.316

Fuente: Reporte Consejo Superior de la Judicatura, corte a mayo 2021

c. Insuficiente capacidad y articulación institucional

Los profesionales entrevistados perciben que no se cuenta con suficiente capacidad institucional para implementar el enfoque restaurativo, lo cual estaría causado por una insuficiente oferta de programas de JJR que acompañe la implementación de mecanismos procesales que podrían implementar las autoridades judiciales⁶.

Es importante señalar que para la mayoría de los funcionarios del SRPA entrevistados, una de las principales problemáticas identificadas consiste en la dificultad de imponer sanciones distintas la privación de la libertad, debido a que se percibe que no existen suficientes operadores para aplicar sanciones no privativas⁷, las cuales, según esta visión, permitirían abordar el componente restaurativo.

⁶ “Me preocupa la responsabilidad del Estado para la aplicación de las sanciones. En Chocó solo existe un programa de atención. Para el cumplimiento de internación en medio cerrado, y otras medidas, no existen programas para implementarlo. Hay 12 años desde la implementación del sistema, y hay regiones donde hoy no hay programas.” Entrevista de grupo focal. Carlos Alberto Fandiño. Juez SRPA. Quibdó. “En Guajira no hay CAE, por lo tanto, los adolescentes deben cumplir la sanción fuera de su región, lo que genera desarraigo de su familia, cuando lo ideal es un encuentro con las víctimas, con participación de la comunidad y de las familias. Tampoco se presenta el principio de oportunidad, no se ha presentado ninguno, ni tampoco hay mediaciones”. Entrevista de grupo focal. Jaime Antonio Móvil – Magistrado Sala Penal. Riohacha

⁷ “Entre las sanciones, se rescata como restaurativa la medida no privativa de la libertad con cumplimiento de acciones para resarcir a la comunidad. Sin embargo, esta sanción se aplica muy poco porque no hay herramientas para supervisar el cumplimiento.” Entrevista de grupo focal. Yeni Alexandra Loaiza - Juez promiscuo. Maicao, Guajira.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

Esta afirmación es significativa, pues permite advertir que se desconoce la naturaleza y el objetivo de los servicios prestados en las diferentes modalidades de atención del SRPA, los cuales se cumplen de acuerdo con los lineamientos técnicos del ICBF, en la medida que parecen confundirse con programas de justicia restaurativa. Sin embargo, dado que los servicios prestados por los operadores del ICBF para el SRPA no son programas de justicia restaurativa, se requiere desarrollar un trabajo de difusión y socialización a nivel territorial para dar a conocer, de mejor manera, la forma en que los servicios del ICBF se articulan con el trabajo que desarrollan las autoridades judiciales y administrativas, a la vez que se promueve el conocimiento de la oferta territorial existente en materia de programas de justicia restaurativa.

En un sentido similar, se percibe que en ocasiones los requisitos de ingreso a los programas de justicia restaurativa son muy exigentes o restrictivos, pues solo permite brindar atención a los adolescentes responsables de delitos leves o que no hayan presentado reiteración en el delito, lo cual, en la práctica, excluye la cobertura a una parte importante de la población de adolescentes en conflicto con la ley penal. En este punto, debe recordarse que el Código de la Infancia y la Adolescencia no contempla excepciones al cumplimiento de la finalidad restaurativa del SRPA.

La capacidad para cumplir la finalidad restaurativa del SRPA está íntimamente ligada al cumplimiento del principio de especialidad del sistema, en la medida que la justicia restaurativa constituye una de sus finalidades, lo cual no ocurre en el sistema penal de adultos, pese a que el proceso penal ordinario contempla mecanismos procesales para su implementación. En relación con este punto, actualmente el sistema cuenta con 348 jueces asignados al SRPA, distribuidos entre jueces con función de control de garantías y jueces de conocimiento, como se ve en la siguiente tabla:

Departamento	Jueces con función de control de garantías	Jueces penales para adolescentes de conocimiento	Total
ARAUCA	2	1	3
ARMENIA	3	2	5
BARRANQUILLA	3	2	5
BOGOTÁ	8	8	16
BUCARAMANGA	4	4	8
BUGA	1		1
CALI	6	5	11
CARTAGENA	2	2	4
CÚCUTA	3	2	5
FLORENCIA		1	1
FUNZA		1	1
FUSAGASUGÁ		1	1
IBAGUÉ	2	2	4
MANIZALES	3	2	5
MEDELLÍN	6	7	13
MOCOA		1	1
MONTERÍA	2	1	3
NEIVA	2	2	4
PALMIRA	1		1
PASTO	3	2	5
PEREIRA	3	2	5
POPAYÁN	2	2	4
QUIBDÓ	2	1	3

SOACHA	2	2	4
TUMACO	2		2
ZIPAQUIRÁ		1	1
OTROS	124	108	232
Total general	186	162	348

Fuente: Reporte Consejo Superior de la Judicatura, corte 2020

La especialidad del sistema no solo se logra con la destinación de funcionarios con dedicación exclusiva al SRPA, lo cual depende de la valoración de cargas pertinente que realicen las autoridades judiciales competentes, tanto de judicatura como de la Fiscalía General de la Nación, sino, principalmente, de la capacitación y formación en los principios, enfoques y finalidades específicas del SRPA, conforme a la normativa aplicable.

Finalmente, en relación con las sanciones y la implementación de mecanismos de JR en el ámbito de la criminalización terciaria, también se puso de presente, por parte de algunos funcionarios, que no existe suficiente personal de apoyo a los jueces de conocimiento para hacer seguimiento a las medidas de JR que puedan hacer parte del cumplimiento de las sanciones penales.

4. Delimitación del problema de la política pública

La revisión documental y lo expuesto en los grupos focales y entrevistas, dieron cuenta de que el principal problema a resolver mediante esta política pública es la reducida utilización de la JR como respuesta del Estado al fenómeno de la delincuencia juvenil.

Este problema central trae como consecuencia o efectos, tres situaciones problemáticas de cara a la garantía de los derechos de los adolescentes, las víctimas de los delitos y la comunidad, estos son: a) La vulneración de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, derivada a su vez del incumplimiento de garantías penales como el principio de mínima intervención penal y de una mayor judicialización de casos que podrían resolverse de una forma alternativa (cuando se implementa el componente restaurativo como alternativa al proceso penal); b) aumento en la percepción de impunidad por parte de las víctimas, derivado de la desatención de sus necesidades y la ausencia de procesos restaurativos en los cuales se procure su reparación integral; c) mayor probabilidad de reincidencia o reiteración en el delito, derivada de la deficiente integración de los ofensores a la familia y/o a la comunidad. Los procesos restaurativos buscan recomponer los vínculos sociales afectados por el delito y, de este modo, promover la reintegración social.

En relación con las causas del problema central, se identificaron cinco grupos temáticos, con base en los cuales se deben estructurar las líneas estratégicas de la política.

La primera temática y causa directa consiste en la insuficiente utilización de programas, procesos y prácticas restaurativas en la fase de prevención del delito, con lo cual, no se aprovecha la oportunidad de generar intervenciones tempranas que permitan abordar algunos factores criminógenos o de riesgo de vinculación al delito. De acuerdo con la literatura especializada, la JR permite abordar algunos factores de riesgo, por lo tanto, aunque las políticas o estrategias de prevención del delito no pueden fundarse exclusivamente en programas, procesos o prácticas restaurativas, sí pueden incluirse como parte de un conjunto más amplio de acciones.

La segunda temática hace referencia a la baja utilización de los mecanismos procesales que ya contempla el marco normativo vigente, para la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas. Es decir, se trata de los casos que actualmente ya podrían ser abordados por medio de procesos y prácticas restaurativas, sin que se requiera modificar la normativa vigente, ni generar oferta adicional a la existente. La baja utilización de mecanismos de JR que podrían aplicarse actualmente, se debe a un insuficiente conocimiento

de éstos, el temor al reproche social de los operadores jurídicos, la percepción de que la aplicación de figuras como el principio de oportunidad o el seguimiento al trabajo realizado en un programa de JR, representa una carga operativa adicional para el funcionario judicial y, finalmente, a la creencia según la cual, las normas previstas en el Código de Procedimiento Penal sobre JR solo podrían aplicarse siempre y cuando exista un programa y oferta institucional externo que lo apoye. En todo caso, la situación fáctica documentada refleja una insuficiente aplicación de los principios y las reglas que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que establece garantías a favor de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

La tercera temática identificada está relacionada con las limitaciones actuales del SRPA en materia de oferta institucional e insuficiencia de programas de JJR. De una parte, se encuentra una baja cobertura de los programas existentes, adicionalmente, insuficiente recurso humano para desarrollar procesos restaurativos, la falta de reglamentación de la mediación penal y el desconocimiento de la oferta actual por parte de autoridades judiciales.

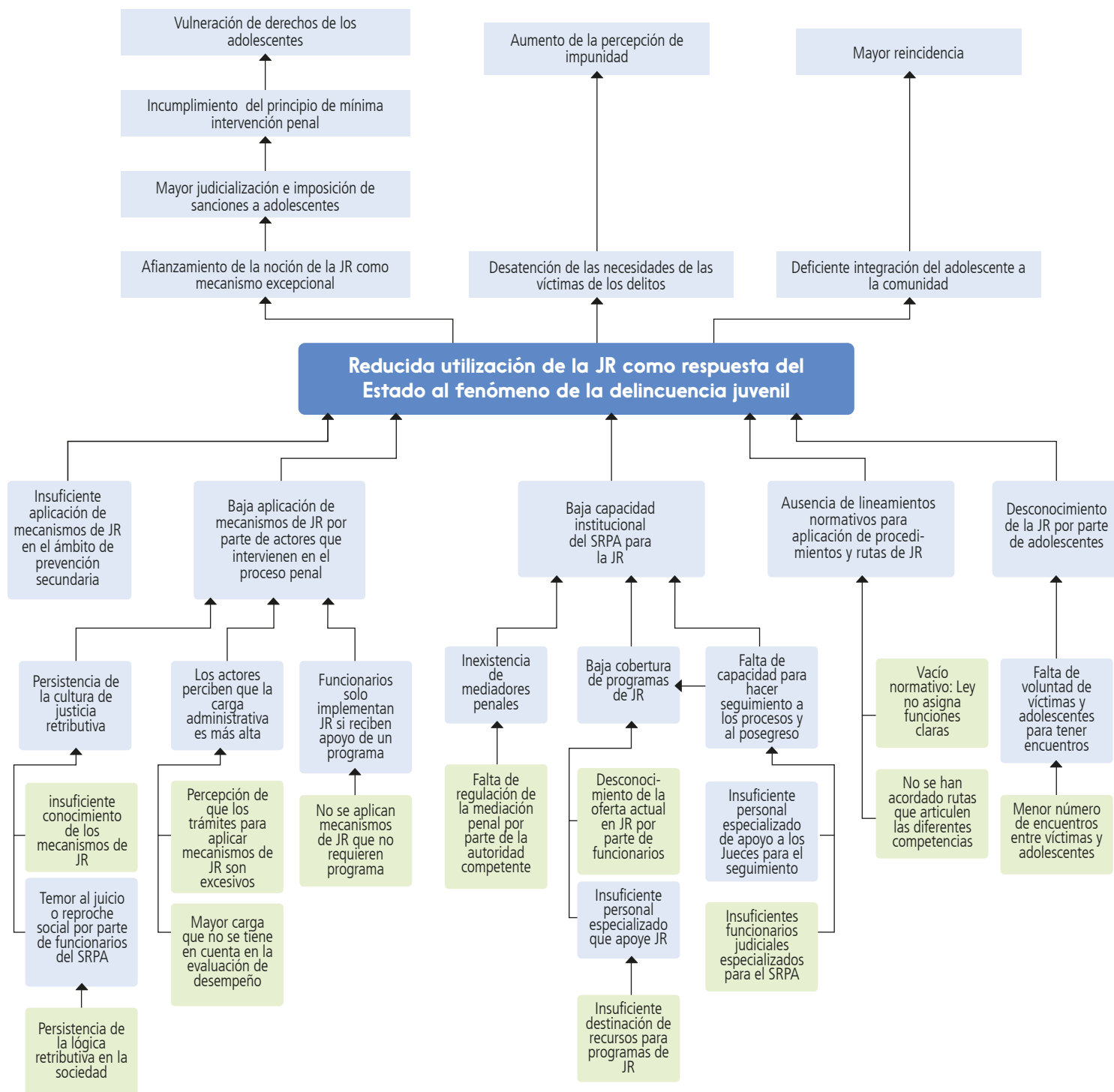
En cuarto lugar, se identificó la necesidad de establecer reglas claras que le permitan a las autoridades judiciales y administrativas, así como a los entes territoriales, apoyar o participar, desde el marco de sus competencias, en articulación con programas o procesos de JR. Esto se debe a que el marco normativo vigente no regula o reglamenta aspectos prácticos sobre la operación y desarrollo de programas, procesos y prácticas restaurativas, y su armonización con las etapas del proceso penal en el sistema acusatorio. En el mismo sentido, se requieren rutas de articulación para coordinar el trabajo de las diferentes autoridades.

En quinto lugar, se encontró que tanto los adolescentes que ingresan al sistema, como las víctimas de los delitos, desconocen el enfoque restaurativo, así como la posibilidad de participar en programas, procesos o prácticas de JR. Desde el punto de vista procesal, en muchos casos desconocen la posibilidad de acudir a mecanismos como la aplicación del principio de oportunidad con suspensión del proceso a prueba o la mediación penal, como alternativa a la continuación del proceso judicial. Este primer acercamiento al enfoque restaurativo se cumple, en algunos casos, al momento de ingreso a las instituciones del ICBF encargadas de las medidas y sanciones del SRPA.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta el árbol de efectos y causas de la política, marcando en color verde las causas que deben ser intervenidas por medio de acciones contempladas en la política y que, a su vez, constituyen objetivos de proceso, de acuerdo con la metodología de marco lógico (CEPAL, 2015, pág. 77)⁸

⁸ “La identificación de acciones es un proceso analítico que permite operacionalizar los medios. Es decir, en este proceso se definen acciones concretas tendientes a materializarlos. Por ejemplo, si en el árbol de objetivos uno de los medios fuera el uso eficiente de la capacidad de las jornadas escolares, una acción para operacionalizar este medio sería “un aumento en las jornadas escolares”. – Los medios que deben operacionalizarse son los que están en la parte inferior del árbol de objetivos. Es decir, son aquellos que no tienen otro medio que los genere y están en correspondencia con las causas independientes que estén en la parte más baja del árbol del problema.”

Figura 9.
Árbol de causas y efectos de la política pública



III. Marco de la Política

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Superación del modelo tutelar y del paradigma de la situación irregular

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada en Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, desarrolla la doctrina de la protección integral, en virtud de la cual se supera la visión deficitaria del niño y del adolescente, ligada al enfoque o paradigma de la situación irregular, en cuyo marco no se reconocían su autonomía ni su condición plena como sujetos de derechos.

La doctrina o paradigma de la protección integral, por su parte, se erige sobre la base del reconocimiento de la dignidad humana y de la igualdad de derechos, conforme al cual se propondrá que existe una relación directa entre las condiciones de vida, el goce efectivo de los derechos y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo, en el cual las personas están en capacidad de asumir plenamente su responsabilidad en una comunidad.

Como lo explica (Beloff, 1999, pág. 10): “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 derecho. (...) En términos teóricos, se ha sostenido que las leyes que regulaban la situación de la infancia y la juventud con anterioridad a la Convención Internacional pertenecen a lo que se ha dado en llamar la “doctrina de la situación irregular”. Estas leyes conciben a los niños y a los jóvenes como objetos de protección a partir de una definición negativa de estos actores sociales, en palabras de Antonio Carlos Gomes da Costa, una definición basada en lo que no saben, no tienen o no son capaces” (sic)

La necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños para posibilitar el desarrollo de un proyecto de vida autónomo y constructivo, el correlativo deber de protección por parte de la familia y del Estado, así como su consideración como sujetos de especial protección, inspiran los principios de protección integral, interés superior del niño y corresponsabilidad, que constituyen los principales elementos normativos consagrados en nuestro país en la Constitución Política y en el Código de la Infancia y de la Adolescencia.

Teniendo en cuenta los fines propios de la justicia restaurativa, el desarrollo de programas, procesos y prácticas restaurativas contribuye al reconocimiento de la autonomía y de la capacidad de agencia de los adolescentes y jóvenes para participar activamente en la resolución de los conflictos en los que se encuentran implicados, así como en el reconocimiento de su responsabilidad, como sujetos plenos de derechos y de obligaciones, frente a las consecuencias derivadas del delito.

1.2. Definición de JJR

Para los fines de la presente política pública, se tomará como base la definición elaborada por el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SNCRPA, contenida en la Directriz 03 de 2018:

La justicia juvenil restaurativa es una forma de justicia que aborda los conflictos desde un enfoque social, afectivo, pedagógico y de derechos, orientado por los principios de la protección integral, interés superior del adolescente y corresponsabilidad. Esta justicia busca el restablecimiento de los derechos del adolescente, la toma de conciencia sobre el daño causado, la garantía de los derechos a la verdad y a la reparación integral de la víctima, el reconocimiento recíproco entre las partes y la reintegración a la sociedad, todo ello por medio de un procedimiento que debe contar con la participación del Estado, la comunidad y las familias. Desde este punto de vista, la JR busca el restablecimiento de las relaciones familiares y comunitarias rotas, la reparación y la inclusión social (Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, 2018).

1.3. Fines de la JJR

1.3.1. Responsabilización del adolescente y joven

Los programas, procesos y las prácticas restaurativas en el SRPA deben promover la responsabilización del adolescente, partiendo del reconocimiento del daño ocasionado a la víctima o a la comunidad, de los efectos causados a terceros, la afectación de los lazos sociales y comunitarios, así como de su condición como titular de derechos y obligaciones.

1.3.2. Reparación integral – Derechos de las víctimas

La Corte Constitucional ha reconocido el conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, proclamados por las Naciones Unidas en 1998, para efecto de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación: *“En aplicación de las facultades de interpretación que se derivan del artículo 93 de la Carta, esta Corporación ha acogido los desarrollos del derecho internacional en relación con los derechos de las víctimas de la grave criminalidad, haciendo extensivos sus principios y concepciones básicas, a las víctimas de los delitos en general. Así ha señalado que, “las víctimas de los delitos tienen un derecho a la verdad y a la justicia, que desborda el campo de la simple reparación, tal y como lo ha señalado con claridad la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que es relevante para interpretar el alcance de los derechos constitucionales”*” (Corte Constitucional, 2010)

Como se puede ver, aunque estos principios surgen a partir de los lineamientos formulados por las Naciones Unidas para la lucha contra la impunidad, la jurisprudencia constitucional los extiende a las víctimas de los delitos en general, incluyendo, por consiguiente, a las víctimas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, a partir de disposiciones de la propia carta política, como aquellas que reconocen los derechos de las víctimas, la dignidad humana, entre otros. Los derechos a la verdad, la justicia y la reparación se interpretan de la siguiente manera (Corte Constitucional, 2010):

- a. Derecho a la verdad: Este implica la posibilidad de conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se vulneraron los derechos, y, en caso de muerte o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima. También hace referencia al derecho colectivo a conocer qué pasó, para prevenir que las violaciones se reproduzcan.

En este sentido, deben existir escenarios para que las víctimas conozcan la verdad, los hechos y en general, lo que sucedió. Estos escenarios no podrán limitarse solo a los mecanismos de justicia restaurativa dispuestos en la Ley.

- b. Derecho a la justicia: El derecho a la justicia implica la garantía de un recurso judicial efectivo, a la reparación y a la no repetición. Toda víctima debe tener la posibilidad de hacer valer sus derechos beneficiándose de un recurso justo y eficaz, principalmente para conseguir que su agresor sea juzgado, obteniendo su reparación. En virtud de esta garantía, el Estado tiene el deber de investigar los delitos, perseguir a sus autores y asegurar su sanción.

⁹ Ver sentencias: C-454/06, C-936/10

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

En el contexto específico del SRPA, las autoridades deben promover el acceso abierto y público de las víctimas a programas especializados de JR, así como la posibilidad de que estos puedan integrarse a la oferta existente del SRPA, en el marco de la aplicación del principio de oportunidad, así como en el cumplimiento de sanciones o medidas.

- c. Derecho a la reparación: Dentro del proceso penal, las víctimas tienen el derecho de hacerse parte para reclamar su derecho a la reparación. Esta reparación tiene una dimensión doble, individual y colectiva, y en el plano individual abarca medidas de restitución e indemnización.

Las medidas de reparación, entendidas en un sentido amplio, abarcan tanto componentes patrimoniales como no patrimoniales. De acuerdo con el (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021) encontramos las siguientes:

- Medidas de satisfacción: son aquellas medidas que sean eficaces para lograr que no continúe la vulneración de los derechos de las víctimas; comprende disculpas que reconozcan los hechos ocurridos y acepten las responsabilidades.
- Reparación simbólica: son medidas que no tienen carácter pecuniario, ni indemnizatorio, pero que cumplen con una finalidad reparadora a través de un contenido simbólico.
- Rehabilitación: cuando proceda, hace referencia a la atención médica y psicológica, así como a servicios jurídicos y sociales que se brinden a la víctima para ayudarla a recuperarse de lo ocurrido.
- Restitución: siempre que sea posible, se ha de procurar devolver a la víctima a la situación anterior a la vulneración de su derecho. La restitución puede comprender, por ejemplo, el disfrute de un derecho o la devolución de sus bienes.
- La indemnización: hace referencia a una indemnización patrimonial apropiada y proporcional por cuenta de los perjuicios económicos causados por el delito.

1.3.3. Restablecimiento de vínculos e inclusión social

Además de la responsabilización del ofensor y la reparación integral a la víctima, el restablecimiento de vínculos y la inclusión social constituyen uno de los fines esenciales de la JR, frente al cual la comunidad cumple un papel fundamental. Es importante que la comunidad tome parte activa en el proceso restaurativo y apoye el cumplimiento de los compromisos que se adquieren para el restablecimiento de los vínculos que pudieron romperse por causa del conflicto.

Estos elementos, que son propios de la JR, se ven fortalecidos en su desarrollo a partir de una serie de teorías psicosociales que desde diferentes perspectivas dan sustento y razón de ser a las particulares interacciones generadas entre los sujetos que hacen parte del conflicto.

Entender que la realidad se construye a través de interacciones que cobran significado en el contexto relacional o comprender que los eventos en los que participan los sujetos pueden responder a múltiples variables, que incluyen la construcción de significados, hace parte de los factores que deben tenerse en cuenta para dotar de contenido concreto a los elementos conceptuales de la JR.

1.4. Participación de la familia y la comunidad

La participación de la familia constituye un componente fundamental del SRPA. De acuerdo con el ICBF, el rol que cumple la familia o la red de apoyo del adolescente y joven se apoya en su reconocimiento como un actor fundamental en los procesos de intervención para alcanzar la finalidad del SRPA, en lo que respecta al cumplimiento de medidas y/o sanciones impuestas en el proceso judicial (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020, pág. 15). De este modo, la participación de la familia encuentra sustento, tanto

en los presupuestos de la justicia restaurativa, como en el marco legal vigente en Colombia, especialmente, las obligaciones consagradas en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en el Decreto 860 de 2010.

Los programas, procesos y las prácticas restaurativas en el SRPA también deben promover la participación efectiva de la comunidad y de los entornos protectores. En el contexto de los procesos restaurativos, el concepto de comunidad hace referencia a la comunidad concreta de los adolescentes y de las víctimas, la cual está conformada por grupos de personas con quienes existen vínculos o relaciones significativas, que pueden apoyar el proceso restaurativo y de inclusión social.

Si bien la comunidad concreta trasciende los miembros del grupo familiar, limita la participación de los terceros a aquellas personas que realmente poseen interés y posibilidad real de ayudar y acompañar a las partes en el proceso restaurativo.

1.5. Prevención del delito

Algunos estudios de política criminal han acogido el enfoque epidemiológico de la salud pública para diferenciar los distintos ámbitos en que pueden desarrollarse las políticas o los programas de prevención del delito. Desde el enfoque de salud pública, es posible diferenciar entre las estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria de la enfermedad, lo cual resulta de gran utilidad para delimitar los ámbitos en los cuales se desarrollan las acciones del Estado, direccionar la oferta institucional e identificar a la población beneficiaria de la política.

Por otra parte, estas políticas se basan usualmente en la identificación de factores de riesgo y factores protectores. Traído al ámbito de las políticas de prevención del delito, podemos diferenciar entre las políticas de prevención primaria, secundaria y terciaria, con lo cual se hace referencia al tipo de población a la que se dirige. Como lo señalan (Dammert & Lunecke, 2004):

En las iniciativas de prevención, el enfoque más conocido y utilizado en la actualidad es el de la salud pública, también conocido como enfoque epidemiológico (Guerrero, 1998), que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas contra la violencia (Búvinic y Morrison, 1999). Este enfoque contempla la realización de cuatro etapas: a) definición del problema y recolección de información confiable; b) identificación de posibles factores de riesgo; c) desarrollo y puesta a prueba de intervenciones y d) análisis y evaluación de la efectividad de las acciones preventivas desarrolladas (Búvinic y Morrison, 1999).

De igual forma, el enfoque epidemiológico identifica tres niveles de intervención preventiva (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida. **La prevención primaria** involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. **La prevención secundaria** se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación. (Negrilla fuera de texto)

Esta misma tipología para la prevención del delito es explicada por UNODC en su Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, de la siguiente manera (UNODC, 2011):

Por prevención primaria se entiende los programas o iniciativas destinados a las personas que nunca se han visto implicadas en el sistema de justicia penal, por ejemplo, los programas para educar o alertar al público en general o a los jóvenes sobre la violencia o el acoso en las escuelas.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

La **prevención secundaria** tiene que ver con los programas dirigidos especialmente a los niños y jóvenes que, previa determinación de los servicios sociales o los sistemas de educación y justicia, corran el riesgo de verse implicados en actos delictivos.

La **prevención terciaria** se refiere a los programas destinados a las personas ya incurso en el sistema de justicia penal y/o que van a reinsertarse en la comunidad, y tiene como fin prevenir la reincidencia.

2. MARCO NORMATIVO

NORMATIVA	REGLAS APLICABLES
Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 12 de 1991	Establece el marco de protección integral de los niños, conforme al cual se reconoce que: 1. Los NNA son titulares de derechos, 2. Los NNA son sujetos de especial protección 3. En todas las decisiones que los afecten, las autoridades deben tener en cuenta el interés superior del niño. 4. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables frente a la garantía de sus derechos El artículo 40 establece que cuando se presume que un menor de 18 años ha cometido un delito, las autoridades deberán promover, siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.
Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil - Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990 – Directrices de Riad	Establecen que la mejor manera de alejar a los jóvenes de comportamientos delincuenciales consiste en promover actividades lícitas y útiles, orientadas hacia la sociedad, que les permitan enfocar su vida con un criterio humanista, cultivando su personalidad desde la primera infancia. Deben fortalecerse los procesos de socialización en las familias, la escuela y la comunidad, evitando, siempre que sea posible, recurrir a instancias oficiales de control social, dentro de las que se incluyen los mecanismos policivos y judiciales.
Reglas de Beijing adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 40/33 de 1985	Con el objeto de promover el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley, se concederá la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad.
Reglas de La Habana - Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de 1990	Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad. Deberá autorizarse y alentarse a los menores que hayan superado la edad de escolaridad obligatoria y que deseen continuar sus estudios a que lo hagan, y deberá hacerse todo lo posible para que tengan acceso a programas de enseñanza adecuados. Los diplomas o certificados de estudios otorgados a los menores durante su detención no deberán indicar, en ningún caso, que los menores han estado reclusos. Todo menor tendrá derecho a recibir formación para ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo. Deberán aplicarse a los menores privados de libertad todas las normas nacionales e internacionales de protección que se aplican al trabajo de los niños y a los trabajadores jóvenes.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad "Reglas de Tokio". 1990	Las Reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad (Regla 1.2.) Plantea la necesidad de sugerir el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y que su aplicación sea objeto de una evaluación sistemática (Regla 2.4.)

	Sugiere considerar la posibilidad de ocuparse de los delincuentes en la comunidad, evitando recurrir a procesos formales o juicios ante los tribunales, de conformidad con las salvaguardias y las normas jurídicas (Regla 2.5). La utilización de medidas no privativas de la libertad será parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos, y no estarán encaminadas a obstaculizar ni a diferir las iniciativas en ese sentido (Regla 2.7).
Directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal - Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social de ONU	La directriz 14 señala que los Estados deben crear tribunales de menores con jurisdicción principal sobre los menores que cometan actos delictivos y procedimientos especiales concebidos para tener en cuenta las necesidades concretas de los niños. En este contexto, también establecen que hay que proceder a un examen de los procedimientos existentes y, cuando sea posible, preparar iniciativas para no recurrir a los sistemas de justicia penal en el caso de jóvenes acusados de delitos. Deben tomarse las medidas oportunas para ofrecer, por conducto del Estado, una amplia serie de medidas sustitutivas en las fases previas a la detención, prejudiciales, judiciales y postjudiciales, para prevenir su reincidencia y promover su rehabilitación social. Deben utilizarse mecanismos oficiosos para solucionar controversias en casos en que estén involucrados delincuentes infantiles, comprendidas la mediación y las prácticas restaurativas o tradicionales, en particular los procesos en que intervienen las víctimas.
Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978	El artículo 19, relativo a los derechos del Niño, establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. De otro lado, los artículos 7 y 8 reconocen los derechos a la libertad personal y a las garantías judiciales, tales como el derecho de toda persona a no ser sometida a detención o encarcelamientos arbitrarios, a ser escuchada, a la presunción de inocencia, a la defensa, entre otros.
Observación General No. 24 de 2019 - Comité de los Derechos del Niño	No discriminación: Los Estados Parte deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad de trato de todos los niños que tengan conflictos con la justicia. Debe prestarse atención especial a la discriminación y las disparidades existentes de hecho, que pueden deberse a la falta de una política coherente y afectar a grupos vulnerables de niños, en particular los niños de la calle, los pertenecientes a minorías raciales, étnicas, religiosas o lingüísticas, los niños indígenas, las niñas, los niños con discapacidad y los niños que tienen constantes conflictos con la justicia. La protección del interés superior del niño significa, por ejemplo, que los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, represión/castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva, cuando se trate de niños, niñas y adolescentes en conflicto de la ley. Esto puede realizarse al mismo tiempo que se presta atención a una efectiva seguridad pública.
Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Penal. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2002)	• La participación del ofensor no se utilizará como prueba de admisión de culpabilidad en procedimientos jurídicos ulteriores. • La víctima y el ofensor deben tener derecho a consultar a un asesor legal en relación con el proceso restaurativo. No se debe coaccionar a la víctima ni al delincuente para que participen en procesos restaurativos o acepten resultados restaurativos. • Los resultados de los acuerdos, cuando proceda, deberán ser supervisados judicialmente o incorporados a decisiones o sentencias judiciales. • Los procesos restaurativos deben utilizarse únicamente cuando hay pruebas suficientes para inculpar al ofensor. La víctima y el ofensor podrán retirar ese consentimiento en cualquier momento del proceso. • Los acuerdos se alcanzarán en forma voluntaria y solo contendrán obligaciones razonables y proporcionadas.
Constitución Política	Los artículos 44 y 45 reconocen a los NNA como titulares de derechos y sujetos de especial protección; además incorpora a nuestro marco jurídico los principios de protección integral, interés superior del niño y corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado.
Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia	Artículo 41: el Estado debe garantizar las condiciones para que los NNA tengan acceso a una educación idónea y de calidad, asegurando la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación.

3. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para el abordaje integral de programas, procesos y prácticas restaurativas se requiere que los actores, instituciones y partícipes en estos procesos, comprendan e incorporen en su gestión y acciones los siguientes enfoques:

3.1. Enfoque diferencial y de género

La población de adolescentes y jóvenes que participa de programas, procesos y prácticas restaurativas es diversa, con múltiples capacidades y necesidades. Por ende, las acciones adoptadas por cada uno de los actores que intervienen en iniciativas o estrategias que promueven la JJR, deben tener en cuenta estas características y de requerirse, adoptar acciones afirmativas para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020, pág. 26).

En este entendido, en el desarrollo de estrategias, programas, proyectos e iniciativas de JJR, debe observarse un trato igualitario y equitativo a todas las personas sin distinción, evitando toda forma de discriminación que responda a cualquier motivo, incluyendo nacionalidad, situación de migración o de movilidad humana, pertenencia étnica, religión, credo, género e identidad de género, orientación sexual, situación socioeconómica o discapacidad. Esto promueve la democratización de la JJR y la generación de escenarios de inclusión social de ofensores, víctimas, familias y comunidades.

3.2. Enfoque territorial

Permite comprender y analizar las circunstancias, situaciones, problemáticas, necesidades y en general el contexto de los actores que participan en los procesos de JJR (DNP, 2014.P.11). Este enfoque implica la construcción de escenarios participativos con los actores y beneficiarios de los procesos restaurativos en territorio, generando escenarios de articulación interinstitucional e intersistémica, además de implementar acciones coordinadas entre la nación y los territorios, para el fortalecimiento de las acciones en materia de JJR.

3.3. Enfoque de derechos

Para el abordaje de iniciativas o estrategias que promuevan la JJR, debe tenerse en cuenta la necesidad de que se garanticen plenamente los derechos fundamentales de los y las adolescentes y jóvenes, de las víctimas, de las familias y comunidades partícipes de programas, procesos y prácticas restaurativas. Esto implica la prevención de la vulneración o amenaza de derechos, su restablecimiento y promoción.

Protección integral del NNA

De acuerdo con el Código de Infancia y Adolescencia, la protección integral es el principio rector que establece el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

Interés superior del NNA

Debido a las diferencias físicas y psicológicas de los NNA respecto de los adultos, estos gozan de derechos y deberes especiales, así como de un sistema de responsabilidad penal especializado, con un enfoque diferenciado e individualizado. Algunos estudios demuestran que el contacto con el sistema de justicia penal perjudica a los NNA al limitar sus posibilidades de convertirse en adultos responsables. Por lo anterior, me-

diante la JJR se deben implementar medidas que hagan posible el desarrollo y el bienestar del NNA ofensor y/o víctima, garantizando su participación y la aplicación de los derechos dispuestos en la convención.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1098 de 2006, se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Corresponsabilidad

La responsabilidad de la protección de los adolescentes que ingresan al sistema debe ser compartida entre la familia, la sociedad y el Estado en los diferentes sectores y entidades, tanto a nivel nacional como territorial, de manera que cualquier persona pueda exigir a la autoridad competente su cumplimiento y sanción frente a una infracción.

El principio de corresponsabilidad se encuentra consagrado en nuestro país en el artículo 44 de la Constitución Política, en donde se establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. En idéntico sentido, el artículo 10 del Código de la Infancia y de la Adolescencia especifica que 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. En tal virtud, la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección, lo cual también se aplica en la relación que se establece entre los sectores e instituciones del Estado.

Autonomía y participación de los adolescentes y jóvenes

El derecho a la participación de adolescentes, como titulares de derechos y sujetos de especial protección, debe respetarse en todo procedimiento en el SRPA. Este derecho constituye una garantía fundamental reconocida en nuestro ordenamiento jurídico y en instrumentos internacionales. En este sentido, los artículos 44 y 45 de nuestra Constitución Política reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección, quienes gozan en igualdad de condiciones de los derechos consagrados en la constitución y en la ley. Por su parte, el artículo 31 del Código de la Infancia y la Adolescencia reconoce el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en distintos escenarios, dentro de los cuales se incluyen los programas de nivel nacional o territorial que comprometan su interés. En relación con el derecho de los niños a participar y ser escuchados, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

Pese a que no es bloque de constitucionalidad, podría fungir como guía la interpretación del Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N° 12 (2009), quien ha indicado que el artículo 12 y sus consecuencias para los gobiernos, las partes interesadas, las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad en general aconseja sobre la oportunidad que debe darse a todos los niños de ser escuchados durante todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte (párrafo 2, artículo 12, Convención de los Derechos del Niño), de lo que se enfatiza lo siguiente:

“34. No se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad. Los procedimientos tienen que ser accesibles y apropiados para los niños. Debe prestarse especial atención al suministro y la transmisión de información adaptada a los niños, la prestación de apoyo adecuado para la defensa de los intereses propios, la debida capacitación del personal, el diseño de las salas de tribunal, la vestimenta de los jueces y abogados y la disponibilidad de pantallas de protección visual y salas de espera separadas” (...)

71. Más puntualmente señala el Comité de los Derechos del Niño que para que la participación del menor de edad sea efectiva y genuina debe ser transparente e informativa, voluntaria, respetuosa, pertinente, adaptada a los niños, incluyente, estableciendo una carga especial para los adultos quienes deben estar formados para

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

impartir conocimiento, atentos al riesgo que la información pueda generar y deben actuar responsablemente. Dentro de estas condiciones se destacan las siguientes:

“134. Todos los procesos en que sean escuchados y participen un niño o varios niños deben ser:

a) Transparentes e informativos. Se debe dar a los niños información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad acerca de su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta y acerca del modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión. (subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, 2018).

Por lo anterior, los adolescentes que ingresan al SRPA tienen derecho a participar en el proceso penal, para esto se requiere apoyo de los profesionales judiciales y psicosociales especializados, de manera que pueda entender las razones por las que se les acusa, cada una de las etapas procesales y las posibles decisiones que pueden tomar, entre ellas, la posibilidad de aplicar un mecanismo de JR. Esto permitirá que durante el proceso el adolescente ofensor participe activamente y proponga fórmulas que respondan al interés personal de la víctima.

3.4. Enfoque de desarrollo humano y curso de vida

La implementación de acciones, estrategias, programas, procesos y prácticas restaurativas requiere la comprensión de las características y particularidades de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley o potenciales a ello, quienes se encuentran en un constante proceso de desarrollo y formación. Esto implica reconocerlos como sujetos autónomos, con múltiples capacidades y fortalezas, que transitan por diversos momentos y situaciones a lo largo de sus vidas. Esto es relevante para el abordaje de los programas, procesos y prácticas restaurativas, en particular en los escenarios de responsabilización, reparación integral, reconciliación e inclusión social.

3.5. Enfoque pedagógico

El SRPA está fuertemente orientado por el carácter pedagógico del proceso y de las medidas que se tomen, así como por la finalidad pedagógica de las sanciones, a la luz de los artículos 140 y 178 del Código de la Infancia y la Adolescencia, lo cual constituye una de las principales diferencias con el sistema penal adulto.

Así pues, es claro que las consecuencias jurídicas de un proceso en el que se atribuye responsabilidad penal a los adolescentes deberán tener un fin socioeducativo, es decir, de educar para vivir en sociedad, bien sea en procesos alternativos a la imposición de una sanción penal en donde se implementen programas, procesos y prácticas restaurativas. De este modo, la injerencia del SRPA en la vida del o la adolescente en conflicto con la ley penal deberá estar orientada hacia lo pedagógico, reduciendo sus cualidades represivas.

Por esta perspectiva pedagógica, las medidas socioeducativas promueven la responsabilización del o la adolescente, empleando mecanismos que le faciliten comprender, a través de un proceso cognitivo, los elementos estructurales, sociales, individuales y emocionales que determinan su conducta contraria a la ley, comprendiendo a cabalidad las consecuencias de esta, no solo en su vida, sino en las de las víctimas de sus actos, sus familias y comunidades.

Desde este punto de vista, los programas, procesos y las prácticas restaurativas contribuyen al logro de objetivos desde el punto de vista pedagógico. En efecto, al reconocer la importancia de los vínculos que establecen las personas entre sí, con su medio social o con su comunidad, se abre la posibilidad de comprender y valorar, no solo una forma alternativa de resolver los conflictos de forma justa, sino además que estos constituyen una oportunidad para aclarar el sentido de los valores de la familia, de la comunidad educativa o de la sociedad en general, sin que sea necesario recurrir al castigo. Como lo indica (Christie, 1984, pág. 127):

Los conflictos no son necesariamente una cosa mala. También pueden verse como algo de valor que no debe desperdiciarse. Estos no abundan en la sociedad moderna; más bien escasean. Están en peligro de perderse o de que alguien los robe. La víctima en un caso penal es una especie de perdedor por partida doble. (...) Esta pérdida es ante todo una privación en oportunidades para la aclaración de las normas. Es una pérdida de oportunidades de aprendizaje, de oportunidades para la discusión continua de lo que representa la ley en la tierra. (...) En el código penal, los valores están aclarados a través de una graduación de la imposición del dolor. El Estado establece su escala, el orden de valores, mediante la variación en el número de golpes administrados al criminal o por el número de meses o años que se le quitan. El dolor es usado como comunicación, como lenguaje. En la justicia participativa, el mismo resultado (la aclaración de los valores) se logra en el proceso mismo. La atención pasa del resultado final al proceso.

Al generar espacios de reflexión, diálogo y reconocimiento mutuo, la justicia restaurativa posee una dimensión pedagógica que puede apoyar procesos de formación orientados a fortalecer la autonomía del sujeto.

3.6. Enfoque restaurativo

La JR ha sido ampliamente reconocida como una forma de justicia que busca recomponer los vínculos sociales afectados por los conflictos. Esto se logra por medio de procesos en los cuales se promueve la participación de las partes afectadas para que estas, de forma autónoma y participativa, construyan soluciones adecuadas a sus diferentes necesidades. Esta aproximación al concepto permite resaltar algunos aspectos relevantes que se derivan del enfoque restaurativo:

- a. Por una parte, la JR se basa en una visión que reconoce la importancia de los vínculos de reconocimiento mutuo que establecen las personas en ámbitos como la familia, la escuela, el barrio, entre otros (Paris, 2018)¹⁰.
- b. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, comprende que las ofensas a las personas o a los intereses de la comunidad no deben implicar, necesariamente, medidas de exclusión o de castigo que afecten aún más los vínculos sociales lesionados.
- c. Tercero, desde esta perspectiva también se comprende que los conflictos son parte inherente de la vida de las personas y que de hecho constituyen una oportunidad de aprendizaje y reflexión en torno al contenido y el alcance de los valores de la comunidad.

De esta forma se concreta una forma de entender lo justo que opta por buscar efectos positivos para las partes interesadas, antes que agravar el daño social por medio del castigo, lo cual se materializa en la búsqueda de los siguientes fines: i) el reconocimiento de responsabilidad por parte del ofensor, ii) la reparación de las personas afectadas y iii) la reintegración a la comunidad, tanto de las víctimas como los ofensores.

El enfoque restaurativo puede desarrollarse, a su vez, por medio de la aplicación de los siguientes principios:

Dialógico

Se entiende a la JR como el mecanismo a través del cual se busca la participación de las víctimas, los ofensores, las familias y la comunidad, para lograr la restauración de los vínculos sociales dañados por el delito. Todo ello a través de la apertura comunicacional en el espacio público. En este sentido, la JR se concreta en la reparación del daño causado a través de espacios de diálogo directo o indirecto con los implicados, mediante un procedimiento de entendimiento voluntario con un diálogo honesto.

¹⁰ "La gran mayoría de las personas coincidimos a la hora de señalar la importancia que tiene el hecho de sentirnos reconocidos en nuestras vidas. No es necesario decir que los individuos nos sentimos mejor con nosotros mismos y con los demás cuando nos sentimos plenamente reconocidos, es decir, cuando nos sentimos valorados por quienes nos rodean y en los distintos ámbitos en los que interactuamos. Por esta razón, entiendo que el reconocimiento recíproco se convierte en un medio pacífico que hay que tener en cuenta en los Estudios para la Paz y, más concretamente, en la transformación pacífica de los conflictos." PARIS, S. (2018) El reconocimiento recíproco en la filosofía de Axel Honneth: contribuciones a la transformación pacífica de los conflictos. PENSAMIENTO, vol. 74 (2018), núm. 280, Universitat Jaume I, Castellón, Castellón de la Plana. pp. 369-385

Garantía de derechos de las partes involucradas en los conflictos

La JR busca promover formas de reparación que den cuenta de las consecuencias que se derivan de los conflictos y de los delitos de las partes, trascendiendo de la simple reparación patrimonial, por consiguiente, deben promoverse formas adecuadas de reparación de ofensores hacia sus víctimas y/o hacia la comunidad en general.

Dicha reparación debe estar determinada, tanto como sea posible, por aquellos afectados por el delito. Esto significa que las actividades de restauración y reparación deben tener en cuenta el tipo de infracción cometida y las necesidades de la víctima o de la comunidad víctima.

Acción sin daño

Los programas y proyectos de JR deberán prever que no se vulneren los derechos de los y las adolescentes ni de las víctimas en el SRPA con su ejecución, de manera que se de especial protección a sus derechos.

Siempre se buscará lograr un resultado completamente restaurativo, es decir, aquel que consigue la reparación integral a la víctima, la responsabilización y la reconciliación o reintegración; sin embargo, la elección de la práctica restaurativa concreta en cada caso debe atender los derechos de las partes involucradas.

En tal virtud, se deben evaluar los riesgos de revictimización o de estigmatización derivados de la inclusión de personas diferentes a las directamente involucradas en el conflicto. Por lo tanto, cuando exista tal riesgo, se elegirá una práctica restaurativa que solo cuente con las partes directamente involucradas (resultado principal o parcialmente restaurativo), con el fin de proteger los derechos del adolescente ofensor o de la víctima.

Los principios de la política se agrupan en dos grandes categorías, de un lado, aquellos relativos a las partes que intervienen en los procesos restaurativos en el SRPA, y, de otro, los principios de orden institucional, que deben ser aplicados por las autoridades judiciales y administrativas del sistema.

Enfoque de justicia terapéutica

El concepto de justicia terapéutica parte de reconocer el lugar que ocupa el derecho como factor de producción de bienestar o perjuicio a los destinatarios de la ley penal, bien sea como procesados o condenados, e incluso se extiende en general a los usuarios de la justicia y a los involucrados en un conflicto.

Esto implica que la aplicación de la ley penal puede generar un impacto positivo o negativo en la vida o la salud emocional de las personas, del que se puede derivar la calificación de terapéutico o antiterapéutico, de modo que ante la existencia de ello, se busque la manera de maximizar los efectos terapéuticos que se logran mediante la comunicación asertiva con los involucrados y procesados, de fomentar el buen trato a los usuarios de la justicia por parte de los funcionarios y empleados judiciales y administrativos encargados de hacer cumplir la ley en todos los escenarios e instancias de la justicia, y de desarrollar programas terapéuticos, basados en procedimientos científicos o evidencia empírica comprobable, que lleven a la protección, tratamiento o recuperación de la salud o el bienestar emocional de los involucrados.

De manera complementaria, se debe indicar que, en general, del contenido de las normas y su aplicación pueden surgir para la vida y la salud emocional del individuo, consecuencias negativas indeseables o colaterales que no fueron calculadas ni pretendidas por el legislador ni por el agente estatal encargado de hacer cumplir la ley.

Estos efectos perjudiciales, al no hacer parte de la finalidad del derecho ni de la justicia, deben ser evitados, y minimizados cuando resulte imposible por su naturaleza, como sería en el caso de la imposición de la sanción, de modo tal que el proceso judicial y las decisiones que de él se deriven no resulten antiterapéuticos en la medida que disminuyan, limiten o excluyan aquellas consecuencias, mediante instrumentos que centren

su atención en las necesidades de los participantes, en la aplicación de enfoques de garantía de derechos humanos, diferenciales, de género, de justicia restaurativa.

En materia de justicia penal de adolescentes, constitucional e internacionalmente se ha dispuesto el deber de incorporación de instituciones jurídicas y procedimientos que garanticen los principios de desjudicialización, mínima intervención penal y uso excepcional de la privación de la libertad. De modo tal que la oferta institucional relacionada con el SRPA debe ser adecuada a las necesidades y particularidades de los adolescentes y jóvenes vinculados debido a que sus especiales características los hacen más vulnerables a los efectos antiterapéuticos que se pueden derivar de la aplicación de la ley penal.

En igual sentido, han de desarrollarse programas específicos de justicia terapéutica mediante los cuales se garantice de mejor manera los derechos y bienestar psicológico y emocional de los adolescentes o jóvenes, e incluso se puedan extender sus prácticas y beneficios a sus familias, la víctima de la conducta lesiva y la comunidad involucrada.

Entre ellos destacan, sin ser excluyentes, los concernientes al tratamiento para la desintoxicación y deshabituación al consumo de drogas, principalmente cuando tienen relación causal con la infracción a la ley penal, o aquellos en los que se requiere trabajo de terapia familiar o psicológica para superar las causas del conflicto, de manera tal que se actúa frente a las necesidades específicas de los involucrados, se procura que el proceso resulte positivamente significativo para los participantes, y se materialicen las finalidades preventivas secundarias y terciarias del delito mediante la construcción o reconstrucción de nuevos proyectos de vida personales, familiares y comunitarios.

3.7. Enfoque de complementariedad

La implementación de la JJR en el SRPA puede darse de manera holística, sin que radiquen exclusivamente en el sistema judicial para facilitar el cumplimiento de los fines de responsabilización, reparación, reintegración e inclusión social. La complementariedad también debe darse en la fase de prevención y criminalización secundaria y terciaria, de tal forma que las acciones de prevención también permitan disminuir los ingresos al SRPA.

Los procesos de restablecimiento de derechos de los adolescentes que ingresan al SRPA se debe desarrollar de forma previa, concomitante o posterior al proceso judicial por las entidades gubernamentales responsables en la materia. En consecuencia, aunque la aplicación del enfoque restaurativo en el proceso y en la sanción complementa las acciones de restablecimiento de derechos de los adolescentes, no las suple.

Cuando se tenga conocimiento de la amenaza, inobservancia o vulneración de los derechos de los adolescentes vinculados al programa de JJR, de las víctimas o de otras personas que integran su comunidad concreta que deban participar en el proceso restaurativo, deberá informarse a la mayor brevedad a las autoridades gubernamentales competentes.

También podrán establecerse programas de bienestar social que, superada la etapa de restablecimiento de derechos, brinden oportunidades a las personas vinculadas con el conflicto social derivado de la infracción penal para el fortalecimiento de capacidades y aptitudes en el ámbito educativo, laboral, cultural y recreativo.

3.8. Enfoque intersectorial

La JJR va más allá del ámbito judicial. Esta exige la coordinación de distintos sectores como son los de seguridad, educación, salud pública e inclusión social. Todo esto con el objetivo de acercar una oferta completa para la reparación de las víctimas y la comunidad, así como la efectiva responsabilización y resocialización de los adolescentes que ingresan al SRPA.

4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

4.1. Objetivo general

Promover la inclusión de programas, procesos y prácticas restaurativas como parte de la respuesta integral del Estado colombiano a la problemática de la comisión de delitos por parte de adolescentes y jóvenes en las diferentes fases de la política criminal, en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos, con el fin de promover la protección integral de los adolescentes en conflicto con la ley penal, los derechos a la verdad y la reparación integral de las víctimas, así como el restablecimiento de vínculos comunitarios que contribuyan a reducir la reiteración en el delito.

4.2. Objetivos específicos

1. Implementar programas, procesos y prácticas restaurativas en el ámbito de la prevención del delito, de manera que se cumpla con el principio de mínima intervención penal y se fortalezcan las acciones orientadas a reducir la reiteración en el delito.
2. Fomentar la utilización de mecanismos de JR contemplados en la normativa vigente en los procesos del SRPA, garantizando el derecho a la verdad y reparación integral de las víctimas.
3. Fortalecer la capacidad institucional del SRPA para desarrollar programas, procesos, prácticas restaurativas y, en general, promover la finalidad restaurativa del sistema.
4. Promover la articulación interinstitucional para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas para adolescentes en conflicto con la ley penal, víctimas, familias y comunidad, por medio de la creación de rutas de articulación de los actores del SRPA.
5. Promover el conocimiento de la JR por parte de la ciudadanía, especialmente de los adolescentes en riesgo de vinculación al delito y en conflicto con la ley penal, víctimas, familias y comunidad.
6. Implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública, de los programas y proyectos en materia de JR.

IV. Lineamientos de Política Pública Nacional de Justicia Juvenil Restaurativa

1. EJE ESTRATÉGICO I - IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS, PROCESOS Y PRÁCTICAS RESTAURATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Las acciones incluidas en la presente línea estratégica están orientadas a fortalecer las medidas de prevención como respuesta al problema de la delincuencia juvenil, en consonancia con la normativa internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1453 de 2011 y lo definido en la prioridad cinco del Plan Nacional de Política Criminal; todo ello, en el marco de una política criminal integral racional, coherente y basada en evidencia empírica.

Línea de acción 1 – Componente restaurativo en la prevención secundaria

1.1. Promoción de la JR en el marco del Sistema Nacional de Convivencia Escolar – Ley 1620 de 2013

El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, deberán promover la inclusión de programas, procesos y prácticas restaurativas en el marco de la Ruta de Atención Escolar para la Convivencia Escolar, contemplada en la Ley 1620 de 2013 y en sus normas reglamentarias.

El componente restaurativo deberá armonizarse con los principios y enfoques del Sistema Nacional de Convivencia Escolar para la promoción del desarrollo de competencias socioemocionales, la prevención de los fenómenos de violencia y victimización en la escuela.

1.2. Inclusión de programas y proyectos con enfoque restaurativo en las estrategias de prevención del delito de adolescentes y jóvenes a nivel territorial

El SNCRPA deberá promover la incorporación de mecanismos de JR en las estrategias de prevención que se diseñen en el marco de las mesas técnicas del nivel nacional y de las instancias de coordinación del nivel territorial, en el ámbito de la prevención secundaria y terciaria.

Para dar cumplimiento a esta acción, se deberá tener en cuenta los objetivos y estrategias contemplados en la prioridad cinco del Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025, en materia de prevención del delito.

Línea de acción 2 – Componente restaurativo en la prevención terciaria

1.1. Implementación del enfoque restaurativo en los servicios de pos-egreso

El ICBF, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, deberán diseñar una estrategia para la inclusión del enfoque restaurativo en los programas y servicios dirigidos a los adolescentes en la fase de pos-egreso del SRPA, que vincule a los entes territoriales.

Es necesario que se atiendan a los contextos en que habitan cotidianamente los adolescentes que egresan del sistema, considerando las necesidades especiales para el desarrollo de una vida con oportunidades sociales, de educación, empleo y cultura. Dentro de estas necesidades se encuentra la de desarrollar, reparar o fortalecer vínculos sociales en el entorno familiar, social y comunitario, para lo cual se puede promover la utilización de programas, procesos y prácticas restaurativas que favorezcan la reintegración social, incluso de forma previa al egreso del SRPA.

2. EJE ESTRATÉGICO II – PROMOCIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE MECANISMOS PROCESALES DE JJR EN EL SRPA

Se recomienda a las autoridades del SRPA promover la utilización de los mecanismos procesales vigentes que faciliten la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas en el SRPA. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente eje estratégico plantea acciones para facilitar la aplicación del componente restaurativo en cualquier momento previo al proceso, durante el proceso y durante la ejecución de la sanción.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

En virtud de lo anterior, se recomienda que la autoridad competente valore, en cada caso, la pertinencia de exigir, como requisito previo a la implementación de mecanismos de JR, el acompañamiento por parte de programas especializados o de inclusión social, de conformidad con el marco normativo vigente y los lineamientos institucionales respectivos.

Línea de acción 1: Capacitación y gestión del conocimiento

Se recomienda a las entidades que hacen parte del SRPA las siguientes estrategias de gestión del conocimiento dirigidas al recurso humano que cumple funciones en el SRPA:

1.1. Procesos de inducción y reinducción en JJR para funcionarios del SRPA

Se recomienda a las entidades que integran el SRPA promover la formación en JJR de los funcionarios que desempeñan sus labores en el sistema, por medio de procesos de inducción o reinducción, enfocados en desarrollar competencias para la implementación práctica de mecanismos de JR.

De acuerdo con lo anterior, se busca fortalecer el conocimiento del personal en aspectos teóricos y conceptuales, el entrenamiento en la implementación, como también en protocolos y rutas para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas, en concordancia con los mecanismos procesales dispuestos en la ley, así como las directrices y recomendaciones que emita el SNCRPA sobre la materia. Esta formación puede ser periódica, en atención a la implementación progresiva en los diferentes territorios, de la JR en el SRPA, y podrá coordinarse en el marco del SNCRPA.

1.2. Entrenamiento de equipos de acompañamiento para desarrollar programas, procesos y prácticas restaurativas

Las entidades del SRPA y los entes territoriales con personal destinado a programas de atención encargados de acompañar o facilitar procesos y prácticas restaurativas, podrán diseñar programas de entrenamiento que incluyan aspectos teóricos y prácticos, incluyendo los criterios orientadores para desarrollar programas de JJR definidos en instrumentos internacionales y nacionales, dando especial énfasis a las garantías reconocidas a favor de las víctimas, los ofensores y demás participantes en los programas, procesos y prácticas restaurativas.

1.3. Documentación para la gestión del conocimiento y retroalimentación para el fortalecimiento de los procesos de JR en el SRPA

El SNCRPA deberá incluir en su Plan de Acción el diseño y aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en la implementación de mecanismos de JJR a nivel nacional, con el fin de conocer las necesidades en materia de capacitación, ampliación de la planta de funcionarios, así como de su especialización.

Línea de acción 2 - Regulación de aspectos administrativos para la implementación de mecanismos de JJR

Se recomienda a las entidades del SRPA revisar sus sistemas de gestión con el fin de facilitar la aplicación de la JJR. Esto puede lograrse por medio de modificaciones en el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios o de las herramientas de seguimiento a la carga de trabajo, entre otros.

1.1. Evaluación de cargas administrativas para funcionarios

Se recomienda a las entidades que integran el SRPA realizar una evaluación de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de mecanismos de JR para su personal a cargo, que permita construir una línea

de base para formular planes de mejora de los procedimientos administrativos que deben cumplirse para la implementación de mecanismos de JJR.

Con esta medida se busca contar con evidencia empírica que permita a las entidades responsables adoptar medidas de orden administrativo tendientes a reducir, siempre que sea posible, cargas administrativas innecesarias para los funcionarios del SRPA, que se deriven de la implementación de programas, procesos o prácticas restaurativas.

1.2. Reglamentación de aspectos administrativos que favorezcan la utilización de mecanismos de JJR

Los sistemas de gestión de las entidades del SRPA pueden facilitar la aplicación de mecanismos de JJR, pese a que en muchos casos esto implique la suspensión de los procesos judiciales. Por lo anterior, se recomienda a las entidades del SRPA, en el marco de su respectiva competencia reglamentaria, revisar los criterios empleados en sistemas de gestión, a través de directrices internas para el personal que cumple sus funciones en el sistema, con el fin de eliminar barreras administrativas, cuando sea posible, y crear estímulos dirigidos a que los funcionarios públicos apliquen de manera preferente la JJR en el SRPA.

Línea de acción 3 – Garantizar los derechos a la verdad y a la reparación integral de las víctimas de los delitos en el SRPA.

La víctima es una de las partes cuyos intereses y necesidades son consideradas en el marco de la JR. En este sentido, el respeto de sus derechos en el proceso es de vital importancia, así como promover la efectiva reparación integral frente al daño causado por el delito. Esto exige un cambio en el abordaje por parte de los funcionarios judiciales, quienes deben verificar que tenga la posibilidad de acceder, de forma libre y voluntaria, a procesos y prácticas de JJR, durante el proceso judicial.

1.1. Protocolos para brindar información a las víctimas de los delitos relativos a mecanismos de JR en el SRPA

Se recomienda a las autoridades judiciales del SRPA establecer protocolos de acompañamiento a las víctimas, de acuerdo con el alcance de su respectiva competencia, que permitan prevenir la revictimización, informar oportunamente la finalidad restaurativa del sistema, el derecho que le asiste a la reparación integral, así como la posibilidad de acceder a mecanismos de JR durante el proceso y la ejecución de las sanciones.

3. EJE ESTRATÉGICO III - FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Además de las medidas dirigidas a facilitar o promover la utilización de las herramientas con las que cuenta actualmente el SRPA, es necesario fortalecer y mejorar la capacidad de las instituciones para desarrollar programas, procesos y prácticas restaurativas, que mejoren la cobertura y la calidad en beneficio de los adolescentes en conflicto con la ley penal, las víctimas de los delitos, las familias y la comunidad.

Línea de acción 1 - Ampliación de la cobertura en programas de JJR

1.1. Incidencia con los entes territoriales para la creación de programas de JJR:

Los entes territoriales constituyen un apoyo fundamental para las autoridades judiciales y administrativas del SRPA, en la medida en que pueden desarrollar programas y proyectos en materia de JJR, particularmente

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA

aquellos que apoyen estrategias de prevención secundaria del delito en el ámbito escolar, social o comunitario, la utilización de mecanismos como el principio de oportunidad o el incidente de reparación integral, además del cumplimiento de la finalidad restaurativa del SRPA y de sus medidas y sanciones.

Por lo anterior, el SNCRPA deberá llevar a diseñar e implementar una estrategia de incidencia en los Comités Departamentales - Distrital del SNCRPA, así como en la formulación de los planes de desarrollo municipales y departamentales para la creación, financiamiento y sostenimiento de programas de JJR para el SRPA. Por medio de los comités se deberá realizar seguimiento a su ejecución y continuidad. En el diseño e implementación, se recomienda establecer programas en función de las necesidades de la población y de los delitos con mayor incidencia en la respectiva región.

1.2. Estrategia de difusión de oferta de programas y servicios para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas en el SRPA a nivel territorial

El SNCRPA diseñará estrategias de difusión y comunicación de programas y servicios disponibles en las entidades públicas o privadas a nivel territorial, para apoyar la aplicación de mecanismos procesales como la conciliación preprocesal o el principio de oportunidad, entre otros, en los cuales se pueda realizar la derivación de casos a programas, procesos y prácticas restaurativas, de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable, con participación de los adolescentes en conflicto con la ley penal, las víctimas, familias y comunidad.

Además de lo anterior, y de forma complementaria, se brindará información sobre los programas que ofrecen los entes territoriales en materia de inclusión social y en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales para atender las condiciones especiales de amenaza, inobservancia o vulneración de derechos de la población que se integra a estos servicios, conforme a las necesidades que se identifiquen en su contexto particular.

1.3. Estrategia de acompañamiento del SNCRPA para territorios priorizados

El SNCRPA deberá desarrollar una estrategia anual de acompañamiento para la promoción de programas, procesos y prácticas restaurativas, en los territorios que poseen una mayor demanda de servicios en esta materia. Para tal efecto, deberá realizar un ejercicio de planeación y priorización en el cual se identificarán los programas y servicios disponibles en los territorios seleccionados, así como las fuentes de financiación y las acciones de acompañamiento que se implementarán desde la instancia nacional.

Línea de acción 2 - Especialización de los actores

1.1. Promoción de la especialización de funcionarios para el SPRA:

Teniendo en cuenta que existen fiscales, jueces, defensores públicos y procuradores del sistema penal de adultos que operan al mismo tiempo en el de adolescentes, se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, promover la especialidad de sus funcionarios, en cumplimiento del principio de especialización del SPRA, con el fin de facilitar la implementación del enfoque restaurativo.

1.2. Creación y fortalecimiento de equipos psicosociales para el seguimiento de las sanciones en el SRPA:

Además del fortalecimiento de capacidades de los funcionarios judiciales, se propenderá porque estos cuenten con los equipos interdisciplinarios suficientes y necesarios que les permita adoptar y hacer seguimiento a las medidas y prácticas restaurativas. En este sentido, los equipos aportan información sobre el desarrollo físico, psicológico, mental y social de los adolescentes y jóvenes, así como de las condiciones de vulnerabilidad de sus contextos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura evaluar la necesidad de fortalecer los equipos técnicos de apoyo a la labor de seguimiento a la ejecución de las sanciones por parte de los jueces de conocimiento en el SRPA, así como la elaboración de un plan para cumplir dicho objetivo.

4. EJE ESTRATÉGICO IV - DEFINICIÓN DE RUTAS DE ARTICULACIÓN

La definición de rutas de articulación busca crear acuerdos institucionales que permitan a cada autoridad del SRPA, judicial o administrativa, conocer con claridad las acciones que debe llevar a cabo, en el marco de su respectiva competencia, para apoyar la aplicación del enfoque restaurativo y el desarrollo de programas, procesos y prácticas de JJR.

Línea de acción 1 – Definición del alcance de las competencias misionales de cada autoridad del SRPA

1.1. Alcance de competencias institucionales:

El SNCRPA, como instancia de articulación interinstitucional e intersectorial, adoptará un documento de recomendaciones que precise el alcance de la competencia de las diferentes entidades que integran el SRPA, tomando como punto de partida el marco legal vigente, en donde se defina, como mínimo, los siguientes aspectos: i) alcance del acompañamiento brindado a la víctima, ii) iniciativa para proponer mecanismos de JR en el proceso judicial, iii) alcance del acompañamiento para promover procesos, prácticas y acuerdos restaurativos, iv) elaboración de informes sobre procesos restaurativos que sirvan de insumo para adoptar decisiones en el proceso judicial, v) competencia para validar judicialmente los acuerdos restaurativos generados en diferentes instancias procesales.

Línea de acción 2 – Creación de rutas de articulación

1.1. Ajuste e implementación de rutas de articulación para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas en la fase de prevención del delito:

El SNCRPA deberá ajustar, socializar e implementar rutas de articulación de las autoridades responsables en el ámbito de la prevención del delito para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas. Estas rutas se deberán ajustar y validar de forma conjunta con los actores responsables.

1.2. Ajuste e implementación de rutas de articulación para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas durante la investigación y juzgamiento:

El SNCRPA deberá ajustar, socializar e implementar rutas de articulación de las autoridades responsables durante las etapas de investigación y juzgamiento, para implementar programas, procesos y prácticas restaurativas. Estas rutas deberán ajustarse al reglamento y al manual que expida el Fiscal General de la Nación para la aplicación del principio de oportunidad, así como para el funcionamiento de la mediación y de los programas de justicia restaurativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 330 y 527 de la Ley 906 2004.

De otro lado, las rutas se deberán ajustar y validar de forma conjunta con los actores responsables, para su posterior socialización en los comités departamentales y distrital del SNCRPA.

1.3. Ajuste e implementación de rutas de articulación para implementar mecanismos de JJR durante la ejecución de las sanciones y el pos-egreso:

El SNCRPA deberá diseñar, implementar y socializar protocolos con las rutas que fijen funciones claras y estados de intervención de las autoridades responsables en el ámbito del seguimiento a las sanciones y el pos-egreso. Estas rutas se deberán ajustar de forma conjunta con los actores clave y deberán ser validadas por estos. En esta fase se deberán involucrar no solo los equipos judiciales, sino también territoriales y sociales que complementan el trabajo en materia de responsabilidad penal.

5. EJE ESTRATÉGICO V - SENSIBILIZACIÓN SOBRE EL ENFOQUE RESTAURATIVO EN EL ÁMBITO PROCESAL, COMUNITARIO Y SOCIAL.

El conocimiento de los procesos de JJR sigue siendo un reto tanto por los actores del SRPA, como por la sociedad en general. En este sentido, el SNCRPA deberá diseñar acciones para la divulgación y sensibilización en todos escenarios institucionales y no institucionales, que lleven a la promoción de la JR en SRPA.

Línea de acción 1 – Sensibilización a población beneficiaria y ciudadanía en general

1.1. Sensibilización en el ámbito social:

El SNCRPA deberá establecer una estrategia para que, desde los medios de comunicación, organismos no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil en general, se promuevan mensajes educativos a favor de los instrumentos de JJR en el SRPA. En este sentido, se deben desarrollar acciones desde la fase de prevención del delito como campañas, cartillas explicativas con las principales definiciones sobre los mecanismos de JJR y los beneficios de su implementación, programas institucionales, conferencias y otros escenarios de socialización, tales como la familia, la escuela y la comunidad.

Esa acción busca modificar la tendencia social de un enfoque retributivo por uno restaurativo, el cual busca que las víctimas sean reparadas en el proceso penal y que los funcionarios judiciales se sientan seguros de implementar los mecanismos existentes, de manera que se dé un cambio en el imaginario social que tradicionalmente asocia el enfoque restaurativo con la ausencia de justicia y, por ende, con la impunidad.

1.2. Sensibilización en el ámbito procesal:

En la fase de criminalización secundaria, se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al ICBF, establecer lineamientos internos para que sus funcionarios socialicen los diferentes mecanismos de JJR durante las fases de investigación y juzgamiento, con las víctimas y adolescentes ofensores, de tal forma que se cumpla con la premisa del componente restaurativo como principio rector del SRPA.

IV. Responsables

La definición de los responsables en cada una de las fases de la política criminal en relación con el SRPA es esencial para determinar qué autoridades responden, cómo y cuál es el alcance de sus acciones. Dentro de las causas del problema se identificó la falta de conocimiento y apropiación de las responsabilidades por

parte de los actores encargados de la implementación de la JR en el SRPA, por lo que se busca que en cada una de las líneas de acción estén presentes los encargados de la implementación efectiva de las acciones.

V. Plan de acción

La debida implementación de los lineamientos de la política pública nacional de JJR se logrará mediante una ejecución coordinada y colaborativa de los responsables. Para el cumplimiento de este fin, se deberá construir un Plan de Acción que establezca indicadores de medición a actividades, proyectos y programas para la implementación de la JR en el SRPA. El Plan de Acción deberá ser formulado y validado por el Comité Técnico del SNCRPA, el cual será el escenario de seguimiento de este.

Para tal efecto, el Comité Técnico del SNCRPA definirá los mecanismos específicos de seguimiento al Plan de Acción.

VI. Financiación

La financiación de los programas y proyectos para la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas estará a cargo de las autoridades responsables del SRPA, en el nivel nacional y territorial, de acuerdo con el ámbito de su respectiva competencia. En este orden de ideas, se recomienda a las entidades responsables que incluyan dentro de sus planes de inversión un porcentaje con destinación presupuestal específica para promover la justicia restaurativa en el SRPA, en atención a los principios de eficiencia y progresividad.

Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia, en instrumentos internacionales como la Declaración sobre los Derechos del Niño, entre otros instrumentos aplicables, y demás normativa vigente.

De igual forma, de acuerdo con el enfoque territorial, los entes territoriales deberán incluir dentro de sus Planes de Desarrollo, Planes Operativos Anuales de Inversión, Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y demás instrumentos de planeación, un recurso destinado para la implementación de programas, procesos y prácticas restaurativas, con el fin de apoyar el cumplimiento de la finalidad restaurativa del SRPA.

Bibliografía

- Beloff, M. (1999). *Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar*. En: *Justicia y Derechos del Niño No. 1*. Santiago de Chile: UNICEF - Ministerio de Justicia de Chile.
- Carrasquilla, T. (2020). Caracterización en el proceso de implementación de procesos y prácticas restaurativas 2015 a 2018. *Gaceta Ser Restaurativo* No. 4, 38.
- CEPAL. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Christie, N. (1984). *Los límites del dolor*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Coleman, J., & Hendry, L. (2003). *Psicología de la adolescencia*. Madrid: Ediciones Morata.
- Comité de los Derechos del Niño. (2019). *Observación general No. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil*. Organización de las Naciones Unidas.
- Consejo Superior de Política Criminal. (2021). *Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025*. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C - 936 de 2010*.
- Corte Constitucional. (2012). *C - 862*. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional. (2018). *Sentencia C - 058*.
- Corte Constitucional Colombiana. (2002). *Sentencia C 228*.
- Dammert, L., & Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Documento Guía del Módulo de capacitación virtual en teoría de proyectos*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). *Lineamiento Técnico Modelo de Atención para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley SRPA*. Bogotá D.C.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). *Procesos y prácticas restaurativas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA. Criterios orientadores para la implementación*. Bogotá D.C.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Universidad Nacional de Colombia. (2019). *Encuesta de caracterización población del SRPA*. Bogotá D.C.
- Paris, S. (2018). El reconocimiento recíproco en la filosofía de Axel Honneth: contribuciones a la transformación pacífica de los conflictos. *Pensamiento*, Vol. 74, Núm. 280, 369-385.
- Perinat, A. (2003). *La adolescencia: perspectiva sociohistórica en los adolescentes en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial UOC.
- Plaza, J. U., & Martis, P. M. (2007). *JR: herramientas para el cambio desde la gestión del conflicto: En torno a la idea de justicia desde la reflexión filosófica francesa contemporánea y el concepto de JR*. Valencia: Centro de Mediación, Negociación y Arbitraje; Universidad Central de Chile.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (2018). *Directriz 03*. Bogotá D.C.
- UNODC. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Viena.

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

