

**EL ADOLESCENTE INFRACTOR:
DE LA POLÍTICA CRIMINAL A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Sergio González Franco

**Trabajo de investigación presentado para optar al título de
Magíster en Ciencia Política**

Asesor: William Fredy Pérez Toro

**Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Políticos
Maestría en Ciencia Política
2020**

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo pudo llevarse a cabo, finalmente, gracias al apoyo incondicional de mi familia, a *Doña Rosa* y a *Cristian Grajales*, quienes animaron, y acompañaron este proceso.

A los adolescentes que nutrieron y animaron mi ejercicio pedagógico y análisis politológico mediante sus vivencias, trayectorias y desenlaces

A mis compañeros de curso, profesores a quienes admiro profundamente y en especial a mi maestro y asesor William Fredy, quien entre cigarrillos y muchos tintos, orientó, dinamizó y enriqueció mis planteamientos.

A la juez Catalina Piedrahita Gutiérrez Coordinadora del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de Medellín, Sebastián Raga Perea del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Hernán Usme de la Institución Educativa de Trabajo San José perteneciente a la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos y demás servidores públicos e instituciones que se citan en el texto, quienes facilitaron el acceso a la información.

A los evaluadores del trabajo final que hicieron una tarea extraordinaria. Sus conceptos fueron en realidad “una última lección” sobre diversos asuntos técnicos, pero también sobre aspectos sustanciales para el desarrollo futuro de muchas de las ideas aquí contenidas.

Espero en el futuro encontrar una investigación a la cual pueda dedicarle un tiempo más prolongado que el de los programas que actualmente piden una “eficacia terminal” tan estricta, y que permita resolver algunas afirmaciones todavía generalizantes o imprecisas. Por lo menos de las conclusiones de hoy, pueden desprenderse ya algunas hipótesis para ese trabajo.

El ejercicio de un poder caracterizado por la fuerza, la imposición de un castigo cuya referencia y naturaleza, por lo menos mediatas, se ubican en el poder coactivo estatal y que se ejercen en relación a formas políticamente definidas de desorden o desobediencia son entonces los elementos que reconducen el problema de la trasgresión y del castigo al problema del orden político.

Virgolini, 2005, p. 11-12.

as profanaciones sacrílegas no son nunca cometidas más que por jóvenes corrompidos; ¿les castigareis tan severamente como si hubiesen matado a sus hermanos? Su edad habla en su favor. No pueden disponer de sus bienes, porque se supone que no tienen bastante madurez en su entendimiento para conocer las consecuencias de una mala acción; por consiguiente, no han tenido bastante para ver las consecuencias de su impío arrebató.

Voltaire, 1766, p. 177

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
1. La cuestión criminal: Referencias básicas	9
1.1 Perspectivas criminológicas y opciones de política criminal	11
1.2 Política criminal y políticas públicas	26
1.2.1 Virajes y rentabilidades de la política criminal	29
1.2.2 De la experticia político criminal a los expertos en políticas públicas	35
2. Modelos de respuesta a la delincuencia juvenil	41
2.1 Modelo tutelar y modelo de protección integral	42
2.2 Pervivencia, coexistencia o mixtura de modelos	49
3. La política pública. Más allá del contraste entre modelos	62
3.1 Las políticas en diversos niveles	65
3.2 Un sistema complejo	72
3.3 Prácticas de la transición, coordinación y recursos	76
3.4 El contexto	81
3.4.1 Entornos turbulentos y propiciatorios (Medellín)	85
3.4.2 Factores sociodemográficos	89
3.4.3 Ingresos al sistema y sanciones	97
4. Conclusiones	105

INTRODUCCIÓN

La Ley 1098 de 2006 derogó el Decreto 2737 de 1989 que, durante casi dos décadas y bajo un enfoque denominado *modelo tutelar*, rigió el tratamiento de los niños, niñas y adolescentes transgresores de la ley penal en Colombia (o de los “delincuentes juveniles”, en el lenguaje de la época).¹ Esta nueva ley expidió el Código de Infancia y Adolescencia bajo un nuevo modelo denominado *protección integral*, y es hoy la legislación vigente. Su implementación, liderada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se llevó a cabo de forma escalonada dando origen a la conformación de nuevas organizaciones estatales y privadas, partes constitutivas del actual SRPA o Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En el caso de la ciudad de Medellín, la aplicación de aquella nueva legislación y ordenamiento sancionatorio tomó forma a partir del año 2008. En 2018, con motivo de la conmemoración de los 10 años de implementación del sistema, se reunieron en esta ciudad todos los actores del SRPA: legisladores, fiscales, jueces, coordinadores y funcionarios de distinto nivel. El interrogante que finalmente marcó la expectativa y las discusiones del encuentro fue este: ¿Se ha cumplido el mandato de ley 1098 de 2006 y, por lo tanto, se ha aplicado el enfoque de protección integral o, por el contrario, se mantiene vigente el viejo modelo tutelar?

Resultaba llamativo que, pese a la meridiana claridad de la ley, al tiempo transcurrido y al crecimiento exponencial de recursos dedicados al funcionamiento del sistema, se insinuara que el modelo tutelar podía encontrarse todavía vigente o que, en el mejor de los casos, estuviera coexistiendo con el modelo de protección integral. Esa insinuación, que se generalizó en aquel encuentro (y que, a decir verdad, de tiempo atrás circulaba como un “lugar común” en diversas críticas y

¹ El Decreto 2737 de 1989 o Código del Menor, tuvo una vigencia aproximada de 17 años, y deviene a su vez de la derogada Ley 83 de 1946, antes llamada o “ley orgánica de la defensa del niño”.

opiniones sobre el sistema), fue la que dio origen a la exploración cuyo resultado se presenta en este informe de investigación.

A muchos operadores del -nuevo- sistema (incluido el autor de este trabajo), les resultaba inquietante que colegas y autoridades, o que inclusive algunos expertos y académicos observadores externos, insistieran en ese tópico. Era inquietante porque, si fuera cierto que el anterior modelo tutelar se encontraba en vigor, habría que admitir que el nuevo sistema era un gran “engaño” y, por lo tanto, convenía explicar la manera como la política y las políticas lograban producir apariencias tan extraordinarias solo con una nueva ley y unos recursos. Si, en cambio, no fuera cierto lo que se insinuaba sobre la pervivencia del viejo modelo, la situación podría denotar una simple resistencia al cambio o -en el caso de las autoridades- un elemental “incumplimiento de reglas” más o menos comprensible en un país en el cual el derecho se aplica solo cuando no incomoda a los encargados de hacerlo (García, 2009). Esas insinuaciones de los propios operadores del sistema, podrían inclusive tener el efecto de una profecía autocumplida y afectar no solo el prestigio del sistema sino también el reconocimiento de las y los niños, adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos; sobre todo si lo que había en el fondo de aquella duda crítica sobre la adopción real de un nuevo modelo *normativo*, era más bien una observación sobre las dificultades puntuales que afronta la administración pública para ejecutar políticas en determinados campos y contextos.

Aquella inquietud original se convirtió entonces en una pregunta de investigación. Pero al mismo ritmo que la búsqueda de respuestas avanzaba, el que fuera un problema suficientemente acotado adquirió dimensiones insospechadas. “El modelo” era solo un aspecto relevante en el *campo* que constituía *la cuestión del adolescente infractor*. Por lo tanto, el modelo no se explicaba ni tenía sentido en sí mismo mientras no se comprendiera la forma como ese sujeto (el adolescente infractor) era concebido, y sobre todo mientras no se comprendiera la manera como la institucionalidad organizaba las respuestas o las reacciones frente al problema, es decir, la manera como se hacían confluir en un mismo sistema *la política criminal* y *las políticas públicas* de diversos niveles y en otros ámbitos distintos del

estrictamente criminal. Emergieron entonces aspectos que “no se ven” en el funcionamiento cotidiano del sistema, pero que lo determinan de principio a fin: El poder de definición, los compromisos selectivos, las omisiones institucionales, la convergencia de actores e intereses y sobre todo el contexto de aplicación de los modelos, se hicieron visibles a los ojos del autor de este trabajo en la misma medida en que se estudiaba la literatura especializada sobre la cuestión criminal.

Pero, casi irónicamente, esa literatura inicialmente tan esclarecedora para comprender el mundo de la transgresión fue paulatinamente cediendo terreno ante el peso que adquiriría el campo disciplinar de *las políticas públicas*, sobre todo porque el interés práctico de este trabajo (la gran preocupación del autor, puede decirse) era finalmente el de *la manera como se intervenía, sin éxito y a costos humanos enormes, el problema social de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes transgresores*. Estaba claro que el tratamiento de la transgresión de la norma por adolescentes y jóvenes seguía siendo reducido al sistema penal, aún desde su propia teorización como problema político criminal o criminológico. Y que eso dificultaba enormemente el tránsito del problema hacia el escenario de *políticas menos normativas, globales y etéreas, o más localizadas, racionales o racionalizables*, en las cuales sí cabría alguna posibilidad de solución.

Por eso (y he ahí la posible ironía), este informe final no puede prescindir de ese recorrido realizado por “el curso de los discursos” (Zaffaroni, 2000, p, 115) sobre el delito y el delincuente, y sobre la manera como cada concepción puede derivar o deriva en acciones concretas de política criminal. Es lo que se hace en el primer capítulo, en el cual se desarrolla un primer avance desde ese panorama netamente criminológico hacia el marco de *las políticas públicas* (en su variante de “análisis de políticas públicas”, que será finalmente el enfoque defendido como apto para el abordaje presente y futuro del objeto de investigación: el adolescente infractor)

En el segundo capítulo, se abordan los enfoques de tratamiento al adolescente infractor, todavía en el marco de la cuestión criminal pero en el ámbito mucho más acotado de “los modelos de respuesta *penal*”: *El modelo tutelar*, que por mucho

tiempo en América Latina fue conocido también como “modelo de situación irregular”, caracterizado por un sentido paternalista, autoritario y alienante de la capacidad de agencia del niño, niña o adolescente; y *el modelo de protección integral*, que asume el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, capaces de ser responsables de sus actos. Estos modelos son contrastados con algunas prácticas presentes en la ejecución de la actual *política pública* de infancia y adolescencia.

El tercer capítulo, finalmente, defiende un “análisis de política pública” para el problema del adolescente infractor. Allí se *ilustra* la forma, los desafíos y dificultades, pero también la pertinencia de ese tipo de enfoque, con algunas referencias a la política de atención al adolescente en conflicto con la ley por parte del SRPA en la ciudad de Medellín entre los años 2008 y 2018. Por eso se describe brevemente el andamiaje y funcionamiento del sistema, y se sugiere sobre todo el carácter central que adquiere en ese tipo de análisis (y de las propias políticas en su fase de formulación), el contexto; es decir, un entorno específico de historias, carencias, conflictos, actores, recursos y comportamientos (a los cuales, por supuesto, las políticas criminales o los sistemas penales son prácticamente inmunes).

Según la exploración que se registra en este informe, la política criminal que late en las políticas públicas de atención al adolescente en conflicto con la ley tal vez tenga alguna posibilidad de impactar el problema (del adolescente infractor) siempre que el ordenamiento jurídico “sancionatorio” prefiera la aplicación de principios de justicia restaurativa. Y que en general las políticas públicas que convergen en la cuestión del adolescente infractor, bajo el enfoque de protección integral, dependen de una intervención decidida en los factores estructurales (o de riesgo) que se encuentran en el contexto en el cual desarrollan sus vidas los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Infractores y no infractores. Es decir, dependen de políticas públicas en otros campos.

La medida en la cual las políticas públicas (sus recursos y coordinación) se ocupen seriamente de los niños, niñas y adolescentes, posiblemente sea la misma medida en que la política criminal pueda alejarse del problema y, con ello, dar paso al restablecimiento de derechos y a la reconstrucción de un universo de los jóvenes que difícilmente puede lograr el castigo penal.

Esta es una investigación de tipo documental y eminentemente descriptiva, que metodológicamente realizó análisis intertextual de marcos legales (normativas internacionales y nacionales, resoluciones y lineamientos localizados), en los cuales se fundamenta la política de atención al adolescente en conflicto con la ley. La comprensión de los motivos de creación del sistema, de la dinámica de su funcionamiento y del impacto de sus decisiones, es decir del *análisis de la política*, se valió igualmente de documentación primaria, estadísticas (criminales y socioeconómicas) y fuentes humanas seleccionadas por su relevancia y conocimiento respecto del sistema (entrevistas semiestructuradas a funcionarios del SRPA, jueces, fiscales, y representantes del ICBF). Finalmente, “el riesgo de sesgos” derivados de la observación directa o del vínculo del autor con el sistema, fue deliberadamente sometido a control en los constantes intercambios de “percepciones” con el asesor del trabajo, en las exposiciones públicas de avances y en los conceptos de “lectores” externos que participaron en *los coloquios* de la maestría.

1. LA CUESTIÓN CRIMINAL: REFERENCIAS BÁSICAS

Toda decisión política implica concepciones, justificaciones o explicaciones que prefiguran la naturaleza de la situación, las propiedades de los objetos involucrados o las características de los sujetos concernidos. Aunque la finalidad exacta de ese tipo de decisiones (“las verdaderas intenciones”) no pueda ser conocida *a priori* o aunque su impacto solo pueda verificarse *a posteriori*, aquellas concepciones, justificaciones o explicaciones están siempre presentes en el proceso (Elster, 1989) y con frecuencia forman parte de las razones argüidas para legitimar las decisiones o para hacerlas -instrumental o simbólicamente- eficaces (García, 1993).

En el caso de *la cuestión criminal*, un campo interdisciplinario conocido como “criminología” se ha ocupado de examinar (pre)concepciones, conjeturas y lugares comunes, y en un continuo de falsación, revaluación y validación ha logrado desacreditar muy diversos prejuicios sobre el delito y el delincuente (Vold; Bernard & Snipes, 1998; Larrauri, 1991); pero al mismo tiempo, lógicamente, ha otorgado estatus científico a otras visiones que en cada momento se han incorporado a la caracterización del problema de la desviación y a la justificación de las “decisiones políticas que estatuyen o que intervienen sobre lo ya estatuido como «criminal»” (Pérez, 2016)² es decir, a las decisiones de política criminal.

La criminalidad, en efecto, ha sido objeto de una profusa investigación teórica y empírica como problema social y como ámbito de intervención gubernamental: Causas del comportamiento criminal, factores determinantes de mayores o menores tasas de delito, eficacia del castigo penal y de las alternativas a la prisión, peso de los programas preventivos, relevancia del contexto en la generación o propagación de comportamientos desviados, intersecciones de la política social, la política criminal y las políticas de seguridad, delincuencia juvenil, entre otros, han sido

² “En breve, la política criminal trata de responder a la pregunta *que hacer para que las personas no delincan o que hacer para que no vuelvan a delinquir*; la criminología, de responder a las preguntas por los factores asociados al comportamiento criminal: *¿Por qué lo hacen?*” (Pérez, 2016).

abordados con enfoques y métodos diversos, de acuerdo con las disciplinas que se han interesado en la cuestión criminal como un fenómeno en el cual predominarían factores fisiológicos, o en el cual sería determinante la personalidad del transgresor y por lo tanto su psicología, o en el que ocuparía un lugar central el condicionamiento social de la conducta, la reacción social, el proceso -político- de definición del crimen, y de las formas legítimas y legales de distribución, selección y persecución de la delincuencia.

En cuanto las ideas o el saber sobre la cuestión criminal predominantes en cada época comprenden habitualmente (o de suyo) a “los adolescentes infractores”,³ y es en cuanto a este grupo poblacional que se aplican los modelos que son objeto de este trabajo, a continuación se expone una síntesis de las teorías criminológicas más reconocidas, resaltando solo cuando sean pertinentes algunos detalles específicos sobre los adolescentes y jóvenes infractores.

Es un hecho que ninguna hipótesis teórica sobre la sociedad conlleva una exclusiva forma de intervenir el problema de que se trate; pero también es un hecho que los propios teóricos suelen sugerir alternativas de intervención, o que todas aquellas hipótesis son discutidas o testadas continuamente de acuerdo con sus implicaciones prácticas. Por eso en cada teoría criminológica se pueden advertir sugerencias de política criminal, las cuales han impactado también la reacción institucional con respecto a la delincuencia juvenil en general, y en particular a *los y las adolescentes en conflicto con la ley*.

³ La mayoría de las acciones delictivas en diversas sociedades, se concentran en los jóvenes. Tanner-Smith, S; Jo Wilson, S y Lipsey, M. (2019). Según el delito respecto del cual el investigador indague, el grado del mismo, y la condición etárea en el que es cometido, ello sin dejar de lado “las cifras negras”, por ejemplo, advierten: “Si bien las curvas de edad-crimen varían según el tipo de delito y las características del delincuente, en general, la incidencia del crimen y la prevalencia tienen su pico hacia el final de la adolescencia y el desistimiento comienza a principios de la adultez, incluso en los delincuentes persistentes” (p, 32). Conviene aclarar que en lengua inglesa (en la cual se escribe la mayoría de la literatura criminológica) el término “juvenile delinquency” comprende no solo “offences” (delitos), sino también “status offences” o infracciones cometidas por menores de edad. En nuestro medio, estas infracciones serían a lo sumo consideradas contravenciones administrativas o de policía (cfr. Aebi, 2016).

A propósito de la vigencia *temporal* de cada una de esas teorías (lo cual es propio del conocimiento científico), no debe olvidarse sin embargo esta advertencia de Cid y Larrauri (2001) con respecto a la cuestión criminal: “(...) *no estamos en condiciones de descartar ninguna de las teorías importantes que en el curso de los últimos dos siglos se han ido formulando acerca de las causas de la criminalidad (o de la persistencia de la criminalidad*” (p, 255). Igualmente, Aebi (2016) en su recuento de algunas teorías criminológicas que se aplican al estudio de la delincuencia juvenil, afirma que “ninguna de ellas permite explicar de manera definitiva la delincuencia juvenil, y es por este motivo que todas mantienen su vigencia”. Y Zaffaroni (2000), finalmente, hace más gráfica la advertencia con respecto al mismo tema:

(...) no estamos recorriendo un parque paleontológico, estamos recorriendo un zoológico de animales vivos de todas las épocas. Ningún discurso muere, son los árboles (en una selva compleja), pero árboles que lo más que puede pasar es que cambien de follaje, pero siguen presentes, son todos contemporáneos (p, 117).

Después de la síntesis de las teorías criminológicas que se presenta en el primer apartado de este capítulo inicial de la investigación, se aborda la cuestión de la política pública. Todo ello como parte de los referentes conceptuales que acompañaron el desarrollo de la investigación y que permitieron comprender la intersección y las diferencias entre la política criminal y la política pública del adolescente en conflicto con la ley, así como el complejo de sistemas que constituyen el contexto institucional inmediato de *los modelos de respuesta estatal a la delincuencia juvenil*, por los cuales se pregunta finalmente este trabajo.

1.1 Perspectivas criminológicas y opciones de política criminal

Los autores más representativos del (1) *pensamiento criminológico clásico* son César Bonesana, Márqués de Beccaria (1738-1794) y Jeremy Bentham (1748-1832). Beccaria (Bonesana, 1993), sostuvo que la pena -y sobre todo la amenaza de pena- constituía una sanción adicional, un “motivo sensible” más, una restricción que se sumaría a los apremios morales y al reproche social que normalmente desincentivan el comportamiento transgresor, es decir, el comportamiento que se

decide también -como todo comportamiento humano- entre la búsqueda de placer y la evitación del dolor.⁴ Con Bentham (1989), el Marqués de Beccaria compartía la idea según la cual el castigo solo puede ser admitido con el fin de prevenir un daño mayor al que causa el propio delito. La prevención de nuevos delitos se conseguiría con la aplicación de una pena necesaria y mínima.

Uno de los más grandes aportes de la escuela clásica fue precisamente el conjunto de ideas que giraron en torno a la proporcionalidad, la certeza y la utilidad de la imposición de la pena, así como la idea de que las emociones, la moral y los prejuicios deberían distanciarse del sistema de aplicación de castigos. Beccaria llamó como “teorema general muy útil” a una de las conclusiones de su trabajo, la cual -ya desde entonces-, él mismo reconocería “poco conforme al uso legislador ordinario de las naciones”:

Para que toda pena no sea violencia de uno o de muchos, contra un particular ciudadano, debe esencialmente ser pública, pronta, necesaria, la más pequeña de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos, dictada por las leyes (p, 165).

Finalmente -igual que Bentham-, Beccaria (1993) sabía que era “mejor evitar los delitos que castigarlos” y veía en ello “el fin principal de toda buena legislación” (p, 158). El autor sostuvo que “recompensar la virtud” y no solo castigar la desviación, era también una forma de prevención, lo mismo que encontraba preventiva la reducción de la corrupción de los juzgadores. Pero, sobre todo, advertía en *la educación* un medio privilegiado para prevenir el delito. El tratado de Beccaria tuvo una gran influencia en las formas como se administraban los castigos. De hecho, las penas de muerte empezaron a ser menguadas y la imposición de sanciones mayores a delitos leves empezaron a ser cuestionadas.

⁴ Esa *idea básica* ha sido retomada desde los años 70, pero adquirió relevancia con el premio nobel de economía, Gary Becker, en 1992. Su teoría económica del crimen, o el enfoque de elección racional en el análisis de la criminalidad, ha permeado las ideas de muchos decisores políticos en el mundo. El comportamiento criminal surgiría de una elección que se mueve, no ya entre el placer y el dolor, sino entre la maximización del beneficio y la minimización del costo (Becker, 1968)

A diferencia de la escuela clásica que supone el libre albedrío de las personas que delinquen, (2) *el positivismo criminológico* supuso en general que el sujeto delincuente estaba determinado, predispuesto a delinquir por un bajo coeficiente intelectual o por impulsos innatos (Lombroso, 1876). Igualmente, a diferencia del “método” de los clásicos, abstracto y deductivo, el positivismo fundamentó sus conclusiones en la observación empírica (habitualmente del cuerpo de los delincuentes), en datos y en un método inductivo.

En materia de política criminal los programas de respuesta al delito en el positivismo primigenio habrían de dirigirse al “tratamiento” o la neutralización, de acuerdo con la condición -en la versión Lombrosiana- de delincuente “nato”, del “loco moral”, del “delincuente epiléptico”, del “delincuente loco o idiota moral”, del “delincuente ocasional” o del “delincuente pasional”. Corrientes criminológicas positivistas más avanzadas, seguirían sin embargo insistiendo en la búsqueda de factores causales del crimen en el cuerpo o la personalidad del delincuente, o en sus “taras evolutivas”. Así, por ejemplo, Kretschmer (1947) enlistó unas “biotipologías” delincuenciales, así: leptosomático o asténico (propensos a la estafa), atlético (propensos a delitos violentos y hurto), y pícnicos (con tendencia al delito de fraude y afines). Sheldon (1942), por su parte, clasificaría unos “somatotipos”, así: El ectomorfo (retraído, inhibido); el mesomorfo (agresivo), y el endomorfo (sociable, tranquilo).

La política criminal que se soporta en enfoques y hallazgos positivistas suele en todo caso invocar la *defensa de la sociedad* frente a sujetos diferenciables fisiológicamente de quienes no delinquen, persistentes en el delito y determinados o predispuestos a delinquir. Las ideas peligrosistas surgidas de este pensamiento han recorrido la historia de las políticas públicas de control de la criminalidad, y se han fijado también en las concepciones y el tratamiento del menor delincuente, en los programas de atención al adolescente en conflicto con la ley, e inclusive en los programas y estrategias que asumen como factor determinante de la delincuencia los ambientes de pobreza, la ausencia de cultura de respeto a la ley formal o la edad de las personas.

Pero igualmente, el tratamiento coactivo a grupos poblacionales de alto riesgo (criminología actuarial)⁵, como por ejemplo habitantes en situación de calle o niños abandonados, ha sido considerado un medio de intervención sobre la delincuencia con aliento positivista (Cid y Larrauri, 2001, p 62). Y todavía la cadena perpetua, finalmente, suele justificarse con el argumento de que este es el castigo apropiado para “delincuentes incorregibles”, aunque también se arguye que los “delincuentes ocasionales o corregibles” pueden ser tratados con penas alternativas a la privación de libertad (a menos que se trate de delitos graves).

El enfoque reeducativo de la pena (basado en “economía de fichas”), el descuento gradual de la pena con base en el desempeño y los programas de reintegración social, tienen soporte, no obstante, en ideas evolucionistas y en la idea de que la readaptación o reintegración social a la vida civil -por lo menos- de sujetos considerados “recuperables”, es posible.

Un viraje importante se produjo en la criminología con (3) *las teorías ecológicas* o también conocidas como las *teorías de la Escuela de Chicago*. Esta perspectiva examinó la influencia –no determinista- de factores ambientales en la comisión de delitos, y partía del supuesto de que el nivel de organización en una sociedad regula o desenfrena la delincuencia, es decir que habría una correlación entre el aumento de la delincuencia y escenarios con alto grado de desorganización. Las dimensiones comunitarias o societales serían así fundamentales para dimensionar las distintas aristas del fenómeno criminal.

Si bien la escuela de Chicago no vincula fatalmente la pobreza con la delincuencia, sí establece que las condiciones ecológicas de un grupo (o la suma de factores como pobreza general, deterioro físico, movilidad, heterogeneidad étnica,

⁵ “Las políticas criminales actuariales se caracterizarían ante todo por haber renunciado a identificar las causas psicosociales de la delincuencia, a actuar sobre las mismas y a rehabilitar al delincuente, orientándose hacia el mero control –con frecuencia se utiliza la expresión gestión *managerial* para expresar el alcance limitado de la acción pública dentro de esta orientación– de las manifestaciones externas del comportamiento y hacia la actuación sobre los factores ambientales y espaciales que enmarcan la realización de determinados delitos mediante la aplicación de la lógica del seguro o del riesgo” (Figueirido, 2003, p. 3).

delincuencia adulta), afectan los valores o los acuerdos fundados en esos valores, por tres razones: a) Porque no hay o es precaria la cohesión social; b) porque los actores ejercen poco control social o ninguno; y c) porque los jóvenes se encuentran muy expuestos a contravalores o porque se encuentran amenazados por valores desviados. Estas condiciones denotarían un nivel considerable de desorganización social e incrementarían las probabilidades de que se produzcan comportamientos delictivos.

Esta perspectiva criminológica hace fuertes cuestionamientos al tratamiento individual del infractor y, en cambio, propende por una política criminal enfocada en estrategias de transformación del entorno; identificación, apropiación e impulso de oportunidades para los adolescentes en escenarios potencialmente peligrosos (barrios periféricos o marginales, por ejemplo); trabajo mancomunado y articulado de la comunidad, y prevención del delito de manera intersectorial y colaborativa (Cid y Larrauri, 2001, p 79).

De otra parte, (4) *la teoría de asociación diferencial* sí rebate directamente el vínculo entre pobreza y delincuencia. Esta corriente examina la delincuencia de cuello blanco (Sutherland, 1999) o la delincuencia en escenarios donde existen condiciones económicas favorables, en búsqueda de una explicación más general y en la cual el nivel socioeconómico del infractor no sea un factor significativo.

Esta escuela retoma el concepto de desorganización social de la escuela de Chicago (a mayor desorganización, más delito), el concepto de conflicto cultural (valores normativos distintos en una sociedad pluricultural y diversa), y elementos del interaccionismo simbólico (la interacción social produce significados concretos para los participantes, dota de sentido al mundo, a las cosas y a las personas, quienes actúan reproduciendo, alterando o interpretando esos significados de acuerdo con sus intereses o expectativas).⁶ Esta corriente criminológica considera que el comportamiento delincuenciales es aprendido a través de la acción y la asociación

⁶ En Carabaña y Lamo (1978) puede verse un recuento de las ideas del interaccionismo simbólico, y un desarrollo amplio del pensamiento de George Mead, precisamente el autor de las ideas que retoman los teóricos de la asociación diferencial.

diferencial. La delincuencia, así: a) no se hereda, ni se inventa; b) se da por la interacción social; c) se gesta entre vínculos fuertes; d) su aprendizaje comprende dos dimensiones: técnica y motivacional; e) se refuerza por definiciones favorables para infringir la ley, las cuales se encuentran en el medio donde se produce la asociación diferencial; f) la asociación puede variar en frecuencia, duración e intensidad, es decir, todas las asociaciones influyen distintamente en el comportamiento de los demás y g) si bien el comportamiento delictivo persigue ciertos intereses, y evidencia determinadas necesidades, dichos intereses y necesidades no son necesariamente económicos.

Para esta teoría el comportamiento delictivo se aprende por los mismos medios de aprendizaje convencional, es decir, a partir de la asociación. Sin embargo, Glaser (citado en Cid y Larrauri, 2011, p, 106) sostiene que no es la asociación sino la identificación que se establece con modelos de conducta o personas; identificación que requiere solo comunicación y no necesariamente asociación. En cualquier caso, esta teoría sugiere básicamente estrategias de prevención a partir de programas culturales y educativos que enfatizan la inclusión, el contacto, la pluralidad y la convergencia de grupos sociales en espacios y ámbitos diversos. Desaprender, es un objetivo perfectamente posible y puede canalizarse mediante mecanismos afines a los que permiten el aprendizaje.

La teoría más íntimamente ligada con la asociación diferencial, es decir la teoría del aprendizaje social (Bandura, 1987), asume en el caso de los jóvenes que ellos aprenden -también a delinquir- en grupos primarios (familia, amigos, compañeros o vecinos) donde se hallan “modelos” de comportamiento. Allí pueden aprender formas para delinquir, justificaciones morales del comportamiento, tolerancia frente a determinadas infracciones (uso de drogas, comportamientos incívicos, daños en bienes públicos, etc.) y técnicas de neutralización de valores (es decir que se aprende, por ejemplo, a negar la responsabilidad, los daños o la victimización y la víctima; a repudiar a la gente que repudia el comportamiento propio, a ser leal a alguien o a seguir una idea, etc.). Se trata en fin de un proceso cognitivo de reforzamiento que encadena -continua o intermitentemente- actos y consecuencias

mediante un condicionamiento “clásico” (respuesta a un estímulo inmediato) o “instrumental” (reiteración de comportamientos que en su momento ha sido recompensados o que no fueron reprochados). Y aprenden mediante “aprendizaje vicario” o “por imitación”, es decir que se aprende a delinquir “viendo” u “observando” (lo cual es muy importante en las sociedades actuales que permiten acceder por infinidad de medios a diversos “modelos” o “conductas imitables”). Las teorías del aprendizaje sugieren “certeza de castigo” como estrategia de prevención; es decir que el castigo operaría también como un “refuerzo” en el proceso de aprendizaje.

Otra perspectiva de gran importancia en la historia de la criminología es (5) *la teoría de la anomia*, la cual explora las distintas dimensiones sociales que pueden llevar al debilitamiento de la norma. Acatar las normas no es un comportamiento adecuado si se pretende alcanzar un fin que sea tan enfatizado socialmente como el cumplimiento de esas normas, o que sea mucho más valorado que su cumplimiento.

La situación se presenta típicamente en una sociedad en la cual a) existe un desequilibrio cultural entre fines y medios; b) hay una ostensible desigualdad en el acceso a esos medios, es decir, a las oportunidades sociales; y c) existe universalismo en la definición de los fines (Merton, 2002). En diversos momentos y sociedades, los medios de transmisión de valores (familia, escuela, comunidad, gobierno) presionan y difunden unas metas sociales, sin precisar o disponer los medios para alcanzar tales metas. Los fines en todo caso son mucho más enfatizados que los medios para alcanzarlos, con lo cual los medios *eficaces* priman sobre los medios lícitos. El desequilibrio existente en ese tipo de sociedades, entre aspiraciones y oportunidades, se incrementa principalmente en grupos marginados o de alto riesgo psicosocial, así que, a mayor aspiración económica por parte de la población en riesgo, mayor presión anómica. Se trata de una presión no instintiva sino culturalmente inducida.

No obstante, Cohen (citado en Cid y Larrauri, 2001) plantea que el individuo no toma decisiones solo en función de medios y fines, sino también a partir de la

comparación con las personas que interactúa. En sus estudios, sobre delincuencia juvenil, el autor muestra que cuando los jóvenes pertenecen a una clase social baja, no se encuentran entre ellos mismos desajustes entre principios y fines; sin embargo, cuando un joven de clase baja se encuentra frente a jóvenes de clase media, se generan en él aspiraciones que derivan en una presión anómica. Esa presión incrementa las posibilidades de incurrir en la delincuencia. Las presiones anómicas más significativas se presentan en sociedades en las cuales el éxito social se asimila al éxito económico, y en la cual simultáneamente los medios lícitos para tener ese éxito se encuentran muy desigualmente distribuidos: El comportamiento “innovador” en esas circunstancias (así lo llama Merton) ideará “medios alternativos” ilícitos para alcanzar el tipo de reconocimiento o valoración (la meta social) que esa específica sociedad tanto difunde. Esta teoría sugiere que se incida en la estructura cultural para disminuir o “regular” las expectativas, o que la estructura social habría de incrementar las oportunidades lícitas de ascenso social.

Pese a la afinidad en lo que respecta al impacto de la cultura, la (6) *teoría de las subculturas delictivas* tienen un punto de partida diferente. En esta teoría, la delincuencia juvenil tiene una especial importancia. Tomando por premisa que el delincuente es producto de la influencia cultural sobre las personas (teoría de la asociación diferencial), y que la delincuencia surge como respuesta a la frustración de quienes brindan un valor extrapolado al éxito económico (teoría de la anomia), esta teoría plantea que los jóvenes vinculados a grupos delictivos generan una ruptura con los valores previamente interiorizados y desarrollan un proceso gradual de auto aislamiento estimulado por el rechazo social que se deriva de sus actos delictivos.⁷ Esta teoría también sugiere el incremento de oportunidades de formación y trabajo (especialmente en los barrios deprimidos de la ciudad) y que la acción penal incremente sus condiciones básicas de legitimidad, es decir que opere en un medio con menor desigualdad social.

⁷ La aplicación local de elementos teóricos de esta perspectiva, en: Jaramillo y Salazar (1992).

En (7) *la teoría del control* es la conformidad y no la transgresión la que adquiere importancia como objeto de investigación. Según esta perspectiva, más que buscar por qué se delinque, la pregunta adecuada es por qué la gente no lo hace, por qué no delinquen (Hirschi, 1969) o, en otras palabras, por qué la gente acata las normas. La respuesta es que el acatamiento se produce -indistintamente del nivel socioeconómico- por la existencia de *vínculos de apego, compromiso, participación y creencias*.

El apego o identificación efectiva, se relaciona con la sensibilidad que tenga con respecto a la opinión que de uno mismo tiene otra persona. El compromiso, implica un sentimiento de unión producto de las recompensas en bienes, estatus, reconocimiento. La participación hace alusión a la incorporación del sujeto en actividades convencionales, y las creencias se relacionan con la generación de empatía con valores. Según Hirschi esos cuatro vínculos que mantienen a las personas unidas a la sociedad, evitan que todos realicemos actos delictivos y se expresan concretamente en el apego a los padres, las aspiraciones sociales, la participación en actividades reconocidas y convencionales, y la conciencia de la legitimidad y respetabilidad de la ley. El debilitamiento o la ausencia de estos vínculos, incrementa las probabilidades de ceder a la motivación de delinquir.

En la teoría del control existen tres hipótesis; Un joven con vínculos parentales fuertes no es proclive a la delincuencia; un joven que tiene aspiraciones laborales no es proclive a la delincuencia; un joven que comparte la creencia en la necesidad de respetar la ley no es proclive a delinquir (Cid y Larrauri, p, 187). Como consecuencia esta teoría sugiere aumentar el vínculo de la persona con las familias.

Los jóvenes, en síntesis, se ven habitualmente motivados a delinquir, pero la mayoría no lo hacen. Esta teoría se pregunta por qué no. Son los vínculos convencionales, como ya se vio anteriormente, lo que permite desistir, o autocontrolarse. Los padres, tutores, maestros, las autoridades escolares, la participación de los jóvenes en actividades y el desarrollo de expectativas de desempeño convencional, son centrales en el desarrollo y mantenimiento de esos

vínculos. Los jóvenes, además de sus propios bienes materiales, tienen entonces “algo que perder” si delinquen. El autor más destacado de esta teoría, ya citado (Hirschi, 1969), en una revisión posterior de su trabajo denominó -con mucha mayor precisión- a su teoría “del autocontrol”, y enfatizó las gratificaciones y la capacidad de diferirlas, como una variable crítica en el caso de los jóvenes delincuentes (Gottfredson & Hirschi, 1990). El nivel de ese autocontrol se vería favorecido sobre todo por la educación en la infancia. “La ocasión” para delinquir será más irresistible para los jóvenes con bajo autocontrol.

La (8) *teoría del etiquetamiento* estudia el *proceso de definición* del comportamiento desviado. El *labelling approach* supone que la desviación no es una cualidad del acto, sino una consecuencia de la aplicación de reglas y sanciones que los otros aplican al “infractor” (Becker, 2009): El control social no es una reacción a la desviación, sino que la desviación es una respuesta a los mecanismos del control social. Esta perspectiva produce un giro radical en el estudio de la delincuencia, pues aísla el análisis centrado en el sujeto que delinque, y privilegia el examen de la reacción selectiva⁸ propia de los sistemas de definición y persecución del delito, y de aplicación de sanciones (o etiquetas).

Las personas etiquetadas exitosamente como desviadas no solo son objeto de un proceso de atribución -social y política- en el cual se define lo lícito y lo ilícito, sino que son seleccionadas por un sistema que depende de factores muy diferentes al contenido mismo del acto que pretende enjuiciar. Pero, además, “el estigma” tiene efectos: el desviado aprende a comportarse de acuerdo con su -nuevo- estatus, asume una identidad de desviado, y puede fácilmente desarrollar una carrera criminal. Es la profecía que fácilmente se puede “autocumplir”, en un proceso con momentos de desviación primaria (o acto inicial de la desviación) y, sobre todo, de desviación secundaria (o identidad que se integra a las concepciones sobre uno mismo).

⁸ Esto quiere decir que existen sujetos que por sus características personales son más proclives a ser nombrados delincuentes, bien sea por su permanencia en prisión, por la afectación producida por el delito, por sus condiciones socioeconómicas, por su estatus o por su procedencia.

Los jóvenes etiquetados exitosamente como delincuentes serán entonces vistos o tratados como tales por quienes les rodean y, aún, por ellos mismos: Pueden terminar desarrollando una personalidad delictiva cierta y una carrera criminal estable. El rechazo del joven delincuente es clave en el incremento de las probabilidades de delinquir (o de volver a delinquir).

Como consecuencias de política criminal, en cuanto se remarca la identidad delincencial adquirida por la visibilización del acto cometido, la diferenciación del sujeto y su estigmatización, la teoría del etiquetamiento sugiere el uso de formas alternativas al sistema penal; evitar el etiquetamiento mediante alternativas como servicios sociales juveniles, vinculación a instituciones comunitarias, programas de “puesta a prueba” o de “derivación” que eviten el contacto de los jóvenes infractores con el sistema penal y, muy particularmente, con la prisión. A propósito de las estrategias de política criminal derivadas de la teoría del *labelling approach*, Edwin Lemert (1981), un sociólogo norteamericano precursor de esta manera de concebir el problema de la desviación hacía una afirmación que conviene resaltar:

Básicamente la no-intervención radical implica políticas que acomoden a la sociedad a la mayor parte de comportamientos posibles, más que forzar a muchas personas a que se "ajusten" a estándares sociales supuestamente compartidos. Esto no significa que todo vale, que todo comportamiento es socialmente aceptable. Pero la política criminal prohíbe muchos comportamientos que van mucho más allá de lo necesario para mantener una sociedad o para proteger al público de los actos lesivos realizados por jóvenes. Por ello la directriz básica de política criminal es: dejar a los chicos solos siempre que sea posible» (Lemert, 1981, p, 34)

Finalmente, como alternativa a esa “no-intervención radical”, Braithwaite (1989) propuso la alternativa de “la vergüenza reintegradora”; es decir que la “etiqueta” o el estigma puestos sobre el joven puede ser reintegradora si él tiene una segunda oportunidad. Esta teoría, así, participa de las ideas de política criminal que defienden la justicia restaurativa.

La (9) *criminología crítica* representada fundamentalmente (Sellin, 1938; Vold, Bernard & Snipes, 1958), ofrece postulados teóricos (y muy marcadamente políticos) que adquirieron fuerza en la década de los años setenta según los cuales

el factor económico es determinante en la producción de la delincuencia. Esta teoría retoma elementos de las teorías de la anomia y del etiquetamiento, y se nutre del contexto en el cual operan los sistemas de definición del delito y de funcionamiento del sistema penal. Según esta teoría, el delito surge de la tensión entre los intereses de una clase poseedora de los medios de producción, la cual define el delito y los mecanismos para su persecución y castigo, y el comportamiento de las clases proletarias o desposeídas que son estratégicamente controladas o penalizadas. Es decir que el sistema penal es deliberadamente selectivo y pone énfasis en la persecución de cierto tipo de delitos, concentrados en determinadas personas y clases sociales. Esta perspectiva cuestiona también, en consecuencia, el manejo de las estadísticas delincuenciales que no dan cuenta fehaciente de los actos socialmente negativos, que se concentran -estructuralmente- en los actos opuestos a los intereses de las elites, y que callan en lo que respecta a los actos criminales que favorecen los intereses de esas mismas élites.

Los criminólogos críticos como Vold-Bernard-Snipes vinculan la delincuencia con el sistema capitalista, plantean la necesidad de una reforma social que remuevan los factores estructurales que inducen a la delincuencia; privilegian la prevención de delito, ponen en duda el fin resocializador de las penas y sugieren minimizar la intervención punitiva aun cuando esta se presente con un lenguaje bienintencionado o humanitario.

Tabla 1. Perspectivas teóricas sobre la criminalidad

Teoría	Postulados	Consecuencias de política criminal
Clásica	El fin de la pena es proteger el orden social. El derecho soberano de castigar radica en la necesidad de prevenir el delito. La pena es útil para prevenir delitos. Las leyes han de aumentar la felicidad del mayor número y remover lo que impida ese fin.	Elaboración códigos del derecho penal, en los cuales se tipifican los delitos y las penas, bajo el principio de la proporcionalidad.
Etiquetamiento	Los grupos sociales crean la desviación al hacer las reglas cuya infracción se constituye en desviación.	Programas alternativos que eviten el contacto de jóvenes delincuentes con un sistema (de visibilización, diferenciación y estigmatización) que contribuye a la asunción de una identidad desviada.
Positivismo	La delincuencia está determinada biológicamente y se activa circunstancialmente	Acciones preventivas; tratamiento coactivo a grupos poblacionales de alto

		riesgo; cadena perpetua para los incorregibles.
Ecológicas	Lo que explica la delincuencia no es el origen de la población sino sus condiciones de vida.	Programas enfocados en la identificación, apropiación y potenciación de oportunidades; transformación de entornos.
Asociación diferencial	La distinta organización social da lugar a un conflicto normativo que se transmite a la persona a partir de la asociación diferencial.	Prevención de comportamientos delictivos mediante intervención en la cultura; programas incluyentes.
Anomia	El individuo toma decisiones en función de los medios disponibles y los fines enfatizados socialmente: Los medios lícitos inexistentes, se suplen con medios ilícitos que conducen finalmente a la misma meta socialmente valorada	Intervención en la estructura cultural para disminuir expectativas; aumento de oportunidades en educación, trabajo y oferta estatal en los barrios.
Subculturas delictivas	Los jóvenes vinculados a agremiaciones delictivas son abocados a generar una ruptura con la ética que han interiorizado y un proceso gradual de aislamiento auto infringido con base al rechazo social derivado de sus actos punibles.	Incremento de oportunidades de formación y trabajo en los barrios deprimidos o periféricos de la ciudad.
Control	La delincuencia surge cuando los vínculos que con el orden se debilitan, es decir, a menor vínculo mayor propensión a la delincuencia.	Aumento de vínculos individuales con la familia, la escuela y las instituciones.
Criminología Crítica	El delito surge en medio de la tensión que se presenta entre clases dominantes que definen lo lícito y lo ilícito, y clases sociales desposeídas que son sometidas por un sistema selectivo de persecución del delito y de aplicación de castigos. La delincuencia es explicable -y funcional- en sistema capitalista.	Reforma social; reducción del uso del sistema penal y de la prisión.

Fuente: Realización propia

Marcelo Aebi (2016) ha realizado recientemente una selección de teorías criminológicas que con mayor consistencia y frecuencia se aplican en la actualidad a la delincuencia juvenil. El autor no se concentra en su evolución histórica, sino que agrupa esas teorías en una visión más actual, global, integral y unificada.⁹ Conviene reseñar brevemente, para finalizar este apartado, las ideas centrales e implicaciones *con respecto a los adolescentes y jóvenes infractores* que contienen la teoría de *la tensión* y la teoría *del curso de vida*, en las cuales convergen muchas ideas ya expuestas. Son más bien, como se dijo, teorías integradas. Esta reseña sumaria permite, adicionalmente, advertir a qué ritmo avanza actualmente la investigación y a qué distancia se encuentran las indagaciones en Colombia sobre

⁹ Lo cual es coherente con la idea de Cartagena, Orozco y Lara (2010), quienes defienden una teoría integrada, aunque bajo la denominación de “perspectiva multifactorial”. Es así, arguyen, porque no existe un único factor que lleve a los jóvenes y adolescentes a la comisión de un delito.

un problema que, en el contexto local, es probablemente más dramático y complejo que en otros países.

*Delincuencia juvenil y (10) teoría de la tensión:*¹⁰ El comportamiento delictivo de los jóvenes es una salida al *strain* (la tensión o el estrés) que ellos experimentan cuando falla su intento por conseguir medios, bienes o realizar ciertas actividades; o cuando no alcanzan el estatus o el reconocimiento que quisieran tener (no ser tratados como niños o ser tratados respetuosamente y como parte importante de un grupo, por ejemplo); o cuando son rechazados o maltratados por sus padres, o discriminados o abusados por compañeros en la escuela; o cuando pierden una relación amorosa. Los investigadores que usan esta teoría (que la “testan”), tratan precisamente de detectar esas fuentes de tensión, las circunstancias que llevan a los jóvenes a optar por el delito (y no de otros comportamientos que liberen el estrés) y los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de hacerlo (habilidades comunicativas precarias, ausencia de redes de apoyo, desescolarización, grupos de referencia con valoración positiva de la transgresión, etc.)

*Delincuencia juvenil y la (11) criminología del curso de vida.*¹¹ Esta teoría asume que la edad se encuentra directamente relacionada con la probabilidad de delinquir. Según Moffit (1993), habría dos grandes modelos de delincuencia: El de “la delincuencia limitada a la adolescencia”, al que responde el 90% de la gente y según el cual los comportamientos delincuenciales aumentan durante la adolescencia y después tienden a disminuir. Y el de la “delincuencia persistente”, según el cual un porcentaje mínimo de la población masculina (4 a 8 %), responsable eso sí de los delitos más graves, mantienen comportamientos delictivos durante toda su vida.

Agnew (2009) se ha ocupado de la pregunta por las razones asociadas a esa mayor actividad antisocial o delincencial durante la adolescencia. La autora hace uso de

¹⁰ Aebi (2016) reúne aquí algunas ideas sobre *la anomia* (de Emile Durkheim en el siglo 19 y de Robert K. Merton de la década del 30 del siglo 20), y las aportaciones más recientes de Robert Agnew desde mediados del siglo pasado hasta 2012, las cuales toman algunos elementos de las teorías de la asociación diferencial, del aprendizaje y, aún, de las subculturas delictivas.

¹¹ Sobre *life-course criminology*, Aebi cita a Wolfgang, Figlio y Sellin (1972) y a Moffit (1993).

la integración de varias teorías para afirmar que la explicación se encuentra en los cambios biológicos y sociales que experimentan los jóvenes a esa edad,¹² una disminución del control sobre los adolescentes y el surgimiento de otras sociabilidades, otros aprendizajes y mayores oportunidades para cometer delitos. En relación con la delincuencia persistente, la autora señala antecedentes -durante la infancia- de violencia, educación familiar deficiente, exceso de disciplina o ausencia total de ella, bajo nivel de autocontrol, falta de vínculos y una implicación muy temprana en la delincuencia (Agnew, 2009).

Finalmente, Richard Tremblay (Tremblay, 2000, 2007, 2008, 2015; Tremblay, Gervais y Petitclerc, 2008), en el marco de esta *criminología del curso de vida*, ha realizado diversas investigaciones motivado por el hecho de que la gran mayoría de los estudios criminológicos sobre la violencia juvenil utilizan muestras de adolescentes que tienen entre 12 y 18 años, es decir, motivado por estas preguntas: ¿qué ocurre antes?, ¿qué sucede durante los primeros años de vida?

Tremblay utilizó varios estudios que le permitieron: a) Advertir que el proceso de socialización puede consistir más bien en el aprendizaje de la utilización de la agresión indirecta y no en el aprendizaje de violencia física;¹³ b) que las agresiones físicas no aumentan con la edad y que tampoco es cierto que una parte considerable de los varones manifiesten una agresividad crónica durante la adolescencia, después de que esa agresividad ha logrado ser reprimida con éxito durante la infancia;¹⁴ c) que la frecuencia media de agresiones físicas llega a su máximo mucho más temprano de lo que se supone, hacia el final del segundo año de vida, y que luego disminuye progresivamente.¹⁵ A los 6 meses los bebés no tienen las

¹² Cambios físicos en el cuerpo de los adolescentes, cambios en el córtex pre-frontal del cerebro (que controla las emociones), incremento de la testosterona en los varones; así mismo, mayor autonomía, recursos y responsabilidades de los jóvenes, y formación de un estatus híbrido: no son niños ya, pero todavía no son adultos aunque quieran serlo (Aebi, 2016).

¹³ A partir de una encuesta longitudinal canadiense que siguió a 16.000 niños desde los 4 a los 11 años durante la década de 1990.

¹⁴ A partir de un estudio con una muestra de varones domiciliados en sectores socioeconómicamente desfavorecidos de Montreal y que Tremblay siguió de los 6 a los 15 años.

¹⁵ A partir de una investigación longitudinal con una gran muestra de bebés nacidos en Quebec en los años 1990.

capacidades lingüísticas para pedir un juguete a otro bebé, así que lo tomarán pese a la disputa. Hasta los 12 meses, descubrirán un objeto a la vez; entre los 12 y los 18 meses se dedican a imitar comportamientos de la vida real; y a los 24, juegan con otros bebés. Este último momento es el que presenta un nivel más alto de agresiones físicas: se descubren las relaciones sociales, los bebés hablan, caminan, agarran, golpean y patean, tienen relaciones positivas, pero también conflictos, sobre todo por la posesión de objetos. Aprenden que pueden lastimar y ser lastimados, y que una agresión física es respondida con otra, y que los adultos no toleran ese tipo de comportamientos.

No es extraño entonces que Tremblay considere que en los primeros (24) meses de vida de las personas se pueden encontrar factores explicativos -y por lo tanto alternativas de intervención- sobre la delincuencia juvenil:

La mayoría aprenderá también a esperar que el otro niño deje de utilizar el juguete y descubrirá que una buena manera de evitar las interacciones negativas es pedir el juguete en lugar de tomarlo por la fuerza. Tremblay concluye que aprender a ser paciente para obtener lo que se desea (preferir la satisfacción a largo plazo a la recompensa inmediata) y aprender a utilizar el lenguaje para convencer a los otros y satisfacer así los propios deseos parecen ser los dos factores más importantes para prevenir la agresividad física crónica. En particular, el desarrollo de la capacidad de expresarse es inversamente proporcional al del comportamiento impulsivo y criminal (...).

Tremblay considera que es fundamental prevenir la violencia desde la primera infancia. Si durante los primeros años de vida el bebé está rodeado de adultos violentos, aprenderá que la violencia forma parte de las relaciones sociales cotidianas. En cambio, si está rodeado de adultos que no toleran la agresividad física y recompensan los comportamientos prosociales, hay muchas probabilidades de que aprenda a utilizar métodos no agresivos para obtener lo que desea o para expresar su frustración. Por este motivo, ha desarrollado, programas de ayuda para, por ejemplo, madres toxicómanas y adolescentes, quienes carecen con frecuencia de las habilidades necesarias para educar correctamente a sus bebés (Tremblay citado por Aebi, 2016).

1.2 Política criminal y políticas públicas

En general, la política criminal está contenida dentro del amplio espectro de la política gubernamental. Para Stanley Cohen (citado por Sanz, 2017), la política criminal puede ser entendida como “toda decisión que adopta una sociedad

políticamente organizada para prevenir y reaccionar ante la comisión de un delito con el fin de mantenerlo a una cuota tolerable” (p, 31). Es decir, toda decisión que trata de mantener la criminalidad en una “cuota tolerable”, pues como dice el autor, el exterminio de la delincuencia es un objetivo inviable pues una sociedad sin crimen estaría patológicamente sobre controlada” (p, 126). Bien lo admite Durkheim cuando plantea que *“es normal que en todas las sociedades se comentan delitos”* (Durkheim, 2001, p, 8)

En los regímenes democráticos el objetivo de una sociedad sin delincuencia se entiende obviamente inalcanzable. Pero inclusive en caso de que se alegara -como a veces se alega- que “es posible exterminar el crimen de una vez por todas y a como dé lugar”, tal objetivo no sería plausible, correcto o admisible. Una sociedad democrática entiende -o debería entender- que el delito es un hecho siempre presente y que las instituciones no buscan exterminarlo sino gestionarlo y controlarlo. Así mismo (si realmente son democracias liberales), esos regímenes enfrentan la criminalidad procurando la mínima afectación o impacto del delito en la sociedad, y garantizando los derechos fundamentales de las víctimas, pero también del delincuente.

No obstante, es un hecho que aún en sociedades democráticas los gobiernos más conservadores han propendido por el reforzamiento de medidas represivas (priorizando el uso de la prisión, por ejemplo, restringiendo garantías básicas o reaccionado desproporcionadamente), mientras los gobiernos progresistas han buscado enfrentar al delito por medio de mecanismos preventivos (enfaticando especialmente las políticas sociales). Este es un principio, una tendencia general que sin embargo admite excepciones comprobables histórica y localizadamente; es decir que se pueden encontrar también gobiernos progresistas o de izquierdas que, en determinadas circunstancias o bajo la influencia de unos determinados actores hicieron o hacen un uso excesivo de la prisión o han tomado decisiones restrictivas de la libertad irracionales, innecesarias o desproporcionadas (Cfr.: Larrauri, 2007). El diseño y la ejecución de la política criminal se encuentran así estrechamente relacionados con las convicciones o visiones del mundo de quienes deciden, con la

coyuntura existente en el lugar en el cual se toma la decisión, y con los actores e intereses que inciden en el escenario político.

En los regímenes democráticos, de otra parte, por regla general se suelen privilegiar estrategias que centran su atención en *la prevención del delito*. Esas estrategias varían en costos, utilidad y alcance, y tienen mayor o menor relación *inmediata* con el problema criminal. Las de mayor alcance son estrategias enmarcadas en la promoción de políticas sociales, redistributivas, educativas, laborales, de salud, vivienda, recreación, cultura, etc. Otras estrategias más acotadas y tradicionales de prevención son las que se despliegan una vez cometida la infracción o el delito, por medio de mecanismos que van desde la aplicación de la pena de prisión con fines reeducativos o resocializadores, hasta los programas de penas alternativas. Y finalmente, las estrategias pos-penales pretenden contrarrestar los impactos negativos que produce la cárcel en las personas, y disminuir los factores de riesgo de reincidencia mediante programas de rehabilitación e inserción social.

Un concepto que define la política criminal así, prioritariamente preventiva, pero sobre todo amplia y multifacética o “integral y comprensiva”, ha sido recibida con beneplácito en Colombia por la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), y adoptada por la jurisprudencia constitucional, así:

[La policía criminal es] el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para

obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica” (Corte Constitucional, 2001)

En ese tipo de políticas criminales “amplias e integrales”, Pérez (2016) advierte una contradicción y un riesgo. La contradicción consiste en que, de esa manera, las sociedades terminan *defendiéndose de aquellos a quienes dicen asistir*; y el riesgo consiste en que la política criminal termina “colonizando” la política social y, por lo tanto, el reconocimiento de derechos sociales se va subordinando a las finalidades e instancias de la prevención del delito.

De otra parte, en una concepción más acotada y precisa, Larrauri (2018) define la política criminal como “las opciones y decisiones que adopta el parlamento para reducir la delincuencia y organizar el sistema penal” (p, 209). Según la autora, este tipo particular de política contiene en sí misma dos grandes decisiones: criminalizar un comportamiento (es decir, definir qué es delito) y determinar los recursos procedentes para aplicar una determinada medida o sanción (es decir, definir cómo se lo persigue o investiga, cómo y quién lo sanciona).

1.2.1 Virajes y rentabilidades de la política criminal

Independientemente de los regímenes que formalmente exhiben las sociedades contemporáneas en Occidente, explica Larrauri que la política criminal en general ha transitado de un modelo resocializador (prevaliente entre 1945 y 1980) a un modelo de incapacitación (1980 en adelante). Estos son los indicios en ese cambio: a) El ideal de resocializar ha dejado de ser prioridad en el sistema penal; b) hay un resurgimiento punitivo tanto en el aliento de quienes hacen las leyes como en la ciudadanía; c) el delincuente ha perdido los márgenes de simpatía o de tolerancia que en algún momento tenía con respecto a la ciudadanía que comprendía algunos delitos como derivados de la exclusión social y económica; d) la víctima ha exigido una mayor consideración y más derechos que el delincuente, y efectivamente los sistemas penales privilegian cada vez más el interés de la víctima y de la ciudadanía; e) la intensificación de las penas y la criminalización han cobrado un lugar especial en los discursos electorales; f) existe la percepción de que la prisión

disminuye la delincuencia; g) varias teorías criminológicas sostienen que el delincuente tiene plena conciencia de los costes y beneficios de su proceder; h) el Estado ha delegado buena parte de su responsabilidad en la ciudadanía y en la víctima; i) existe desconfianza en la posibilidad de contener la delincuencia (Larrauri, 2018, p 212). En el modelo resocializador, habría primado el ideal de reincorporar al delincuente, de incluirlo en la sociedad durante y después del cumplimiento de su sanción; en el segundo, primaría el control social y una confusión entre ideas conservadoras y neoliberales que finalmente convergen en el denominado “populismo punitivo”.¹⁶

Ese tránsito que menciona Larrauri es el mismo que en otros términos ha señalado José Ángel Bradariz desde el título mismo de su trabajo *Política criminal de la exclusión: El sistema penal en tiempos de declive del Estado social y de crisis del estado nación* (Brandariz, 2007). Es, además, el cambio que también ha explicado Garland (2005) en su investigación sobre la cultura del control, el crimen y el orden social en la sociedad contemporánea (particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra).

El cambio de paradigma descrito por los autores ha sido ampliamente debatido, pero en términos generales se admite que el abandono del ideal de la resocialización y el reforzamiento de políticas de control e incapacitación, evidencian un pesimismo generalizado frente a la delincuencia que encaja perfectamente -y se refuerza- con los esquemas más generales del neoliberalismo económico.

En lo que respecta a la delincuencia juvenil, el tránsito de los modelos de política criminal deja grandes interrogantes con respecto a la respuesta que el Estado y la

¹⁶ El populismo punitivo se basa en tres consideraciones: a) el reforzamiento de las penas puede incidir en la reducción de la comisión de los delitos; b) la promesa de castigo intenso (o el castigo efectivamente aplicado) refuerza los consensos morales en torno a un problema social específico; y c) el recurso al derecho penal y al discurso de la seguridad generan réditos electorales (Romero, 2012). Los discursos políticos electorales que enfatizan el castigo penal logran difundirse entre la opinión pública a partir de la indignación y el reproche moral que genera el delito (o ciertos delitos como aquellos que atentan contra la libertad sexual o contra menores de edad), y de los sentimientos de venganza o retaliaciones que demandan del legislador castigos ejemplarizantes.

sociedad están dando a los adolescentes y jóvenes infractores. En el entendido de que se trata de un tránsito relacionado con los cambios en los grandes modelos económicos y sociales, aquellos interrogantes cobran especial importancia porque los jóvenes y adolescentes infractores constituyen una población que todavía se encuentra en tránsito hacia el mercado laboral y que, en algunas circunstancias, no se encuentra completamente integrada al sistema educativo. Los jóvenes delincuentes son, en ese contexto y en el lenguaje de De Giorgi (2006), un típico resultado -y objetivo- del gobierno de la excedencia del postfordismo y, en términos más clásicos, una población o clase considerada peligrosa ya que su desocupación o inclusive su subjetividad pueden ser considerados un riesgo en las sociedades de control contemporáneas. Son, en breve, una población difícil de controlar, “accionistas de la nada” (Christie 1993, p.68), o personas sin propiedades, sin redes sociales de apoyo y algunas veces -sobre todo en sociedades en desarrollo- sin acceso a la cobertura de sus necesidades básicas.¹⁷

El incremento de los jóvenes en riesgo de ingresar al sistema de responsabilidad penal, y los ya ingresados,¹⁸ ha permitido de paso algunas rentabilidades que se avienen también con aquel marco general de los regímenes neoliberales. Se trata de la rentabilidad de “la administración del dolor” (Christie, 1993) no solo en términos políticos (populismo punitivo), sino en términos directamente económicos: Cárceles, internados, externados o en otras palabras, centros especializados en administración de justicia para menores,¹⁹ por ejemplo, se suman al complejo

¹⁷ No se trata solo de pobreza, sino de *desigualdad*. Lea y Young (1984) han considerado que la reducción de la pobreza no disminuirá la delincuencia, pero la distribución desigual de los recursos determinara su evolución.

¹⁸ Un factor importante de este crecimiento durante las últimas décadas ha sido la política antidrogas que ha reforzado del control de “las clases peligrosas” o consideradas “improductivas” (Cfr. Christie, 1993). La situación del sistema penitenciario colombiano es ilustrativa: El aumento de las penas y la extensión de los tipos penales relacionados con las drogas, y el correlativo encarcelamiento de jibaros y consumidores (los eslabones débiles), han sobrepoblado las cárceles: Entre 2005 y 2014 se capturaron más de 720.000 personas por porte, tráfico o fabricación de drogas, es decir, 9 personas cada hora (Véase: Uprimny; Chaparro y Cruz, L., 2017).

¹⁹ Inclusive los centros carcelarios son administrados por actores privados, como el Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo en Medellín, regentado por la Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos. Los centros especializados son contratados por el ICBF. Es decir que en lo que respecta a los adolescentes y jóvenes que cumplen medidas o sanciones judiciales, la implementación de la política criminal está a cargo también de actores no estatales.

securitario urbano y a los servicios en el sistema de justicia y penitenciario de adultos en el cual ya participa activamente el sector privado. Ante una demanda que el Estado no puede -o no quiere- satisfacer, y tomando a los adolescentes y jóvenes como “materia prima” -en la industria del control- el sector privado asume funciones estatales eficazmente, lo cual no solo amplía la injerencia del Estado en lo privado, sino que -valiéndose de los privados- los gobiernos satisfacen las “necesidades” o demandas de la ciudadanía. Y los privados, nuevamente... hacen empresa.

La rentabilidad política y la rentabilidad directamente económica saltan a la vista cuando se examinan, también en niveles territoriales acotados, las políticas públicas en las cuales más específicamente se despliegan las grandes líneas de la política criminal. El uso o la rentabilidad política aludida, remite a lo que Jhonatan Simon denominó “Gobernar a través del delito” (Simon, 2011). El autor examina la manera como desde la década de 1979 el delito es “el enemigo” y “la seguridad”, la respuesta a él.²⁰ El delito dejó de estar anquilosado en los distritos judiciales en los que primaba el carácter sancionatorio y punitivo de la ley, y emprendió un rumbo decidido como estrategia de gobierno (p, 27).

El delito, según el autor, es una cuestión estratégica fundamental que hace legítimas intervenciones que pueden estar motivadas por otras razones, y que permite el establecimiento de discursos, metáforas y tecnologías que dan como resultado una nueva oportunidad de gobernanza (Simon, 2011, pg. 14-15). El gobierno del delito ha dejado de lado al estado bienestar y ha dado un giro hacia un estado penal en el cual la reducción de riesgos es central, y el cual afecta principalmente a personas de escasos recursos y a grupos minoritarios. Inclusive la espacialidad ha sido reconfigurada para reducir ese riesgo o la sensación de inseguridad: como la proliferación de barrios cerrados “que son para la sociedad civil, lo que las cárceles

²⁰ Esta guerra declarada contra el delito fue establecida en la década de los años sesenta en EE.UU., más concretamente tras el asesinato del senador Robert. Kennedy en 1968 y tras la promulgación de la ley Omnibus Crime Control And Safe Streets act (Ley general para el Control del Delito y la Seguridad Urbana), tuvo en los años sesenta un perfil rehabilitador, pero en las décadas de 1980 y 1990 se impuso una visión pesimista que trajo consigo el endurecimiento de las penas.

para el estado” (Simon, 2011, p, 35) y que configuran nuevas prácticas, mentalidades y razonamientos sobre la libertad.

La educación, la salud, y otros derechos sociales, han sido obviamente relegados, con lo cual se ha subvertido el orden de prioridades en materia de política pública. Nuevos discursos, también enmarcados en el bien común y en la defensa de la comunidad, han tomado el lugar dando a entender que el ejercicio del poder tiene irremediablemente un carácter punitivo. Controlar el delito se perfiló como instrumento de legitimidad popular, bien fuese mediante enfoques de tratamiento rehabilitador o a través de medidas coercitivas.

Desde la década de 1970 se han sancionado sucesivas leyes que atacan casi todas las etapas del sistema de justicia penal a lo referido en aquellas decisiones que se perciben favorables a los delincuentes, desde las leyes de caución, la defensa de la inimputabilidad por insania o las leyes reguladoras de las condenas, hasta las leyes correccionales (...). Además en la mayoría de los casos la legislación se ha pronunciado a favor del castigo, tanto en las cárceles como en la aplicación de la pena de muerte” (Simon, 2011, pg. 142).

Los beneficiarios directos de estas políticas son el sistema penitenciario y el sector policial, quienes acaparan gran parte de la inversión pública y sostienen la gobernanza a través del delito (Id, p, 149). Y los políticos “de mano dura”, por supuesto, que captan los réditos electorales correspondientes.

En el caso colombiano, los discursos o prácticas punitivas no solo han menoscabado la libertad, sino que ha focalizado sectores poblacionales, entre ellos a la población adolescente, como factor de riesgo para una sociedad protegida y asegurada. El pesimismo frente a la reincorporación de estos adolescentes y jóvenes ha sido utilizado por diversos actores políticos para generar sentimientos de empatía con los discursos de “erradicación” autoritaria de un problema en el cual, no obstante, la sociedad y el estado tiene una gran responsabilidad. El miedo al delito ha sido instrumentalizado, cooptado y manipulado como estrategia de gobernanza, pues aduciendo promesas de seguridad, se han decidido competencias electorales y se han restringido libertades de grupos poblacionales en provecho de diversos ejercicios de poder.

Pero, de otra parte, la seguridad es también un nicho de mercado (directamente relacionado con aquel ambiente de miedo al delito y de sensación constante de inseguridad). Esta es otra rentabilidad del sistema. Del mercado que gira en torno a él, se alimentan funcionarios públicos y empresas privadas dedicadas a la salvaguardia de los individuos y sus pertenencias. Este mercado tiene una demanda creciente, requiere de equipamiento y provisiones, y hace de “la industria del control del delito” (Christie, 1993) un negocio inacabado para la cual se ha dispuesto todo un andamiaje público-privado que asegura enormes y constantes flujos de capital.

En términos teóricos, para que esa industria sea viable o sostenible, requiere de dos elementos: a) La distribución desigual de la riqueza y b) la distribución desigual del acceso al trabajo remunerado. Estas variables derivan tangencialmente en el desarrollo de la delincuencia. Por eso, la industria y los grupos de poder focalizan su interés en aquellos considerados potencialmente peligrosos, es decir, en la materia prima de la industria del control. Por ejemplo, en los desocupados: ¿Qué hacer con los desocupados?, ¿Cómo controlar a los que no son parte de la población económicamente activa?, ¿Qué hacer o como controlar a aquellos que no tienen nada que perder? (Christie, 1993, p, 67)

Los desposeídos, “los accionistas de la nada”, carecen de redes vinculares de apoyo o de contención. Podrían carecer inclusive de su propia honra (Id., p, 68). Son alicientes para un negocio (del control del delito) que atiende demandas de capital humano, político y económico para regular o controlar focos poblacionales propensos a perturbar de una u otra manera el orden social. En relación con la prisión, por ejemplo: “Cárcel quiere decir dinero. Mucho dinero. En los edificios. En el equipamiento y en la administración. Esto es así, se trate de una cárcel privada o estatal. En los sistemas occidentales siempre intervienen empresas privadas, de una manera u otra (Christie, 1993, p, 106)”:

Las privatizaciones de las correccionales de menores se han incrementado aún más rápido. Durante los últimos treinta años se ha vuelto muy común enviar a los menores a organizaciones privadas (p. ej. Centros de capacitación, programas de tratamiento y orientación en internados, familias sustitutas y programas de recreación) en vez de a instituciones estatales. Actualmente en los programas de

EE.UU. gran parte de los menores que se encuentran bajo supervisión de un juez son destinados a programas privados. Y en los últimos años de las cárceles comunes, prisiones, correccionales de menores también recurrieron a proveedores privados para abastecerse de gran cantidad de servicios tales como comida, asistencia médica, asesoramiento, capacitación vocacional, educación (...)" (Christie,1993, pg. 107).

Desde esta perspectiva de la rentabilidad económica del crimen, las personas vinculadas a un proceso penal o privadas de la libertad incluyendo a los adolescentes y jóvenes infractores de la ley penal, no son importantes por lo que produzcan. Son importantes por lo que demandan en vigilancia y sostenimiento (Christie, 2011, p, 124).

Hay en todo esto, en síntesis, una especie de círculo vicioso: las políticas neoliberales producen condiciones de desigualdad que incrementan la inseguridad y la probabilidad de comisión de delitos, para la cual surge como alternativa un estado coercitivo que además aboca a la población y a los empresarios privados a mayores medidas de control, sosteniendo así el *statu quo* o legitimando ese mismo orden social. O igualmente, a partir de la inseguridad percibida se refuerzan medidas de control y, en una dialéctica de costo-beneficio, entre la sensación de seguridad y la sensación de peligro gira el engranaje económico, político y social hacia una industria de vigilancia y seguridad.

Ese panorama puede ser solo una expresión del "estado mínimo" que, desligándose de lo económico y social, se repliega hacia el ejercicio del control: A partir de la consolidación de políticas neoliberales que replican condiciones desiguales, se favorece la percepción de inseguridad y la necesidad de medidas de control y prevención que, en todo caso, no estarán vinculadas con el viejo estilo de la asistencia social.

1.2.2 De la experticia político criminal a los expertos en políticas públicas

El acoplamiento de las formas de control del crimen con el *Estado mínimo*, o en general las transformaciones contemporáneas de la política criminal, no surgen de decisiones tomadas "así nada más" por políticos y gobernantes conservaduristas o

neoliberales. Las nociones vistas sobre el delito y el delincuente,²¹ tanto como diferentes ideas sobre formas eficaces y correctas de intervención sobre el problema criminal, han sido objeto de un intercambio permanente entre decisores políticos y conocimiento especializado, así: De una parte, aquellos decisores se apoyan en la investigación teórica y empírica tratando de tomar *decisiones informadas* o, por lo menos, tratando de hacerse con la legitimidad que puede aportar el método científico a sus puntos de partida.

De otra parte, en la dirección contraria, los expertos y académicos examinan críticamente y sobre el terreno el impacto de las decisiones políticas, formulan alternativas, realimentan el saber acumulado en sus propias áreas de conocimiento o en sus comunidades científicas, o simplemente aportan razones *ad hoc* para los gobiernos o los decisores políticos (que, en el caso de la cuestión criminal, son críticas en el ejercicio de la fuerza o de la violencia institucional).

Muñoz (2017) ha examinado el rol de algunas comisiones de expertos designadas para asesorar el trabajo legislativo penal en Colombia, y reafirma el papel más general de las ciencias sociales en las decisiones sobre la cuestión criminal:

A pesar de la fuerte creencia del positivismo científico del siglo XIX en la objetividad y avaloratividad del conocimiento científico, hoy esa idea es insostenible. En la formación de las ciencias sociales no solo hay interés por resolver problemas sociales, pues el conocimiento de la ciencia sirve también al objetivo de justificar o inducir relaciones de poder (p, 284)

El mismo autor recuerda algunos de los riesgos que son propios del intercambio entre saber experto y decisiones políticas en materia criminal:

²¹ Decenas de perspectivas criminológicas se han desarrollado a partir de las teorías enunciadas, cada una de ellas normalmente derivadas de investigaciones sobre problemas localizados espacial y temporalmente. Aunque son perspectivas “de corto alcance”, son mucho más “útiles” o con frecuencia tienen aplicación más directa en la política criminal. Es imposible dar cuenta de ellas en este trabajo. Pero tal vez valga mencionar, como ejemplo, el caso de la teoría de la decisión racional (Becker) que desató -no solo entre los economistas- un extraordinario interés -entre otros- por la relación entre pobreza y crimen, el peso de las actividades rutinarias en la victimización, los costos del crimen, el rol de las pequeñas ilegalidades en la producción de la gran delincuencia, los factores de riesgo, la georreferenciación del crimen y los efectos de contagio socioespacial, la investigación aplicada y el desarrollo de experimentos controlados, y el cálculo del impacto -y funcionalidad- de la sensación de inseguridad (Cfr. Brandariz, 2007)

Cómo algunos autores han advertido, el rol de los expertos puede tener un efecto de contención de impulsos punitivistas; pero como otros estudiosos sugieren, el protagonismo de los expertos puede erosionar la deliberación y, por tanto, derivar la discusión (sobre qué castigar y cómo hacerlo) a un ámbito cada vez menos democrático, más administrativo y técnico (p, 285).²²

Con todo, no es evidente que el saber que fundamenta las decisiones de política criminal proceda, *necesaria e inmediatamente*, de las disciplinas que estudian la cuestión criminal (la psicología criminal, la economía del crimen, el derecho penal, la sociología criminal), o de los campos en los cuales esas disciplinas convergen (la criminología o los estudios de política criminal). Ello es así por diversas razones. Por ejemplo: a) porque la academia puede eventualmente ser refractaria a la producción de conocimiento práctico (o con fines prácticos) o a la realización de investigación aplicada en esas materias; o porque simplemente b) las decisiones de política criminal se toman a veces intuitivamente por expertos en otras materias, o c) porque las decisiones se toman por mandos medios o por autoridades locales que responden al contexto inmediato con sus propias y limitadas capacidades; o d) porque las políticas se trastocan -también- localizadamente con fines espurios o por simple economía burocrática; o e) las decisiones básicas sobre el crimen (legislativas y gubernamentales) son tomadas por políticos de profesión interesados menos en el control de la criminalidad, que en el impacto en la opinión pública y en la gestión electoral, es decir, interesados en efectos de populismo punitivo (Garland, 2005; Larrauri, 2006).

Pero sobre todo, y al menos en las últimas décadas, el saber no procede *inmediatamente* de las disciplinas que estudian *directamente* la cuestión criminal, porque la investigación y el conocimiento que fundamenta las decisiones de política criminal están cada vez más *mediados* por la denominada *policy sciences* (Lasswell & Lerner, 1951), un campo académico y práctico que actualmente se ha “establecido como una subdisciplina en la ciencia política” (Valencia y Álvarez, 2008,

²² En el mismo sentido pueden verse la lectura que el autor hace del trabajo de M. Foucault sobre la relación entre saber y poder, en este caso para comprender el alcance de la política criminal de “la seguridad democrática” Muñoz (2015). En el caso de América Latina, por otra parte, la “servidumbre política” del saber criminológico puede rastrearse en: Del Olmo (1981).

p, 95-96), y en la cual sigue prevaleciendo la idea original de Lasswell: Que las ciencias sociales se convertirían en tributarias de *las ciencias de las políticas* (id).

La ciencia de las políticas, o las políticas públicas, constituyen un campo analítico e instrumental, transdisciplinar, que se inspira en el examen de *l'état en action* (Muller & Jobert, 1987) y que se originó “como una tentativa de utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales para elaborar recetas para el buen funcionamiento del gobierno” (Hernández, p, 81):

Desde esta perspectiva la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Cómo producir políticas eficaces, que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible? Generalmente se consideran como punto de partida de esta disciplina los trabajos de Lasswell (...) y desde otra dimensión, los experimentos realizados en el Ministerio de la Defensa de los Estados Unidos conocidos como PPBS o Program, Planning and Budgeting System (Hernández, p, 81).²³

Lasswell (1996, citado por Valencia y Álvarez, 2008), considerado pionero de *las ciencias de las políticas o políticas públicas* afirmaba que “siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos y *prevención de conducta delictiva criminal*, entre otros” (p. 107). Por eso:

(...) el enfoque multi-inter-disciplinar ayudaría a evitar la especialización y fragmentación del conocimiento que caracterizó a la década de 1950. Para nuestro autor, las ciencias de las políticas eran un campo de estudio centrado en los problemas fundamentales de carácter público. No obstante, debido a que los problemas que se perciben dentro de una sociedad pertenecen a una realidad holística y compleja, estos no deben abordarse desde un punto de vista sesgado, sino que se debe privilegiar la gama de enfoques que posibilita el abordaje teórico sobre la realidad, desde diversas disciplinas de estudio (p, 100).

Aunque en América Latina *las ciencias de las políticas o políticas públicas* hayan tardado en cobrar importancia, o aunque en Colombia todavía se encuentren en desarrollo, o aunque actualmente existan ya suficientes críticas a esa manera de

²³ Cfr. Valencia y Álvarez (2008): “De esta manera las agencias gubernamentales, con el propósito de aprovechar los recursos intelectuales de esta nación para fines políticos, incorporaron economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos, entre otros, en la administración del Estado” (p, 98).

abarcar totalidades disciplinares y tecnológicas, de sintetizar sistemas, de hacer funcional el conocimiento o de enfrentarlo a otras variables de gobierno, pese a todo ello, en las últimas dos décadas ese lenguaje y ese método adquieren relevancia local en relación con las decisiones políticas: producción de conocimiento utilizable, gobierno ilustrado, buen gobierno, buenas prácticas de gobierno y, por supuesto, gobierno por políticas públicas.

La política criminal, que -como se dijo al inicio de este apartado- está contenida dentro del amplio espectro de la política gubernamental, no ha escapado a esa dinámica. De hecho, en el cambio de paradigma en la política criminal (del modelo de resocialización al de control) los expertos en políticas públicas adquirieron una gran importancia, sobre todo en el momento de su escalamiento, convergencia o convivencia con el *New Public Management* (Martínez, 1999).

La coincidencia de expertos en políticas públicas y “gerenciadores” (o gerentes) fue interpretada en su momento por Osborne y Gaebler (1995) como la *reinención del gobierno y la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Pero, más allá de las implicaciones generales para el gobierno y la administración del Estado, esta nueva racionalidad ha introducido prácticas de economía de recursos, orientación eficiente hacia nuevos objetivos, y producción de indicadores para la evaluación de resultados que han impactado directamente las políticas de respuesta a la cuestión criminal y la han alejado mucho más los viejos estilos reintegradores del estado social. Se trata de prácticas en las cuales, finalmente:

(...) se tiende más bien a generar atención hacia indicadores relativos a rendimientos, como número de personas detenidas o retenidas, número de fuerzas policiales dispuestas en determinadas operaciones, número de condenas dictadas, número de llamadas de emergencia atendidas o velocidad de actuación ante tales reclamos; se margina, en cambio, la consideración de resultados específicos, como la reducción de las tasas de delito, el incremento de los índices de resolución de casos denunciados o el crecimiento de los porcentajes de penados resocializados (...). En esta racionalidad hallan su sentido nuevas formas de proceder en la determinación y ejecución de la responsabilidad penal, como la implantación creciente de las prácticas de justicia negociada (...), la proliferación de la industria de la seguridad privada –policías privadas, cárceles privadas-, o el recurso a fórmulas sumarias en el marco del procedimiento criminal. (Osborne, D. y Gaebler, T., 1995, p, 96-97).

Después del “ocaso del Estado Social” (Brandariz, 2007), la exclusión social se entendió como un fenómeno “normal” que habría de “gestionarse” (o, en breve, gerenciarse), y los modelos integrales se asumieron como insostenibles económicamente o inclusive como responsables de ciertas actitudes ciudadanas parasitarias heredadas del pasado *welfarista*:

En consecuencia, ni políticas de asistencia social ni prácticas de incremento de los marcos de tolerancia social son funcionales, sino que deben ser superadas. Se produce un retorno a lógicas individualistas, impulsadas por la retórica de la elección racional (*rational choice*), que consolidan dinámicas de *darwinismo social*, de individualismo competitivo, en los que se desarrollan planteamientos de responsabilidad personal, de culpabilización del excluido, que aparece como responsable de su situación por su falta de esfuerzo y por su descuidado comportamiento (Brandariz, 2007, p, 52).

En el pensamiento político criminal específicamente, concluye el mismo autor, han tenido influencia “las mismas retóricas individualistas”. Y con ello, comenzó “a enfatizarse la plena responsabilidad individual del infractor, en un momento en que la criminología ya no precisa ocuparse de indagar los presupuestos de eficacia de una práctica reintegradora, sino más bien de gestionar riesgos” (Brandariz, p, 52).

Es precisamente por el repliegue -y despliegue- de la política criminal en las políticas públicas, que *el análisis de política pública* resulta ser ahora la metodología más apropiada para saber algo sobre la pregunta básica que dio origen a esta investigación: ¿Qué ha sido de los modelos de respuesta institucional a los jóvenes y adolescentes infractores de la ley penal?

No se trata, por supuesto, de un *análisis para la creación* de políticas, sino de un *análisis de políticas existentes* (Buhrs & Bartlett, 1993) que permita saber “qué ha ocurrido” con la característica identitaria de la política actual de infancia y adolescencia, es decir, con *el modelo de protección integral* (que se formuló en Colombia -irónicamente- en un tiempo en el cual la política criminal en el mundo avanzaba hacia el endurecimiento de la respuesta penal). De ese modelo y del que le precedió, así como del tránsito entre ellos o de la mixtura que -según algunos críticos- estaría vigente, se ocupa el siguiente capítulo.

2. MODELOS DE RESPUESTA A LA DELINCUENCIA JUVENIL

Hasta el siglo XVIII, niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) no tenían un tratamiento diferencial en lo que respecta a su juzgamiento por conductas delictivas, y tanto como en la investigación judicial, en las prisiones era posible encontrar a menores y adultos compartiendo procesos y espacios. Teniendo en consideración que aquellos NNAJ vinculados a la escuela eran clasificados como “infantes” y quienes no eran simplemente “menores” (García, 1999).²⁴

En los Estados Unidos de Norteamérica, en 1889 se creó el primer tribunal de menores (en Chicago). En Latinoamérica, Argentina estableció un juzgado especializado en 1919, México un tribunal de menores en 1921 y Venezuela en 1939. Sin embargo, las nuevas formas de enjuiciamiento fueron creadas bajo preceptos del derecho penal de adultos, con criterios de imputabilidad que terminaron sometiendo a los menores de edad a medidas o sanciones afines a las que recibían las personas adultas. Se hacía en cada caso necesario invocar principios de legalidad y proporcionalidad de la pena para que fueran reconocidas algunas acciones diferenciadas (Jiménez, 2009).

Estos tribunales de menores latinoamericanos surgieron u operaron durante sus primeros años en medio de las crisis de la década de los años 30, lo cual hizo que por falta de recursos se generaran cambios estructurales en la sociedad que impactaran el entorno de los menores infractores o potencialmente infractores. Pero también, en medio de procesos políticos dictatoriales, diversos regímenes autoritarios hicieron de la persecución y sanción de los NNAJ un proceso aún más coercitivo y punitivo.

²⁴ El derecho romano “distinguía un período de irresponsabilidad absoluta hasta los 7 años y una responsabilidad progresiva a partir de esa edad, que se ampliaba a los 10, 14 y 18 años, y llegaba a la plenitud a los 25 (...). En 2016, en España, la responsabilidad penal del menor se aplica a los mayores de 14 y menores de 18 años, con penas que se vuelven más severas a partir de los 16. Antes de los 14 sólo se pueden aplicar normas del Código Civil, y ya no es posible aplicar la ley penal del menor a los jóvenes adultos (de 18 hasta 21 años). En cambio, en Suiza, la responsabilidad penal del menor comienza a los 10 años, aunque sólo se pueden aplicar penas privativas de libertad a partir de los 15, y existen medidas penales y establecimientos de detención específicos para los jóvenes adultos (de 18 hasta 25 años)” (Aebi, 2016)

Solamente entre las décadas de los años cincuenta y sesenta se emprendieron diseños de políticas derivadas de un enfoque denominado *situación irregular* (Jiménez, 2009). Se trata de un modelo dirigido principalmente a la atención de los menores abandonados y potencialmente peligrosos. Este enfoque, propio del denominado *modelo tutelar*, se establece en América Latina y acoge a los menores como un factor residual de la sociedad, el cual demandaba de intervención estatal. Esta perspectiva, desde luego, legitimaba el uso de la fuerza y la remisión -sin mayores consideraciones- de menores ante tribunales de justicia. Este modelo tutelar, aunque limitado, se vio sin embargo afectado igualmente por la considerable reducción del gasto público que pone en aprietos la ejecución de políticas públicas en América Latina durante los años 70 y 80, entre ellas las asociadas a la infancia y la adolescencia.

Con la Convención de los Derechos del Niño en 1989, el modelo de situación irregular o modelo tutelar es confrontado con un nuevo paradigma denominado *protección integral*. Se trata de un nuevo modelo que, no obstante, requeriría no solo un cambio de mentalidad sino también un cambio sustancial en la legislación de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (García, 1999) y, sobre todo, un marco de política pública.

2.1 Modelo tutelar y modelo de protección integral

El modelo tutelar ha sido considerado como propio de un paradigma proteccionista, paternalista, de control y dominación sobre infantes o menores; un modelo que permite prescindir de las garantías procesales que se reconocen tradicionalmente en el derecho penal de adultos y que transfiere directamente la culpabilidad del delito a los padres. Por eso, este modelo *de situación irregular* establece sanciones y medidas (entre ellas la privación de la libertad) que son asumidas completamente por el Estado –“protector”- y que excluyen el acompañamiento de la familia.

El modelo tutelar, adoptado en Colombia mediante el Decreto 2737 de 1989 por medio del cual se expidió el Código del Menor, excluyó la responsabilidad subjetiva y las garantías procesales de los menores de edad involucrados en la comisión de

una infracción o de un delito. La explicación de esa característica del Código del Menor es que, según el modelo que le sirve de base: a) los menores son objeto de protección de sus padres y del Estado, y por lo tanto no son interlocutores legítimos en el marco de la ley; b) los menores son inimputables o incapaces de asumir sus propias acciones; y c) los menores son inmaduros psicológicamente.

Tres rasgos del Código del Menor, y por lo tanto del modelo tutelar en Colombia, sintetizan la naturaleza de la respuesta estatal frente al menor infractor en ese momento: En primer lugar, los jueces de menores o promiscuos de familia conocían en una única instancia de las posibles infracciones previa a la imposición de una medida o sanción (lo cual era inimaginable ya en el derecho penal de adultos, pues constituiría allí una flagrante violación a la garantía de la doble instancia). En segundo lugar, los menores solo podían ser asistidos por el defensor de familia o apoderado si lo tuviese, lo cual excluía la presencia de un abogado y por lo tanto anulaba el derecho a la defensa técnica. De paso, esa limitación contribuía al desconocimiento de la presunción de inocencia y del derecho a ser informado de las circunstancias de la aprehensión. En tercer lugar, el código del menor no limitó las causales de privación de la libertad, ni señalaba un tope máximo de pena²⁵ (solo disponía la pervivencia de la medida judicial una vez cumplida la mayoría de edad, en caso de que fuese necesario y –paradójicamente- con fines de rehabilitación) (Cfr. Jiménez, 2009).

Esa legislación fue expedida bajo concepciones paternalistas y asistenciales, las cuales alienaban la capacidad de agencia de los menores de edad y anulaban el examen externo de los componentes subjetivos del comportamiento infractor. Los menores de edad pudieron ser, así, objeto de acciones judiciales que respondían fácilmente a las demandas de seguridad pública y que deslizaban la atención de problemas estructurales, estos tal vez sí emparentados con los factores explicativos

²⁵ Ante la privación de libertad o ubicación en centro especializado en medio cerrado, el código del menor o Decreto 2737 de 1989, en su artículo 209 solo estableció por causantes de esta medida: 1. Infracción penal cometida mediante grave amenaza o violencia a las personas. 2. Reincidencia en la comisión de infracciones penales y 3. Incumplimiento injustificado de una medida impuesta anteriormente. Lo que da cuenta de la débil categorización que ameritara la privación de libertad y su duración en la misma.

de la delincuencia juvenil (desnutrición, pobreza, desigualdad, aislamiento, desocupación, carencia de vínculos o círculos de apoyo, etc.).

Tras la firma de la Convención de los Derechos del Niño, el modelo tutelar empezó a ser foco de críticas cada vez más intensas en relación con el grado de responsabilidad que podía atribuirse al individuo, a la familia, a la sociedad y al Estado, una vez los menores de edad se involucran en un evento criminal. El modelo tutelar es criticado también por su inspiración adulto-céntrica, la cual se expresaba en una inimputabilidad que deslizaba la carga de la infracción o del delito hacia la familia y el Estado. No es extraño que el niño o el adolescente infractor prácticamente “no existieran” en el mundo de las garantías procesales y la defensa, tal como ocurría en el derecho penal de los únicos sujetos capaces en Colombia: los adultos.

Así, ante las críticas que suscitaba la situación normativa del menor infractor en Colombia de cara a la Convención de los Derechos del Niño (1989), y de cara también a la ley aprobatoria de tratado internacional que introdujo plenamente esa convención en el orden jurídico colombiano (1991)²⁶, se perfiló entonces un cambio hacia un modelo que será conocido en adelante como *modelo de protección integral*.

Según la Gaceta el Congreso de la Republica de Colombia del 18 de mayo de 2006, en ponencia de primer debate del proyecto de ley número 215 de 2005 senado, 85 de 2005 cámara, por el cual se expide el código de infancia y adolescencia. En 1994 el Ministerio de Justicia conformo una comisión interinstitucional con el fin de actualizar las políticas infancia y adolescencia de conformidad con la Convención Internacional de los Derechos Niño (CDN), la cual formuló un proyecto de ley del cual que sin embargo -y por razones que todavía no son claras- fue retirado por el mismo gobierno días después. Dos proyectos más, igualmente fallidos, se presentaron durante los diez años siguientes. Inclusive el proyecto de ley estatutaria número 32 de 2004, producto del trabajo concertado de algunos congresistas y la

²⁶ La Convención fue introducida en el orden jurídico colombiano por la Ley 12 de 1991.

Alianza por la Niñez Colombiana (ICBF, Unicef, Unodc, Save The Children International, OIM, OMS-OPS, OIT-IPEC, Facultad de Psicología de la Universidad Javeriana, Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional), fue igualmente retirado del Congreso, esta vez porque el tiempo de los debates reglamentarios resultaba insuficiente.

Sin embargo, esas mismas organizaciones y algunos congresistas, con el apoyo esta vez del Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía de Menores y la Asociación de Defensores de Familia del ICBF, insistieron más tarde y presentaron el proyecto de ley estatutaria 085 de 2005 cámara y 215 de 2005 senado, por el cual se buscaba expedir el código de la infancia y la adolescencia. Esta intención de adecuar la legislación colombiana a la CDN de 1989 (entre otros tratados internacionales suscritos por Colombia), contó con un apoyo y una presión internacional que resultaron determinantes.²⁷

De ese proyecto, se debatieron con especial intensidad en el Congreso los siguientes aspectos (Congreso de la Republica de Colombia, 2006): a) Las formas y el procedimiento que deberían seguirse: ¿una ley estatutaria o la una ley ordinaria? La discusión persistiría hasta que finalmente la Corte constitucional, en su momento, se decantaría en favor de la ley ordinaria. b) La edad a partir de la cual se debería establecer la responsabilidad penal ¿14 o 12 años? y la edad a partir de la cual los menores “irían a prisión”. En este último aspecto se estableció que específicamente la *sanción privativa de la libertad* se aplicaría a partir de los 16 años (y con posibilidad de sustituciones si el juez así lo estimaba). c) La clasificación de los delitos como graves, tenues o leves, de tal manera que se ordenara así la correlativa aplicación de medidas y sanciones. Finalmente, el modelo se consideró antitécnico y peligroso. En consecuencia, se hicieron taxativos solo los delitos graves que serían merecedores de privación de libertad. d) El principio de oportunidad ¿debería darse de forma preferente; aplicaría por regla general y no

²⁷ En el año 2000, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas expresó su preocupación por la incompatibilidad de los acuerdos internacionales en relación con la legislación colombiana en materia de infancia y adolescencia (Congreso de la Republica de Colombia, 2006).

excepcional en el caso de menores? Finalmente, se optó por el carácter preferente.

e) La participación de las gobernaciones y alcaldías ¿harían o no parte del sistema mediante la ejecución de las políticas públicas de infancia y adolescencia?

De conformidad con los compromisos internacionales adquiridos entonces por el Estado colombiano, se promulgó por fin la Ley 1098 de 2006 “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. Pese a que la ley fue prolífica en lo que concierne estrictamente a la penalidad, ella no se ocupó solo de las reglas que gobiernan la atribución de una responsabilidad de ese tipo. De hecho, las novedades que se mencionan a continuación aparecieron solo en una parte del Libro Segundo del código (“Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y procedimientos especiales para cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos”). Los otros dos libros que integran el Código son, el primero, que reúne las normas sobre protección integral de los niños, niñas y adolescentes; y el tercero, sobre “Sistema Nacional de Bienestar Familiar, políticas públicas e inspección, vigilancia y control”, en el cual se fijan las competencias de los distintos entes gubernamentales y el seguimiento a las políticas públicas de infancia y adolescencia.

En contraste con el modelo tutelar entonces, la nueva legislación introdujo novedades importantes en lo que respecta a la respuesta estatal frente a la delincuencia juvenil. En primer lugar, no se puede dejar pasar por alto este detalle: Aunque parezca extraño en una época tan reciente, resultó novedoso que -por fin- “un código” (es decir, la regulación integral de una materia) de tanta importancia fuera dictado por el parlamento colombiano y no por el ejecutivo.²⁸

En segundo lugar, resultó novedoso que -otra vez, por fin- se establecieran para los adolescentes infractores las garantías que un estado democrático de derecho

²⁸ El anterior Código del Menor fue expedido mediante el Decreto 2737 de 1989, en desarrollo de facultades otorgadas por la Ley 56 de 1988. “Artículo 217. Derogatoria. El presente Código deroga el Decreto 2737 de 1989 o Código del Menor a excepción de los artículos 320 a 325 y los relativos al juicio especial de alimentos los cuales quedan vigentes, también deroga las demás disposiciones que le sean contrarias”.

establece en cualquier caso de atribución de responsabilidades que conlleve la aplicación de sanciones. En efecto, a diferencia del Código del Menor vigente hasta entonces (Decreto 2737 de 1989), el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) precisó, entre otras, las garantías procesales y el principio de legalidad, así:

Los adolescentes que cometan delitos tienen derecho al debido proceso penal, a las garantías procesales básicas tales como: la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las imputaciones, el derecho de defensa y de contradicción, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a guardar silencio, el derecho a la confrontación con los testigos e interrogar a estos, el derecho de apelación ante autoridad superior y, las demás garantías consagradas en la Constitución, la ley y los tratados internacionales. En todos los casos los derechos de los que goza bajo el presente sistema un adolescente autor o partícipe de una conducta punible son, como mínimo, los previstos por la Ley 906 de 2004 (art. 151, ley 1098 de 2006).

Ningún adolescente podrá ser investigado acusado, ni juzgado por acto u omisión, al momento de la comisión del delito que no esté previamente definido en la ley penal vigente, de manera expresa e inequívoca. El adolescente declarado responsable por la autoridad judicial de la comisión de un delito sólo podrá ser sancionado con la imposición de las medidas definidas en la presente ley (art. 152, ley 1098 de 2006).

En tercer lugar, la nueva ley reiteró en textos independientes una serie de garantías clásicas, como un refuerzo adicional para su reconocimiento y acatamiento: derecho a defensa *técnica*, intermediación en la práctica de pruebas, reserva de las diligencias, segunda instancia, límite de 36 horas para que el menor fuera puesto a disposición de las autoridades facultadas para vincularlo a un *proceso de restablecimiento de derechos*.

En cuarto lugar, el nuevo código hizo unos reconocimientos y prohibiciones especiales, que resultaban también novedosos en este ámbito: a) La autonomía - relativa-²⁹ de las comunidades indígenas y demás grupos étnicos para juzgar a los adolescentes según las normas y procedimientos de sus propias comunidades; b) la improcedencia de los acuerdos entre la Fiscalía y la Defensa en los procesos de

²⁹ “(...) Siempre y cuando la sanción impuesta no sea contraria a su dignidad, tampoco se permitirá que sea sometido a maltrato ni a vejaciones y se informará a la autoridad judicial sobre la actuación o procedimiento a seguir por parte de la comunidad frente a la medida que sea tomada” (art. 156, ley 1098 de 2006)

responsabilidad penal de adolescentes; c) la prohibición de juzgamiento en ausencia de los implicados; d) una regulación especial en materia de antecedentes (las sentencias no tendrán carácter de “antecedentes judiciales”); e) la presunción de edad; f) una definición taxativa del concepto de privación de la libertad y, sobre todo, de su carácter excepcional; y g) la imperativa separación de los adolescentes privados de la libertad y su ubicación solo en establecimientos de atención especializada.

Y, por último, en quinto lugar, resultaron también novedosas las reglas en materia de sanciones. La ley estableció: a) la finalidad precisa para las sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal: “*una finalidad protectora, educativa y restaurativa*” (art. 178); b) el tipo de sanciones aplicables: amonestación, imposición de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semicerrado y privación de libertad en centro de atención especializado (art. 177); y c) los criterios para la ponderación o tasación de las sanciones:

1. La naturaleza y gravedad de los hechos.
2. La proporcionalidad e idoneidad de la sanción atendidas las circunstancias y gravedad de los hechos; las circunstancias y necesidades del adolescente y las necesidades de la sociedad.
3. La edad del adolescente.
4. La aceptación de cargos por el adolescente.
5. El incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Juez.
6. El incumplimiento de las sanciones. (Art. 179, ley 1098 de 2006).

En lo que respecta a la sanción de mayor rigor e impacto, la privación de la libertad, se dispuso una temporalidad máxima de hasta 8 años para los adolescentes entre 16 y 18 años y siempre que se los encuentre responsables de los delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual.

Tabla 2. Sanciones en el SRPA

Sanción	En qué consiste y tiempo de duración
Amonestación	Puede comprender: la recriminación al adolescente por parte de la autoridad judicial; la exigencia al adolescente o representantes legales de la reparación del daño; y la asistencia al curso educativo sobre respeto a los derechos humanos.
Imposición de reglas de conducta	Obligaciones y prohibiciones para regular su modo de vida, así como promover y asegurar su formación [Máximo dos años].
Prestación de servicios a la comunidad	Tareas de interés público que el adolescente debe realizar de forma gratuita. [Máximo seis meses].
Libertad asistida	Concesión de la libertad con la condición de someterse a supervisión, asistencia y orientación de un programa de atención especializada [Máximo dos años].
Medio semi-cerrado	Vinculación a un programa de atención especializada, durante horario no escolar [Máximo tres años].
Privación de la libertad	En centro de atención especializada. Sanción que podrá ser sustituida por otras con el compromiso de no volver a delinquir y guardar buen comportamiento

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009, diciembre 14, p, 16)

Tabla 3. Penas Privativas de la Libertad

Código Penal	Edad del Adolescente	Duración de Sanción
Pena igual o superior a seis años de prisión	16 a 18 años	1 a 5 años
Homicidio doloso, secuestro, extorsión, en todas las modalidades	14 a 18 años	2 a 8 años

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009, diciembre 14, p, 16)

2.2 Pervivencia, coexistencia o mixtura de modelos

Es llamativo que, pese al tiempo transcurrido desde que se promulgó la ley de la infancia y la adolescencia, pese a la meridiana claridad de sus disposiciones, y pese al crecimiento exponencial de recursos dedicados al funcionamiento del sistema, se insista por parte de algunos operadores del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en direccionar para Colombia el modelo tutelar como respuesta a la delincuencia, o que ese modelo coexiste con el modelo de protección integral. De hecho, esos “lugares comunes” fueron los que animaron inicialmente el desarrollo de la exploración cuyo resultado se presenta en esta investigación, y son finalmente los que obligan a preguntar por las relaciones y rupturas que se establecieron -o se establecen- entre esos dos modelos.

El objetivo ahora por lo tanto es determinar si ha ocurrido efectivamente el cambio de modelo, o si se reproducen todavía los propósitos de un modelo cuyos rasgos

permearon en términos prácticos la respuesta estatal al menor infractor por lo menos durante un siglo. La tabla 4 resume las características de cada modelo:

Tabla 4. Diferencias entre modelos

Variable	Modelo tutelar	Modelo de protección integral
Denominación	Infante y Menor	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
Responsabilidad penal	Inimputable	Imputable
Enfoque de tratamiento	Punitivo	Restaurativo
Consideración Psicológica	Inmaduro e incapaz	Persona en proceso de desarrollo
Consideración Social	Delincuentes o Peligrosos	Adolescente Infractor
Consideración política	Objetos de Protección	Sujetos de Derechos
Participación	Inexistente	Se participa activamente

Elaboración propia.

De acuerdo con esa caracterización, que conserva fielmente la descripción normativa y teórica de los rasgos que identifican cada modelo, habría ocurrido lo siguiente: a) La manera en la que se nombra la población ha cambiado. Del carácter segregativo que denotaba el término “menor” que era usado principalmente para los abandonados y potencialmente “peligrosos”, se pasó a los términos “niños”, “niñas”, “adolescentes” y “jóvenes”, con lo cual se precisaron el género y el ciclo vital de la población concernida.

b) El modelo tutelar consideraba inimputables a los menores, mientras el modelo de protección integral los asume ahora como responsables penalmente. c) En el modelo tutelar el énfasis de las relaciones entre el estado y la sociedad de un lado, y los menores de la otra, se fundamentaban en la subordinación, el control, el castigo y la represión; mientras que en el modelo de protección integral el énfasis se ha puesto en la responsabilización del adolescente por sus propios actos (también mediante prácticas restaurativas enmarcadas en la ley). d) Las concepciones del menor como inmaduro o incapaz mental, se sustituyeron por la idea según la cual las personas menores de edad, a partir del ingreso a la adolescencia, pueden adquirir responsabilidad por sus actos y, por lo tanto, asumir compromisos frente a la ley en caso de cometer un delito o infracción.

e) Se abandonaron las presunciones de los NNAJ como sujetos potencialmente “peligrosos” o como “delincuentes”, y se adopta el termino de “adolescente infractor”. Con ello, se redujo la carga simbólica o los juicios de valor ínsitos en aquellas presunciones y que sesgaban la interacción de los adolescentes con la realidad en la cual desarrollaban sus vidas. Y f) Se produjo un cambio fundamental en la concepción de un *objeto de protección* por la de un *sujeto de derechos*, lo cual significa un acoplamiento directo con el derecho internacional de los derechos humanos, un reconocimiento de la dignidad de los NNAJ y de su capacidad para transformar su entorno individual, familiar y social.

Sin embargo, como se dijo, pese a las bondades que sobresalen en aquel cambio normativo de modelos, un buen número de expertos y algunos de los propios operadores del sistema sostienen que aún sigue vigente el viejo modelo o que, por lo menos, laten en el nuevo modelo las cosmogonías de dominación-represión que animaron las viejas ideas tutelares. No por la normatividad vigente, sino por actuaciones de los agentes que ejecutan la política de atención al adolescente en conflicto con la ley, lo cual demanda un proceso de acople a las nuevas lecturas que se dan en materia de infancia y adolescencia y voluntad política de los agentes para dar cumplimiento a la actual legislación.

En realidad, las afirmaciones más sólidas según Emilio García Méndez a ese respecto se refieren a problemas externos a los modelos. Así, por ejemplo, en primer lugar, afirma que más allá de los modelos, hay unas instituciones encargadas de fabricar las representaciones requeridas para la reproducción de una sociedad en la que básicamente se mantiene la superioridad -moral- y el control -violento- de los adultos hacia los menores, y por lo tanto el modelo tutelar es el más parecido y el que seguiría correspondiéndose con ese entorno.³⁰ En segundo lugar, se argumenta igualmente que, *en el contexto económico y cultural de las últimas décadas*, cualquier modelo de castigo de los comportamientos juveniles divergentes finalmente seguirían reproduciendo, no atacando, los problemas estructurales de

³⁰ La escuela, según García (1994), sería el mecanismo privilegiado para que esa lógica siga siendo una constante en la historia de la infancia.

una sociedad desigual que le encarga a ese -o a cualquier otro- modelo, la sanción de los coletazos derivados precisamente de aquel contexto o de la ausencia del estado. De contera, en tercer lugar, se dice también que los menores con dificultades de acceso a la garantía de sus derechos -especialmente sociales-, que serán mayoritariamente la población de la cual se ocupa el modelo, sirven especialmente a políticos y gobernantes que solo saldara deudas de “seguridad” con una opinión pública que no deja de presionar -consciente o inconscientemente- “la criminalización de la pobreza” (y de la juventud). El modelo por lo tanto sería indiferente, aunque en el contexto tendrá siempre una funcionalidad tutelar. En cuarto lugar, se alega que pervive la dominación-represión característica del modelo tutelar, porque el cambio hacia el modelo de protección integral demanda de grandes operaciones (adecuación de instalaciones, ampliación del recurso humano y, en general, incremento del gasto público con esa destinación específica), las cuales difícilmente se producen en un mundo en el cual la “austeridad” o “la eficiencia” en el gasto público y social se entienden como “buenas prácticas” de gestión pública, en el marco de las ya viejas pero vigentes reformas neoliberales. En quinto lugar, por último, se insiste en que el mantenimiento de la privación de la libertad en el modelo de protección integral no admite dudas: ese sería el rasgo identitario del viejo modelo de tutela. Sin embargo, habría que admitir que existen importantes diferencias entre “el encierro de menores objeto de tutela” y en “el encierro de los sujetos de derechos”. No solo porque hay opciones previas a la imposición de esa sanción, o no solo porque hay unos criterios de determinación del tipo y duración de la sanción, o no solo porque inclusive ese tipo de sanción es revocable o sustituible, sino también porque la intensidad y extensión del castigo son hoy, por lo menos, más ciertas (García, 1994)

Pero inclusive, más allá de esas “sutilezas” o precisiones, en realidad la pervivencia de la privación de la libertad en el modelo de protección integral, es -otra vez- menos una expresión de la vigencia del viejo modelo, que la apuesta renovada por una “solución penitenciaria”, característica de las corrientes conservadoras, populistas y contemporáneas *de la política criminal en general*. Y esta es una conclusión razonable, que, como todas las anteriores, aquí se comparten. Lo que resulta

improcedente es que ellas se puedan extender simplemente al nuevo modelo y, mucho menos, que se sostengan como pruebas de la vigencia del viejo modelo tutelar.

Entonces sí, es completamente acertado afirmar, como lo hace Huertas (2013), que esas corrientes populistas y autoritarias pretenden transformar individuos “peligrosos” y “desviados” en sujetos productivos para una sociedad de mercado, lo cual relega la posibilidad y el valor de los procesos terapéuticos-pedagógicos que pueden impactar realmente las finalidades de un modelo que pretende el bien superior del adolescente o del joven.³¹ Pero nuevamente, no es el modelo de protección integral el que resulta vencido por un modelo tutelar, sino que es *el modelo mismo de un estado demoliberal* el que es avasallado por un *neo-autoritarismo* que se expresa en muy diversos ámbitos, pero muy especialmente en la política criminal.

Pero más allá del escepticismo (macro) que revelan esos argumentos sobre la pervivencia del viejo modelo, el modelo de protección integral ha afrontado una dificultad o un desafío mucho más esencial: Resolver la -presunta- sobreposición o dualidad de modelos de juzgamiento que significa la presencia simultánea de (a) un sujeto de protección especial y (b) un sujeto responsable de cometer delitos; o lo que también ha sido visto como una extraña coexistencia de la justicia retributiva y la justicia restaurativa.³² Desde la pedagogía reeducativa se alegrará que un proceso de resocialización es irrealizable si está condicionado al castigo, la seguridad y la vigilancia; y perspectivas más pragmáticas supondrán que la responsabilización por

³¹ Esas corrientes actúan inclusive contra toda evidencia: Petrosino, Turpin-Petrosino y Guckenburg (citados por Sherman, 2019, p, 170), realizaron 29 estudios controlados aleatorizados durante cuatro décadas en los Estados Unidos y en Australia (en este país fueron 2 experimentos de justicia restaurativa), con 7304 delincuentes juveniles que habían cometido delitos contra la propiedad y delitos violentos menos graves contra personas. Concluyeron que los jóvenes que habían sido arrestados y sancionados en el sistema mostraron mayor reincidencia que aquellos que recibieron una advertencia o fueron derivados a una alternativa distinta del juicio: La privación de la libertad, en lugar de prevenir, tenía efectos criminógenos.

³² Igualmente se ha visto como problemático el acompasamiento de los principios resocializador y pedagógico con el principio de proporcionalidad (Rodríguez, 2012),

el acto cometido y la concientización del daño causado, requieren limitaciones, sanción y aislamiento.³³

Hacer compatibles la imposición de una sanción, con la reeducación y la generación de recursos en el adolescente para su resocialización, pareciera ser un objetivo irrealizable y, por tanto, una razón para sostener que el modelo tutelar (imaginable, simple, viable) no podría ser lógicamente sustituido. Sin embargo, no hay una necesaria “superposición” ni una “mixtura”, por lo menos no de “modelos de juzgamiento”, sino más bien una convergencia diferenciable entre mayores o menores grados de *apoyo* y *control*. McCold y Wachtel (2003) ofrecen una explicación: Según los autores, existen varios enfoques entorno a la disciplina social: *El enfoque de control*, que implica la imposición de límites; y *el enfoque de apoyo* que se vale básicamente de la enseñanza y el estímulo. De estos enfoques emergen cuatro categorías que permiten esbozar los modelos pedagógicos de juzgamiento: “control alto”, “control bajo”, “alto apoyo” y “bajo apoyo”. El control alto consiste en la imposición de límites y el acatamiento a la norma; el control bajo se caracteriza por la imprecisión, laxitud o inexistencia de la norma; al alto apoyo ocurre cuando se da la asistencia activa y se propicia bienestar; y al bajo apoyo traduce la mínima consideración y el mayor desdén al presunto infractor (McCold & Wachtel, 2003). La combinación de las categorías, que se explica a continuación, produce los modelos que aparecen en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Ventana de la disciplina social



Fuente: McCold & Wachtel (2003)

³³ Esther Fernández Molina retomando esos elementos ambivalentes en la justicia de adolescentes infractores, sostiene que: “Aunque la visión que presenta la delincuencia juvenil es exageradamente preocupante, comparte con la ley el objetivo preferentemente rehabilitador del castigo juvenil, y con los jueces la ambivalencia en el criterio educativo-sancionador de imposición de las medidas” (Fernández & Tarancón, 2010, p, 12).

a) *A mayor control y bajo apoyo*, surge el modelo punitivo o retributivo. El castigo es aquí el recurso principal para responder a la comisión de un delito, y deriva habitualmente de un consenso social ratificado por la instauración de la ley. El delito, más que afectar a la víctima, atenta contra el orden establecido. Se desestima a la víctima y se presta atención al victimario.

b) *A menor control y bajo apoyo*, aparece el modelo negligente que se caracteriza por la indiferencia y la pasividad; perpetúa los conflictos y reafirma el resquebrajamiento del tejido social.

c) *A mayor control y alto apoyo*, se concreta el modelo restaurativo. Centra su atención en la dimensión social del delito, busca restaurar el tejido social mediante un proceso de reparación, y procura la conciliación entre el agresor, la víctima y la comunidad.

d) *A menor control y alto apoyo* se encuentra el modelo permisivo. Tiende a proteger a las personas en los procesos de juzgamiento, buscando la mínima afectación una vez efectuada la comisión de un delito o infracción. No logra sancionar o responsabilizar de sus actos al ofensor y no restaura o retribuye a la víctima los daños ocasionados.

La justicia restaurativa, según el gráfico 1 y su explicación, es compatible con el modelo adoptado por el código de infancia y adolescencia, el cual prescribió la finalidad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, así:

En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de esta ley y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema.

Parágrafo. En ningún caso, la protección integral puede servir de excusa para violar los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes (Artículo 40, ley 1098 de 2006).

La justicia restaurativa se aviene además, por sus antecedentes, con las motivaciones que animaron el establecimiento del modelo de protección integral. En efecto, desde los pueblos ancestrales³⁴ hasta las comunidades más contemporáneas,³⁵ esta justicia ha promovido básicamente la reparación y la convivencia; tiene la potencia suficiente para tramitar los conflictos, generar espacios de reconciliación y recompone el tejido social. Pero además busca reparar el daño y responsabilizar al agresor a partir de la confesión del hecho, del logro de acuerdos y de la vinculación de la comunidad (McCold & Wachtel, 2003; Mojica, 2005).

En cuanto trata de llegar a la génesis de la violencia física (lesiones, golpes), estructural (desempleo, desescolaridad, pobreza) o cultural (discriminación, segregación), la justicia restaurativa permite recuperar la dignidad de la víctima sin olvidar la responsabilización del ofensor y sin dejar de comprometer a la comunidad con la transformación de aquellas circunstancias que fomentan las violencias (Britto, 2010). Este modelo no tiene una pretensión abolicionista (pero contribuye a la disminución del uso de la prisión), y tampoco la de incrementar los mecanismos de control social existentes (aunque exista el riesgo de que ello ocurra);³⁶ solo busca la solución de conflictos a través del diálogo y la generación de acuerdos, bien sea dentro del proceso o con medidas alternativas centradas en la reparación del daño.

³⁴ En el código de Hammurabi se promovía así la reparación del daño causado por el delito, y tanto en la ley de las doce tablas del imperio romano, como en diversas tribus de Nueva Zelanda, este tipo de justicia procuraba regular y mantener la convivencia en la población.

³⁵ En la década de 1970, en la ciudad de Kitchener, Canadá, un juez que trataba de conciliar las diferencias entre unos jóvenes y la comunidad, luego a una serie de actos vandálicos, logro generar mecanismos de reparación del daño mediante acuerdos que derivaron en el establecimiento de un reconocido programa denominado *Programas de Reconciliación entre Víctimas y Ofensor*, difundido y acogido posteriormente por la comunidad internacional (Mojica, 2005).

³⁶ Cohen (1988) advierte sobre la “extensión de la red” en la que pueden derivar las alternativas a la prisión o los mecanismos de justicia restaurativa. Adicionalmente, con Ferrajoli (1995) se suele señalar un riesgo “liberal” básico: “El estado, no tiene derecho a forzar a los ciudadanos a no ser malvados, sino solo a impedir que se dañen entre sí, tampoco tiene derecho a alterar-reeducar, redimir, recuperar, resocializar u otras ideas semejantes- la personalidad de los reos” (p, 223).

Un modelo como este, no obstante, implica que antes de la participación de la sociedad, e incluso antes de que se intente una conciliación, se produzca una sensibilización del ofensor en lo que respecta a su responsabilidad, a las causas y consecuencias de sus actos y en la necesidad de enmendarlos. La participación voluntaria y no forzada de la víctima en los procesos de conciliación, es también imprescindible, así como la creación de condiciones para que ella pueda expresar sus necesidades y proponer formas de reparación del daño (ONU, 2006).

La implementación de la justicia restaurativa es en cualquier caso un gran reto pues, en síntesis: a) necesita la corresponsabilidad social del estado, la comunidad, la familia, la víctima y el adolescente infractor; b) requiere un contexto de satisfacción y garantía de necesidades básicas; c) implica la generación de oportunidades que logren transformar el entorno; d) demanda de la comprensión del contexto y de las necesidades del adolescente infractor (Rodríguez, 2012). Además, e) exige operadores jurídicos formados y sensibilizados en el modelo; f) reclama un acercamiento suficiente a las víctimas para morigerar su exigencia de reforzamiento de las sanciones, o para resignificar el alcance de la idea de proporcionalidad; g) requiere de cambios culturales que modifiquen el sesgo retributivo aun presente en el discurso social, político y mediático. Como concluye Diana Britto:

La justicia restaurativa es un modelo de justicia comunitaria que pone todo su énfasis en la dimensión social de los delitos y conflictos. Busca restaurar el lazo social dañado, a través de un proceso de reparación y reconciliación entre la víctima y el ofensor, con la mediación de la comunidad. No busca el encierro del infractor sino su rehabilitación a través de la reparación del daño. En un sentido radical, la justicia restaurativa procura modificar las relaciones desiguales e injustas que han dado origen a los conflictos y delitos (Britto, 2010, p, 22).

En el caso colombiano el arribo de la justicia restaurativa es reciente. Comenzó a tomar cuerpo en la ley 906 de 2004 (actual código de procedimiento penal); luego en la ley 975 de 2005 (ley justicia y paz), y posteriormente en la ley 1098 de 2006 (código de la infancia y la adolescencia). En aquel código de procedimiento penal existen tres mecanismos de ese tipo: la conciliación procesal, la mediación y la conciliación en el incidente de reparación integral. En la ley de justicia y paz, la estructura transicional misma de esa legislación buscó un acercamiento la verdad,

dispuso prácticas restaurativas y permitió la participación de la víctima con el acompañamiento de la comunidad y del estado. Y en lo que respecta al código de la infancia y la adolescencia, como se ha dicho ya, se consagró explícitamente esa finalidad restaurativa (realmente un hito en el país, que puede permitir el escalamiento de esa finalidad hacia muchos otros ámbitos o niveles).³⁷

Finamente, existen en Colombia otros mecanismos que son afines a -o propiciatorios de- las formas de la justicia alternativa, como la suspensión del procedimiento a prueba y el principio de oportunidad. En particular es importante explicar el alcance del principio de oportunidad, consagrado en el Código de la Infancia y la Adolescencia, así:

Artículo 174. Del principio de oportunidad, la conciliación y la reparación integral de los daños. Las autoridades judiciales deberán facilitar en todo momento el logro de acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños, y tendrán como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad. Estas se realizarán con el consentimiento de ambas partes y se llevarán a cabo con una visión pedagógica y formativa mediante la cual el niño, la niña o el adolescente pueda tomar conciencia de las consecuencias de su actuación delictiva y de las responsabilidades que de ella se derivan. Así mismo, el conciliador buscará la reconciliación con la víctima. Cuando de la aplicación del principio de oportunidad se pudieren derivar riesgos para la vida y la integridad física del adolescente, el juez competente deberá ordenar otras medidas de protección, las cuales incluirán, entre otras, ayudas económicas para el cambio de residencia de la familia. El Gobierno gestionará la apropiación de las partidas necesarias para cubrir a este rubro (art. 174, Ley 1098 de 2006)

Pese a que la regla es suficientemente clara, conviene resaltar que el principio de oportunidad adquiere allí no solo una condición de aplicabilidad *preferente*, sino la condición de *principio rector* del procedimiento (“las autoridades judiciales... tendrán como *principio rector* la aplicación *preferente* del principio de oportunidad”). Es decir que, con respecto a ese mismo principio establecido para la justicia ordinaria (de adultos), en el caso de la justicia juvenil se amplía su alcance. Es una obligación, no una potestad: “El procedimiento penal contra adolescentes tiene un principio

³⁷ Aunque existe la percepción de que esta justicia restaurativa solo es aplicable a delitos menores o querellables, ella bien puede comprender delitos graves. Es el caso de los adolescentes vinculados a grupos armados al margen de la ley que, una vez desmovilizados, procuren una adecuada reintegración familiar y por lo tanto generen acuerdos ante sus familias y comunidades.

rector que consiste en la obligación de aplicar el principio de oportunidad en los casos en los cuales sea procedente. No tratándose de una potestad entregada a la Fiscalía como en el caso de los adultos (Acuña, J., 2010, p, 74). Por lo tanto, como sostienen Bedoya, Guzmán y Vanegas (2010):

(...) corresponde al Fiscal analizar, en cada caso, la viabilidad de aplicar alguna de las causales contenidas en el artículo 324 del código de procedimiento penal, antes de someter al adolescente a los embates propios de un enjuiciamiento criminal, que (...) conducen indudablemente a lo que se conoce en criminología como *labelling aproach o etiquetamiento*" (p, 251).

Desde la propia discusión de la Ley de la Infancia y la Adolescencia, inclusive, en la ponencia para segundo debate en el Senado (19 de julio de 2006), se definía ya el sentido clave del Principio de Oportunidad en el caso del SRPA:

(...) nos parece que los menores de 14 años deben estar por fuera del sistema penal propuesto; que los adolescentes entre 14 y 16 años pueden ser responsables penalmente, pero las sanciones a ellos impuestas no deben ser vindicativas, como por ejemplo el encarcelamiento, y que en estos casos la aplicación del Principio de Oportunidad debe ser la regla" (Bedoya, Guzmán y Vanegas, 2010, p, 251).

El efecto de ese principio es, así, la generación de alternativas al proceso penal. No solo se trata de descongestionar la administración de justicia, o de disminuir la imposición de sanciones, sino también de facilitar -en el caso de los jóvenes infractores- medias alternativas o de alcanzar -como dice la regla- "acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños".

Un ejemplo de las posibilidades del principio plasmado explícitamente en el texto de la ley de la infancia y la adolescencia, es el de los adolescentes que "en cualquier condición hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley, o hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley (...)" (art. 175, Ley

1098 de 2006). Estos adolescentes, si se dan las condiciones que la regla establece,³⁸ han de ser remitidos al programa de atención especializada del ICBF.³⁹

La compatibilidad entre comprensión y reproche, apoyo y control, castigo y acompañamiento, sujetos de protección especial y sujetos sancionados por cometer delitos, es un problema práctico, no un problema teórico. Y por lo menos en el caso de la responsabilidad penal para adolescentes, el modelo restaurativo permite conciliar -también teóricamente- enfoques de intervención que en principio se supondrían irreconciliables y propios de modelos opuestos. Tal como lo afirma un Fiscal Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes:

(...) es la justicia restaurativa el pilar básico para el cumplimiento de las finalidades contenidas del proceso penal pedagógico, específico y diferenciado del adolescente infractor, y esta justicia restaurativa empieza a materializarse a partir del principio de oportunidad, donde el adolescente puede cobrar conciencia de su comportamiento delictivo y las consecuencias que derivan del mismo (Rodríguez,2018)

Pero esa compatibilidad implica que los operadores atiendan la dimensión social del delito, enfatizen la restauración del tejido social y la reparación del daño, asuman el conocimiento de cada caso y actúen con prontitud en la reconstrucción de lo ocurrido, y propicien la participación y una conciliación que convoquen a agresores, víctimas y comunidad. Y, por supuesto, que exista un sistema *en funcionamiento*, con recursos y conocimiento suficiente. De lo contrario, no es extraño que el modelo de protección integral sea visto como una quimera, y que la actuación de jueces y operadores del sistema se perciban solo como la reedición del viejo modelo tutelar.

³⁸ Cuando se establezca que el adolescente tuvo como fundamento de su decisión las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio para haber estimado como de mayor valor la pertenencia a un grupo armado al margen de la ley; que la situación de marginamiento social, económico y cultural no le permitían al adolescente contar con otras alternativas de desarrollo de su personalidad; que el adolescente no estaba en capacidad de orientar sus esfuerzos a conocer otra forma de participación social; o que medió fuerza, amenaza, coacción y constreñimiento. Y siempre que “no se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al derecho internacional humanitario, crímenes de lesa humanidad o genocidio de acuerdo con el Estatuto de Roma” (art. 175, ley 1098 de 2006)

³⁹ Esta regla ha suscitado reacciones positivas que ven el principio de oportunidad como un mecanismo garantista que brinda protección y resocialización al joven sin necesidad de que se vincule al SRPA. Otras reacciones, en cambio, encuentran en el principio una obstrucción a los procesos de verdad, justicia y garantías de no repetición (Montalvo, 2015).

3. LA POLÍTICA PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL CONTRASTE ENTRE MODELOS

Como indica Virgolini (2005) en el epígrafe que se cita en la primera página de esta investigación, es comprensible que las características del problema que aquí se aborda reconduzcan el problema de la trasgresión y del castigo, al problema del orden político (p, 12). La cuestión criminal, en efecto, es una cuestión intensamente política. Sin embargo, esta afirmación no implica que todo lo que se diga del fenómeno, sea político.

Hay aristas del problema más implicadas que otras con el ejercicio de ese tipo específico de poder (político), con el orden (político), con el ejercicio de la fuerza (o de la violencia autorizada), con los grupos de interés, con el Estado, sus agencias o sus gobiernos, etc. Algunas de las referencias que se hicieron en los apartados anteriores, abordaron o citaron cuestiones como estas. Ahora se trata de explorar la política pública de infancia y adolescencia que comprende el modelo o, más exactamente, la política en la cual se despliega el modelo de protección integral a los adolescentes en conflicto con la ley. Se trata de una política que conlleva la destinación de recursos públicos, la coordinación de distintas instituciones estatales (con "tercerización" privada de algunos servicios), la participación de actores con intereses diversos, el diseño y la ejecución de planes, programas y estrategias diversas y, por supuesto, la aplicación -transversal- de aquel novedoso modelo de respuesta al menor infractor.

La forma como la sociedad define el comportamiento infractor (con relevancia penal) de los adolescentes y jóvenes, la manera como el estado despliega su fuerza, la finalidad con la cual aplica el castigo y los mecanismos mediante los cuales apoya o asiste al menor infractor, hacen del complejo general de la atención al adolescente en conflicto con la ley un problema políticamente relevante. Pero el entramado estatal, el contexto y los actores políticos involucrados en la política pública, se encuentran mucho más allá de un enjuiciamiento político-criminal que valore la coherencia del sistema con el régimen, o más allá de una indagación criminológica que examine factores individuales o patrones generales de la delincuencia (lo cual,

sin embargo, es imprescindible si se quieren comprender mejor las políticas, o si se pretenden diseñar políticas correctas y con mayores probabilidades de éxito). Por más que un modelo de respuesta político criminal sea transversal a la política pública de atención al menor infractor, o sea inclusive su “carta de presentación”, no basta con saber por qué ellos delinquen, ni por qué, cómo y cuándo castigarlos o derivarlos a una instancia alternativa al sistema penal. Habrá que dirigir la mirada al más amplio y complejo espectro de una política pública, o de las políticas públicas.

En este apartado, se recurren algunos elementos y datos empíricos en (Colombia, Antioquia, Medellín y su Área Metropolitana), como un recurso para captar sobre el terreno los rasgos, las ambigüedades o los inconvenientes de las políticas públicas de infancia y adolescencia, en el componente dirigido a los adolescentes y jóvenes infractores de la ley penal.

Preliminarmente, sin embargo, se requiere de una sintética e introductoria referencia conceptual a la *política pública*: Existen decenas de definiciones de política pública, así: “(...) acción gubernamental dirigida hacia el logro de los objetivos por fuera de ella misma” (Hecló y Wildavsky, citados en Roth, 2002, p, 26); “(...) acción de las autoridades en el seno de la sociedad” (Mény y Thoening, 1992, p,89); “(...) proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetos explícitos” (Muller y Surel, 1998, p 41). Son muchas y diversas las definiciones que se pueden hallar. Y no cesa su producción.

De hecho, en un trabajo de revisión conceptual, Velázquez (2009, p, 149) documentó veintinueve definiciones relevantes del concepto en las que, sin embargo, encontró tres tipos de fallas: O eran “muy específicas” y marcadamente normativas (con lo cual dejaban por fuera “fenómenos que deben ser considerados como política pública”); o eran “incompletas” (y no consideraban todos “los elementos que constituyen a la política pública”); o eran “muy generales” (e incluían

“como política pública decisiones o actividades que no lo son). En consecuencia, el autor, formula “una nueva definición”:

Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velázquez, 2009, p, 167).

Aunque a la exploración que dio lugar a esta investigación le resultó especialmente importante el énfasis que hace el autor sobre “un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”, la exploración que se llevó a cabo prefirió las referencias de Luis Fernando Aguilar (Aguilar, 2009), un autor ya clásico -si no el más clásico- en la Latinoamérica. Aguilar, define con mayor precisión las políticas públicas como acciones de gobierno enfocadas en realizar objetivos de interés público, de forma eficaz y eficiente, y con dos componentes: a) un componente normativo que establece los objetivos de interés social, y b) un componente técnico científico que le da forma mediante la implementación de los proyectos planeados. El componente técnico, que el autor considera diferencial de la política pública, puede ser comprendido mediante: a) un *enfoque de racionalidad limitada* que establezca las acciones apropiadas con base en los conocimientos previos; b) un *enfoque de artesanía* que encuentre la mejor política posible a partir de la identificación de recursos, oportunidades y restricciones existentes; c) un *enfoque de escáner mixto* que, sobre los dos anteriores, considere la causalidad entre distintos problemas de la agenda pública para lograr una política pública eficaz y eficiente; y d) un *enfoque partidario* que centre su interés en los actores políticos y sociales clave para la política que se pretenda llevar a cabo.

En cualquier caso, plantea el autor, es necesario que en las democracias liberales se logren puntos intermedios de manera que la política y la razón coincidan en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, esto es, mediante el uso del rigor técnico y el contacto con la ciudadanía. Ese equilibrio busca que, en el marco de un régimen político y de un aparato burocrático determinado, las políticas partan de la realidad misma y que se lleven a cabo los proyectos a partir de los recursos

existentes, con el fin de que se obtengan resultados óptimos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Más esquemáticamente, el autor desagrega los rasgos de las políticas públicas, así: a) Orientación de acciones idóneas para lograr el beneficio público; b) interacción entre el gobierno y la ciudadanía; c) emprendimiento de acciones por parte de las autoridades legítimas; d) colaboración ocasional de actores civiles, y e) configuración de un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad para atender los problemas públicos de manera estructurada, estable y sistémica.

Pero como es evidente, el análisis de las políticas públicas no solo procede prospectivamente, es decir con una visión normativa de lo que *deberá ser* o de lo que *se espera que sea* la política que se pretende formular. Las políticas *existentes*, son también susceptibles de ser analizadas, y desde luego, con respecto a muchos de los mismos componentes que debieron ser tenidos en cuenta en el momento de su diseño. Donald S. Van Meter y Carl Van Horn, citados por el propio Aguilar (2009), mencionan dimensiones o variables -observables- que pueden ser abordadas en ese análisis, y las cuales permiten captar los procesos mediante los cuales se ponen en práctica las decisiones: Recursos, objetivos, normas, comunicación interorganizacional, actores (y agencias), y contexto (o condiciones económicas, sociales y políticas del entorno).

3.1 Las políticas en diversos niveles

Como se ha dicho, no basta un enjuiciamiento normativo y político-criminal o una indagación criminológica, para saber de la reacción institucional frente al menor infractor (que se presume delincuente o que ha delinquido). Se requiere de un análisis de política pública, por una razón que es práctica, aunque esté relacionada con “la normatividad” y con el ambiente “del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” la política. Esta razón es la siguiente:

Los niveles territoriales diferentes del nacional no tienen formalmente, en sentido estricto, política criminal. Esto es así porque ningún concepto de política criminal puede prescindir -ni prescinde- del componente medular de esa política, del “guión” más elemental para su configuración, es decir, de la definición de los delitos, las penas, el proceso penal y las formas de la ejecución de las sanciones; y en Colombia, es el poder legislativo (el congreso de la república, y excepcionalmente el gobierno nacional)⁴⁰ quien detenta con exclusividad esa facultad. Por eso, el objetivo de analizar “la política criminal *de Medellín*” o “las directrices de la política criminal *de Antioquia*”, podría ser rápidamente calificado como absurdo. Pérez (2012A) por ejemplo, afirma que el concepto de política criminal “es un galimatías”, y que la concepción de política criminal *regional* es “desafiante, inclusive en el caso de regímenes o modelos políticos autonómicos (...). Si el sustantivo nos desubicaba y nos hacía balbucear (¿qué es eso de *política* en la política criminal?), ahora podría ser mucho más asustador el nuevo término (¿y cómo que *regional*?)” (p, 5).

Lo llamativo de la situación es lo siguiente: a) Que pese a las dificultades para concebir una política criminal *regional* o *municipal*, en estos niveles se pueden introducir -y se introducen- énfasis determinantes. Obviamente aquí también pueden aparecer obstáculos (y no siempre fácticos)⁴¹ que simplemente dificulten o frustren la ejecución, pero lo importante es que la política criminal (obviamente nacional) puede ser -y es- localmente reinterpretada. Y b) que tales énfasis y reinterpretaciones, se logran por medio de *políticas públicas regionales o locales*. Por ejemplo, bajo la forma de la “política de seguridad” regional o local, los comités territoriales, los mandatarios locales y las corporaciones administrativas (asambleas departamentales y concejos municipales), distribuyen recursos y burocracias en proyectos colaborativos -condicionados- o en iniciativas propias de prevención o de

⁴⁰ Es decir, durante la vigencia estados de excepción, rastreados desde la ley 90 de 1948, la jurisprudencia constitucional colombiana con un aproximado de 170 decretos reglamentarios de emergencia ha admitido -también extraordinaria y temporalmente- la toma de algunas decisiones de política criminal por parte del gobierno nacional (Pérez, 2012).

⁴¹ Es decir que no solo pueden ser adversas ciertas condiciones de hecho (las dominaciones territoriales ilegales, por ejemplo, o la corrupción judicial o policial, o la carencia absoluta de recursos para combatir la criminalidad, etc.), sino que los gobiernos locales o regionales pueden también deliberadamente ser omisivos, o no ejecutar o no concurrir en la ejecución de esa política (por diferencias ideológicas, partidistas, o burocráticas con el gobierno nacional).

reacción frente al crimen; así mismo, se definen realidades críticas (urbanas o rurales), se ponderan amenazas (más o menos graves), bienes (más o menos relevantes o protegibles), criterios de priorización (delitos “de alto impacto” en la ciudad o en la región) o se dedican más o menos recursos municipales o departamentales para intensificar la persecución o el control de este o aquel comportamiento, de esta o aquella población, de esta o aquella infracción, etc.

Las autoridades regionales y locales, por eso, pueden imprimir determinados giros en las políticas nacionales que asuman el problema del menor infractor como un problema de política criminal. Y lo pueden hacer localmente, no porque tengan competencia para introducir reformas en los códigos (penal, procesal penal, penitenciario o en el de la infancia y la adolescencia), o no porque puedan “hacer su propia ley”, sino porque esas autoridades locales y regionales pueden liderar o demandar activamente la cooperación, la corresponsabilidad o la concurrencia del estado nacional en la implementación de unas u otras partes de la política nacional de infancia y adolescencia; o pueden -y esto es lo más importante- poner en marcha *directamente* más y mejores programas con impacto preventivo, pero también más y mejores acciones que impulsen, extiendan o inclusive diversifiquen las posibilidades de los programas de alternividad y de justicia restaurativa.

Las operaciones de la administración pública en los territorios son así, determinantes. Y esas operaciones se adelantan precisamente bajo la forma de *políticas* (ya no políticas criminales, sino sociales, culturales, educativas, de bienestar social, de atención a la primera infancia o directamente de “atención al adolescente infractor”).

Tal vez sea eso a lo que nuevamente Pérez (2012A) se refiere cuando dice que, con todo, es posible “pensar regionalmente la cuestión criminal”, e inclusive “intervenirla deliberadamente”, siempre que se entiendan y logren franquear inconvenientes como, por ejemplo, los que generan “las relaciones institucionales”

(verticales y horizontales)⁴² “la información” y “los marcos de referencia” que tienen en mente los operadores de la política.

Una fuente de inconvenientes en las relaciones interinstitucionales verticales, tiene que ver con la subordinación de las autoridades territoriales en materia de orden público. Pero, según el autor, el orden público sobre el cual interviene el ejecutivo es una mínima y eventual expresión del problema delincriminal. Si se tiene claridad sobre ese problema, también se debería saber que *no* hay que ser el supremo director del orden público para intervenir en él, y que localmente hay muchas posibilidades de diseñar programas preventivos (estructurales y situacionales). En lo que respecta a la persecución y castigo del delito, que también dan lugar a relaciones verticales, el autor afirma que los gobiernos locales pueden incidir en ese factor, por ejemplo, mediante la dedicación inteligente y cautelosa de esfuerzos y recursos al mejoramiento de las instancias nacionales que se presentan críticas en la región, el desempeño judicial, las prisiones, los programas de reintegración, la infraestructura para alternativas, los programas para jóvenes infractores, drogodependientes, etc. (p, 5).⁴³ En lo que se refiere a las relaciones horizontales, el problema está relacionado básicamente con mecanismos de comunicación y coordinación (entre órganos, ámbitos, programas) que cualquier administración pública y todo “gobierno por políticas públicas” debería tener suficientemente establecidos.

De otra parte, “la información” como una fuente de inconvenientes que deben ser superados si se quiere intervenir las políticas trazadas desde el nivel nacional, se refiere a la documentación de hechos, circunstancias y procesos sin la cual es imposible pensar la cuestión criminal en el territorio y tomar decisiones sobre ella.

⁴² Es decir, las que se dan entre los gobiernos y las organizaciones técnicas del nivel central, con los gobiernos y entidades de naturaleza regional y local; y las que mantienen entre sí las entidades y dependencias de cada nivel

⁴³ El autor también sugiere que autónomamente las autoridades locales pueden financiar la realización de estudios sobre el problema y, afirma, que no es “defendible la cantaleta según la cual eso está sobrediagnosticado. Lo que está sobrediagnosticado es más bien la manera cómo hemos intervenido hasta hoy; y ese diagnóstico se resume en una línea: con el incremento de pie de fuerza, de vigilancia privada y de prisiones” (Pérez, 2012^a, p, 8).

No solo cifras, insiste el autor citado, sino información cualitativa de la cuestión criminal:

Un mapa georeferencial del delito, un afiche de los 100 más buscados, una estadística de los que mueren violentamente por arma de fuego y por arma blanca, una tasa de delitos de impacto, siendo necesarios, son insuficientes para saber del crimen. Pero inclusive en eso también hay información precaria: ¿qué cifras tenemos de reincidencia *en Antioquia*?, ¿Qué indicadores de eficiencia tenemos sobre el castigo, o sobre las penas y medidas alternativas?, ¿en cuánto hemos fortalecido la mediación y la conciliación?, ¿cuánto gastamos en prisiones en Antioquia, cómo y por qué lo hacemos? Y mucho más allá por supuesto: ¿sabemos por qué se congestionan *en Antioquia* los despachos judiciales?, ¿Qué idea del delito tiene la gente en los pueblos y en los barrios?, ¿cómo nos ven?, ¿por qué pareciera no importarles tantas cosas?, ¿por qué, aquí también cárcel que se construye, cárcel que se llena?, ¿qué impacto tienen las políticas nacionales, aún las exitosas, en las dificultades sobrevinientes para las ciudades y los pequeños municipios de la región (negociaciones, seguridad democrática)?, ¿cuál es el modelo de gestión de los centros penitenciarios en la región?, ¿Qué programas tenemos para los penados y para los pospenados y de qué sirven?, ¿Qué otros Consejos, diferentes del de seguridad, funcionan en la perspectiva de actuar sobre el problema criminal?, ¿y las víctimas de episodios criminales –y no sólo de acciones armadas organizadas-?, ¿y los delitos contra el medio ambiente, y la contaminación de alimentos, y la estafa a gran escala... sabemos algo de eso?, ¿y el papel de los símbolos, de los gestos, de la cultura... tiene eso un efecto de repudio y un impacto preventivo?. En fin (Pérez, 2012A, p, 6)

Finalmente, los “marcos de referencia” como un inconveniente para pensar, reinterpretar o imprimir énfasis diversos localmente a la política nacional, tienen que ver con la prevalencia que se otorga a la penalidad. Tratándose del desafío de intervenir localmente se ha de entender que:

(...) el derecho y el derecho penal son marcos de referencia importantes; el sistema penal, un instrumento entre muchos; y la prisión, una entre cientos de respuestas posibles (...) En el diseño y despliegue de programas, proyectos o políticas de ese tipo hay -de hecho- y debe haber -conforme a ciertos marcos normativos- muchos otros temas y saberes implicados (Pérez, 2012A, p, 7).

Si se examinan las iniciativas nacionales, regionales y locales durante los últimos 10 años, es constatable que en materia de infancia y adolescencia existe una inusitada proliferación de programas relacionada directamente con la obligación

derivada de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia:⁴⁴

Artículo 41. *Obligaciones del Estado*. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá: (...) 3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos.

No obstante, todavía no se encuentran evaluaciones rigurosas que permitan establecer si los niveles de coordinación e información, y la prevalencia de marcos de referencia no punitivos, han permitido que localmente la política pueda ser redimensionada o reinterpretada en clave de políticas públicas que subordinen la cuestión criminal a la cuestión social.

En el nivel nacional se destacan como programas de política pública, estos: a) El *Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes PROSAT*, impulsado por el Ministerio de Justicia y encaminado a la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y a la promoción de la salud pública;⁴⁵ b) El *convenio interadministrativo entre el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF* (Convenio de cooperación 021/1057 de 2014), el cual permite acceso preferente a los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA; y c) el *convenio Interadministrativo entre la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF* (Convenio de cooperación 0990 de 2016), referido a la aplicación del principio

⁴⁴ Dados a los márgenes de actuación que siempre han tenido los gobiernos regionales y locales para incidir en el ámbito general de la prevención -y reinserción- de la delincuencia juvenil (con programas sociales inteligentes, diversos, integrales, autónomos), este hecho es indicativo de la mentalidad o de las prácticas que históricamente han tenido los actores políticos al respecto: solo se interviene el problema de la delincuencia juvenil si la ley o la política lo dicen explícitamente.

⁴⁵ En Medellín el programa se encuentra en fase de prueba piloto: "(...) se escogieron tres ciudades como posibles candidatos para llevar a cabo dicha prueba: Barranquilla, Armenia y Medellín (...) considerando que tienen una problemática marcada de consumo de drogas en adolescentes, poseen un entorno favorable en términos de oferta de tratamiento para el consumo, existe coordinación entre diferentes actores del SRPA y los programas de protección social, así como voluntad de los actores del sistema de participar en la prueba e implementarla; por estas razones se adelantaron estudios de viabilidad en ellas. A partir de estos estudios, y después de realizar entrevistas con funcionarios judiciales y revisar la oferta de servicios de tratamiento y de inclusión social, se tomó la decisión de hacer el piloto en la ciudad de Medellín" (Minjusticia, 2017, p. 27-28)

de oportunidad y de los mecanismos de la justicia restaurativa, como la conciliación y la suspensión de procedimiento a prueba.

En el Departamento de Antioquia, por su parte, la ordenanza 25 de 2009 estableció la Política Pública para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, de la cual surgieron programas como los siguientes: Estrategia departamental de atención integral a la primera infancia *Buen Comienzo Antioquia*⁴⁶; *Antioquia Joven*⁴⁷; *Familias en Convivencia*⁴⁸ y *Prevención de las Vulneraciones para la construcción de paz*⁴⁹. Estas políticas por lo menos en su fase de formulación, han sido mucho más prometedoras en cuanto priorizan factores como la nutrición en la primera infancia, el arte, la cultura y la recreación para adolescentes y jóvenes, y de manera transversal, la promoción de la convivencia pacífica (Gobernación de Antioquia, 2018).

En el nivel local, la Alcaldía de Medellín también ha ejecutado programas potencialmente dirigidos a los factores de riesgo estructurales, pero que igualmente requerirá en los próximos años de una detenida evaluación: *Jóvenes R*, un programa de apoyo psicosocial encaminado a fortalecer habilidades para la vida y la motivación para la apropiación de proyectos de vida (Medellín Joven, 2019); *Parceros*, el cual busca llevar la oferta institucional a los jóvenes (Tamayo Pemberthy, 2019), y *Delinquir no Paga*, un programa enfocado a en la prevención del delito (Cfr. López, 2015).

Directamente derivado del Acuerdo municipal 02 de 2000, por medio del cual se adoptó la Política Pública de Juventud del Municipio de Medellín, el municipio

⁴⁶ La estrategia, vinculada al programa *De cero a Siempre* del gobierno nacional, brinda educación inicial y promueve el desarrollo integral diverso, incluyente y autónomo de los niños, las niñas y sus familias hasta los 5 años de vida. Véase: Alemán y Montoya (2016).

⁴⁷ El programa gestiona y divulga la oferta de servicios y oportunidades para los y las jóvenes, promueve su participación y empoderamiento como protagonistas de la transformación social.

⁴⁸ El programa es promovido por la Gerencia de infancia, adolescencia y juventud de la Gobernación de Antioquia, y busca dinamizar la convivencia e intervenir dificultades familiares, brindando apoyo y asesoría sociofamiliar y jurídica.

⁴⁹ Este programa liderado por la Gobernación de Antioquia y llevado a sus municipios, atiende niños, niñas y adolescentes en riesgo, amenaza o con derechos vulnerados frente al trabajo infantil, la violencia física o sexual, el reclutamiento forzado y la utilización, explotación sexual y trata de personas.

desarrolla igualmente el programa *Medellín Joven*, el cual tiene como propósito acercar la oferta educativa, laboral, artística y deportiva existente en la ciudad a los adolescentes y jóvenes residentes en el territorio.

Sin embargo, como se ha sugerido, las políticas públicas requieren algo más que su enunciación, pues ellas son un complejo de actores, recursos, objetivos, normas, comunicación interorganizacional y agencias, que han de ser examinadas si se quiere dar cuenta de los procesos que la concretan.

3.2 Un sistema complejo

Los entes encargados de *la implementación* de la política pública de infancia y adolescencia se agrupan en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), es decir, en un sistema conformado por un conjunto de agentes⁵⁰ e instancias que busca -o debería buscar- la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. A este SNBF, se suman el sector privado, organizaciones sin ánimo de lucro y sociedad civil en general con el mismo propósito.

Paralelamente al SNBF, se encuentra el SRPA. Ambos sistemas tienen como institución de apoyo al ICBF, y son plataformas multisectoriales para trabajar de manera mancomunada bajo las directrices establecidas en la Constitución Nacional (y en el “bloque” que ella integra),⁵¹ en la legislación específica expedida por el

⁵⁰ Las agencias o los agentes son instituciones que cumplen con las normas, características y estructura de política pública para el caso de infancia y adolescencia. Estas instancias adquieren una doble dirección con relación a las competencias organizacionales y al carácter o funcionalidad de sus actores en el SRPA. Cada institución tiene en la misión de restablecer derechos vulnerados y promover garantías de no repetición ante cualquier tipo de afectación en los derechos fundamentales de los adolescentes infractores, y cuentan con funciones y jerarquías específicas. No obstante, el aparato burocrático y los recursos requeridos por el número constante de ingresos al SRPA, generan frecuentemente un déficit en el proceso de implementación de la política.

⁵¹ El “bloque de constitucionalidad” como referente de control de constitucionalidad, en cada caso estará integrado también por normas internacionales: como, por ejemplo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil o Reglas de Beijing (1985); la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad (1990); las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil o Directrices de Riad (1990).

Congreso y por las autoridades competentes en cada caso, y en los planes de desarrollo nacionales, departamentales o municipales.

El SRPA es un sistema naturalmente complejo porque implica dos procesos paralelos (y complementarios): un proceso judicial y uno de restablecimiento de derechos. Esa complejidad se expresa inicialmente en las instituciones del orden nacional y territorial que lo integran: Policía Nacional (Infancia y Adolescencia), Fiscalía General de la Nación (Cuerpo Técnico especializado), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Consejo Superior de la Judicatura, Juzgados penales para adolescentes (de garantías y de conocimiento), Defensoría del Pueblo (defensores públicos y delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres), Defensoría de Familia del ICBF, Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Entidades Territoriales (alcaldías y gobernaciones) y entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF.

La complejidad del sistema se expresa también, en segundo lugar, en la cantidad de instituciones que -aunque no hagan parte directamente del sistema- participan permanentemente de la “ruta jurídica” de los procesos judicial y de restablecimiento de derechos: Registraduría Nacional del Estado Civil (que garantiza el derecho a la identidad de los Adolescentes); Procuraduría General de la Nación; Ministerios del Interior y de Justicia (formulación y el seguimiento de políticas de prevención), de Educación Nacional, de la Protección Social y de Cultura (oferta de servicios culturales para la atención del adolescente vinculado al SRPA); Servicio Nacional de Aprendizaje SENA; Ejército Nacional (que define la situación militar de los adolescentes privados de la libertad que cumplen mayoría de edad).

En tercer lugar, la Coordinación del sistema es también una expresión de la complejidad, y se encuentra a cargo del *Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SNCRPA* (decreto 1885 de 2015),

integrado por diversas entidades gubernamentales, judiciales y técnicas⁵², y por instancias que operan en el nivel regional. En los diversos niveles, esas instancias asumen la coordinación, articulación institucional, intersectorial y organizada de los parámetros establecidos para el sistema, y el seguimiento de las acciones relacionadas con la normatividad que involucra la responsabilidad penal para adolescentes.⁵³ Según el decreto 1885 de 2015, cada Departamento debe contar con un comité de responsabilidad penal para adolescentes, para la correspondiente coordinación regional y articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica. Estos comités se articularán con los consejos departamentales y municipales de política social con el fin de adelantar, entre otras, las acciones de coordinación, seguimiento y evaluación del SRPA. Antioquia cuenta, por supuesto, con el correspondiente *Comité Departamental del SRPA*.⁵⁴

En cuarto lugar, la complejidad del sistema se expresa también en la vinculación del sector privado, llamados operadores especializados en administración de justicia. Se trata de organizaciones no gubernamentales, encargadas de extender la operatividad del Estado. En el caso de Medellín y su Área Metropolitana, y vinculadas contractualmente por el ICBF, las entidades, modalidades y procesos respectivos se presentan en la siguiente tabla (todas las entidades son receptoras de adolescentes vinculados al SRPA):

⁵² El SNCRPA lo integran los ministros de justicia (que lo preside), de Educación, Cultura, Salud y Protección Social; los presidentes de la Sala Administrativa del CS de la J y de la Sala Penal de la CSJ; el Fiscal General de la Nación y los directores del ICBF, del DAPN, de la Policía Nacional, del SENA y del Sistema Nacional de Juventud. El SNCRPA cuenta con un comité técnico con funciones de planeación, seguimiento y evaluación.

⁵³ Más específicamente, las acciones derivadas de la aplicación de las leyes 906 de 2004 (Código de procedimiento penal), 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), 1453 de 2011 (seguridad ciudadana) y 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil).

⁵⁴ El comité departamental del SRPA está integrado por el Gobernador del Departamento (quien lo preside), los alcaldes (o el alcalde) del respectivo Distrito Judicial; los presidentes de la Sala de Asuntos Penales para Adolescentes o del Tribunal Superior del Distrito Judicial y de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura; los secretarios departamental y municipal de educación (del respectivo Distrito Judicial) y el secretario de planeación departamental; los directores regional o seccional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la Fiscalía y del SENA.

Tabla 5. Instituciones/Operadores privados SRPA en el Valle del Aburra 2018

Institución	Modalidad	Proceso
Asociación de Pedagogos Reeducadores Egresados de la Luis Amigo (ASPERLA)	Intervención de apoyo restablecimiento en administración de justicia	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
	Libertad Vigilada / Asistida	Medida judicial Sanción
Instituto Psicoeducativo de Colombia (IPSICOL)	Centro Transitorio	Atención inicial
	Centro de Internamiento Preventivo.	Medida judicial preventiva
CAE CRECER	Intervención de apoyo restablecimiento en administración de justicia	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
Centro de Atención al Joven Carlos Lleras Restrepo	Centro de Internamiento Preventivo.	Medida judicial preventiva
	Centro de Atención Especializado.	Medida privativa de la libertad
	Post Institucional	Intervención individual
Fundación Hogares Claret	Internado Restablecimiento en administración de justicia	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
	Centro de Emergencia de restablecimiento en administración de la justicia.	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
Institución Educativa de Trabajo San José	Intervención de apoyo restablecimiento en administración de justicia	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
	Libertad Vigilada / Asistida	Medida judicial Sanción
	Externado jornada completa restablecimiento en administración de justicia Internación en medio semicerrado Externado jornada completa Apoyo Post institucional	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos llevado a cabo por el Defensor de Familia Medida judicial Sanción Para medida de restablecimiento de derechos y sanción
	Prestación de Servicios a la Comunidad Semicerrado; Externado media jornada Externado - Media jornada; restablecimiento en administración de justicia; Centro de Emergencia de restablecimiento en administración de justicia	Medida Judicial Sanción Medida judicial Sanción Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia)
	Internado restablecimiento en administración de justicia, y Semicerrado Internado	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia). Medida judicial Sanción
	Intervención de apoyo restablecimiento en administración de justicia y Externado jornada completa restablecimiento en administración de justicia	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos (Defensor de Familia).

Fuente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Por último, un corto tramo de la ruta local puede ilustrar la complejidad a la que se alude: Una vez son aprendidos por la Policía de Infancia y Adolescencia, los menores pasan al *Centro Transitorio del Menor Infractor CETRA*, cercano al *Centro de Servicios Judiciales para Adolescentes CESPJA* donde nuevamente confluyen las entidades miembros del SRPA y se determina la ruta a seguir con base a la medida o sanción impuesta.

Pese a la claridad de objetivos generales de la política (el bien superior del menor y la resocialización), es comprensible que la complejidad descrita constituya un obstáculo para que la política pueda ser valorada, sobre todo porque no existen mecanismos suficientes para acordar metas, y factores de medición del desempeño de cada instancia y sobre todo del sistema como un todo. Y además en este caso, por ejemplo, las metas no se pueden fundar en indicadores de capturas, sino en las fluctuaciones de la tasa de delitos cometidos por adolescentes y jóvenes infractores; ni en número de ingresos al sistema, sino en índices de reincidencia; ni en el número de sanciones aplicadas, sino en el tipo de derechos restablecidos; ni solo en las medidas efectivamente aplicadas al menor infractor, sino en la satisfacción de las víctimas que aceptan los mecanismos de justicia restaurativa, etc.

La existencia de *un sistema inter-organizacional* que permita el diseño y funcionamiento de instrumentos de verificación, es clave. De hecho, esos mismos instrumentos permitirían evaluar el impacto de los actores privados que desempeñan algún rol en el sistema. No obstante, existen criterios unificados emitidos por el ICBF en este caso, pero no existe una evaluación objetiva o medición del impacto adecuado en el cual estén presentes todos los miembros del SRPA, dado que cada entidad privada o pública actúa bajo enfoques y pedagogías diversas ante la política de atención al adolescente infractor.

3.3 Prácticas de la transición, coordinación y recursos

El SRPA (inicialmente denominado SRPJ), fue implementado por fases, en la medida en que se fueron agregando los respectivos Distritos. Entre el 15 de marzo de 2007 y el 1 de abril de 2008, surgieron los distritos judiciales de menores en

Bogotá, Cali, Manizales, Pereira, armenia, Buga y Medellín. En adelante, la situación fue la que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Fases de implementación del SRPA

FASE	DISTRITOS JUDICIALES	FECHA
I	Bogotá y Cali	15 /03/07
II	Armenia, Manizales, Pereira, Buga y Medellín	01/04/08
III	Tunja, Santa Rosa de Viterbo y Popayán	01/10/08
IV	Cúcuta, Pamplona, Bucaramanga y San Gil	15/12/08
V	Antioquia, Cundinamarca, Ibagué, Neiva, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Sincelejo, Montería y Valledupar	01/06/09
VI	San Andrés, Villavicencio, Pasto, Quibdó, Yopal, Florencia y Arauca	01/12/09

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009 diciembre 14, p, 17)

La situación era naturalmente traumática, y persistía aún dos años después, es decir, una vez se agregaron los distritos de otras ciudades como Medellín. Así se relataba en el documento Conpes (Consejo Nacional de política Económica y Social (2009):

En menos de un año, para el caso de los distritos judiciales de Bogotá y Cali (Fase I), las instituciones del SRPA debieron adecuar su respuesta a las demandas de éste. En consecuencia, realizaron aprendizajes a marcha forzada, sobre el mismo, su lógica, enfoque, propósitos, procedimientos, autoridades, oferta de servicios, infraestructura para su montaje, recurso humano especializado, entre otros aspectos. Tras dos años de implementación, persisten dificultades en los citados distritos. Las instituciones del sistema no cuentan con la suficiente capacidad para brindar una oferta de atención especializada, oportuna y pertinente al adolescente que ingresa a éste. También, se presentan inconvenientes de tipo técnico, interpretativo, logístico e incluso, de organización interna de las instituciones para que el Sistema funcione como tal (p, 46).

Es comprensible entonces que el nuevo sistema guardara por entonces “las viejas usanzas del código del menor”. De hecho, en la misma época Álvarez (2009) lamentaba que algunos operadores todavía llamaran “libertad vigilada” (que era el término usado en el “viejo” Código del Menor), a la que en realidad debería nombrarse ahora como “libertad asistida”.

En 2018, sin embargo, un Defensor de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, plantea que los retos de responsabilizar de sus actos al menor infractor y proveer protección integral, “solo será posible mediante la superación del modelo tutelar, una vez logren adoptarse principios enunciados en por la justicia restaurativa” (Usuga, 2018).

El diagnóstico de un juez penal del circuito para adolescentes de Medellín es consistente:

(...) en algunos actores del SRPA, aún persisten ciertas usanzas o formas de proceder conforme al derogado código del menor, tal como es el caso de implementar de la sanción de privación de libertad como “escarmiento”, lo cual va en contravía de los propósitos del código de la infancia y la adolescencia, en los cuales la sanción privativa de la libertad es de ultima ratio, y el uso de las sanciones va encaminado en el ejercicio pleno de la ciudadanía enmarcado particularmente para el adolescente infractor bajo el principio de la responsabilidad subjetiva (Coy, 2018).

El diagnóstico de los funcionarios judiciales tiene un gran alcance porque, en realidad, apunta a “viejas” ideas de castigo seguramente arraigadas en muchos operadores, pero sobre todo a las “renovadas” o reeditadas respuestas que cruzan hoy una política criminal y securitaria que impactan significativamente todo el sistema que pretende la política de la infancia y la adolescencia. El tránsito cultural, toma tiempo.

Sin embargo, más allá de cambios en la cultura y en el lenguaje (que son importantes y naturalmente lentos), y de las tendencias contemporáneas y “endurecidas” de respuesta a la cuestión criminal (de adolescentes, pero también de adultos), la verdad es que una cierta ambigüedad durante el período de transición era obligada: por ejemplo, debieron mantenerse durante algún tiempo las medidas vigentes al amparo del Decreto 2737 de 1989. En términos de su administración, sólo cuando se extinguieran las medidas dictadas al amparo del citado decreto, concluiría formalmente la aplicación del Código del Menor y se afirmarían en esos mismos términos el vigor del SRPA.

Pero hay otros inconvenientes que, en realidad, se extienden en el tiempo. Es lo que ocurre, en primer lugar, con *la coordinación y articulación* de las instituciones en el sentido de “sistema”, lo cual se expresa en la dificultosa integración de las rutas de atención, en el bajo ritmo o la continuidad frecuentemente interrumpida de los procedimientos, en la agregación de esfuerzos desacompañados del SRPA con el SNBF y las entidades territoriales.

(...) uno de los principales problemas del SRPA, desde su implementación hace 10 años, es la articulación de las entidades públicas, no solo porque las entidades competentes tienen un mismo propósito, sino porque debe buscarse una verdadera integración en la que se logre un trabajo articulado del Estado que sea transversal en lo nacional, regional y local, a fin de fortalecer la intervención en esta política de atención al adolescente en conflicto con la ley (Coy.2018):

Lo irónico es que, en el año 2009, la coordinación y armonización de la oferta institucional, nacional y territorial, fue definido como el “Problema central” del sistema que llevaba entonces dos años de operación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, p, 48).

Además de la coordinación, un problema que se extiende también en el tiempo es el de la insuficiencia de recursos. Esta situación, palpable en el caso de Medellín, termina impactando el núcleo mismo de la política. Por ejemplo “la disponibilidad de cupos” se convierte en una especie de *criterio de hecho* que los decisores consideran al momento de determinar la imposición de una u otra medida a los adolescentes y jóvenes infractores.⁵⁵ Pero, además, existen todavía problemas de recursos para el traslado de los detenidos, para el desplazamiento de defensores de familia en horarios extremos, para que se puedan atender las solicitudes de audiencias (y por lo tanto para evitar “el vencimiento de términos”), dada la insuficiencia de funcionarios y operadores jurídicos o psicosociales. Lo paradójico

⁵⁵ La capacidad instalada desborda el número de ingresos al SRPA, lo cual deriva en una priorización de casos previo a la ejecución de medidas y sanciones, situación que pone en jaque a las medidas alternativas, pues a ellas accede el adolescente infractor una vez ha sido vinculado al SRPA (a través del principio de oportunidad, por ejemplo). Los jueces, así, se han visto abocados a priorizar el ingreso de los adolescentes infractores al SRPA, según el tipo de delito, su nivel de reincidencia y el grado de vulneración en garantía de derechos, pero sobre todo en relación con grado de capacidad operativa con el que cuenta cada municipalidad.

es que a esas limitaciones se suele responder citando el elevado número de ingresos de adolescentes infractores. Es decir que *el resultado* de las fallas del sistema (el incremento constate de la delincuencia juvenil) sería *la causa* de las fallas del sistema.

Tampoco existen recursos suficientes (personal y tecnología) para que se establezcan mecanismos de control a la evasión o la “contumacia” de los jóvenes que son citados a un proceso: Muchos adolescentes vinculados al SRPA son población fluctuante, cambian sus datos personales (sobre todo los números telefónicos de contacto y la dirección de su residencia) y no se los logra localizar nuevamente (Los jueces de menores, por lo demás, no pueden emitir una orden de aprensión contra un menor de edad una vez evadido de un proceso de atención y formación integral otorgado).

El Fiscal Coordinador de la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes Milton Javier Rodríguez, sintetiza el problema de los recursos así:

(...) hoy día no se cuenta con el talento humano, instalaciones o recursos que den seguimiento al ejercicio de prácticas restaurativas, lo cual evidencia según refiere el fiscal una falta de voluntad política por parte del estado para asignar recursos necesarios que materialicen este enfoque alternativo de justicia (...). Además, hay necesidad de formación para la generación de competencias del personal asignado al SRPA y de recambio de otros (...), ya que la falta de competencias de los funcionarios o la apropiación que otros han hecho de la ejecución de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley puede entorpecer las finalidades enunciadas por la legislación colombiana (Rodríguez, 2018).

La política pública que pretende dar respuesta al fenómeno del adolescente infractor, no previó adecuadamente los recursos para su ejecución, ni enfatizó suficientemente el principio de corresponsabilidad: Con recursos suficientes para destinar al sistema, el Área Metropolitana del Valle del Aburra por ejemplo actualmente solo contaba para 2018 con 15 jueces de garantías y 7 jueces de conocimiento que dan ingreso, tramite y seguimiento de los casos. La insuficiencia deriva en prescripción de términos, libertad de los presuntos infractores, reincidencia y en general, desprestigio del sistema por el desbordamiento de la capacidad del estado para afrontar la problemática.

En materia de recursos, en conclusión, mantienen suficiente vigencia los elementos de diagnóstico del año 2009:

El 15 de marzo del 2007, el SRPA, inició su proceso de implementación. Es un sistema nuevo que convive con medidas tutelares y de protección del Código del Menor, aún vigentes. Se está en un período de transición, que reporta retos significativos y un cambio de paradigma en materia de justicia. Uno de estos retos es la necesidad de armonizar y adecuar la oferta institucional, que debe tener un carácter especializado, pedagógico y diferenciado de la de adultos, a la demanda; es decir, a las características y particularidades de los adolescentes vinculados al SRPA, garantizando la prevalencia y protección integral de sus derechos, acorde al Interés Superior del Niño, y la justicia restaurativa (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009, p 33)⁵⁶

3.4 El contexto

Esta investigación toma a la ciudad de Medellín como referente de contexto para ejemplificar factores o aspectos clave en el análisis del entorno de las políticas públicas y, en este caso, de la política de atención al adolescente en conflicto con la ley.

En efecto, el contexto ocupa un lugar especial en el análisis de la política pública (y en su diseño). Es el componente que más directamente afecta o condiciona la implementación del SRPA, que a su vez es el que permite la concreción del *modelo de protección integral* y de la implementación de la política pedagógica, específica y diferenciada que se estableció en el país con base en el ciclo vital en el que se encuentran los adolescentes infractores.

La implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) es el medidor del viraje hacia la comprensión del adolescente infractor como *sujeto de derechos*, y no ya como *objeto de especial protección*. El SRPA es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales

⁵⁶ Los ejes problemáticos identificados entonces, y que se hacen críticos “el principio de corresponsabilidad”, eran -y son- estos: 1) Cobertura de los programas y servicios; 2) recurso humano especializado para operar el SRPA; 3) articulación y coordinación, sectorial y territorial de las entidades del SRPA y con otros sistemas garantes de los derechos de los adolescentes; 4) responsabilidades de las entidades territoriales; 5) información compatible entre las entidades del SRPA, y 6) recursos técnicos, financieros, logísticos y de infraestructura (Id, 48).

especializadas y entes administrativos que rigen, regentan o intervienen en la investigación, juzgamiento, sanción o atención de los delitos atribuibles a los adolescentes cuyas edades se encuentren entre los 14 y los 18 años (al momento de cometer el hecho punible). Conformado por actores del plano nacional, es decir, por actores que obedecen a un orden centralizado en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las normas de referencia del sistema se encuentran en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, en la Constitución Política, atadas eso sí al deber de procurar la prevalencia de la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño. La operación del sistema está a cargo de autoridades y órganos especializados en materia de la infancia y la adolescencia quienes adelantan, como se ha dicho, procesos de indagación y sanción, pero también procesos pedagógicos, específicos y diferenciales dirigidos al *restablecimiento de derechos PRD*.⁵⁷

El SRPA en general, es cuestionado igualmente -como el modelo que le es transversal- por la ejecución de sanciones y medidas, por la persistencia de la privación de la libertad,⁵⁸ por su funcionalidad al abandono estatal de los campos económico y social y al expansionismo securitario, policivo y penal (Núñez, 2012; Tarancón, 2015; Cisneros, 2016).⁵⁹ Ruiz (2013) es contundente a ese respecto. Su investigación (llevada a cabo en una institución de carácter reeducativo, perteneciente a la Comunidad de Religiosos Terciarios Capuchinos), concluye que la cuestión de la delincuencia juvenil debe salir del ámbito penal:

⁵⁷ Como se ha dicho también, esta especie de “doble velocidad” del sistema ha sido considerada una seria dificultad para el logro de sus finalidades, tal como se mostró en el anterior apartado. Díaz (2011) ha realizado también una comparación crítica entre las reglas específicas del sistema y los imperativos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; es decir, un contraste normativo.

⁵⁸ Se insiste, y con razón en la idea según la cual “el oficio de privar a un hombre de su libertad y vigilarlo en la prisión es un acto de tiranía” (Foucault, 2009, pp. 118); lo cual evidentemente resulta mucho más sugestivo si piensa en los adolescentes infractores. Pero, sobre el terreno, a la hora de afrontar problemas de política pública o de analizarlas, es difícil obtener conclusiones solo de una afirmación general, aunque sea evidentemente lógica y plausible.

⁵⁹ Pérez (2012A), encuentra este “expansionismo securitario” tan preocupante que inclusive afirma lo siguiente: “(...) el hecho de que exista ya un interés por la política criminal, y no sólo por la seguridad, es un alivio. Así suene extraño, eso evoca palabras más amables y esperanzadoras y permite una diferenciación institucional de roles y funciones para que se piense distinto la cuestión criminal, esa cosa aterradora que sin embargo no es nada distinto de un problema social” (p, 7).

Para que la Justicia Juvenil Restaurativa se implemente y se sostenga es necesario superar la infracción del joven desde el discurso jurídico penal y trasladarla al discurso político y social, dado el hecho que aún existen estigmas por esta condición y mucho más si son de bajos recursos económicos, sin ofrecerles verdaderas alternativas de educación o empleo en condiciones dignas (Ruiz, 2013, p. 89).

Gómez-Peláez (2017) insiste también en que la privación de la libertad como medida o sanción para adolescentes y jóvenes debe ser erradicada del SRPA; pero, sobre todo, en que las intervenciones pedagógico-terapéuticas han de llegar hasta los contextos de vulnerabilidad en los que se encuentre el adolescente; es decir, tal como lo ratifican Vera *et al* (2012), el sistema debe prestar atención al microambiente del infractor si en realidad pretende reintegración.

Así que el factor determinante del cumplimiento de los objetivos del SRPA (*qua* sistema), es el contexto. Y ese contexto es especialmente crítico si se encuentra caracterizado por una estructura de oportunidades limitada, por una precaria movilidad social ascendente, por la incapacidad de las familias para realizar un acompañamiento o cuidado efectivo de los adolescentes infractores (Tenenbaum, 2014, p, 50). El éxito del sistema no se encuentra asegurado por las competencias, el sentido de vida o los fundamentos de un nuevo proyecto de vida, adquiridos por el adolescente en su paso por el sistema, sino por el entorno al cual retorna y las oportunidades, son determinantes.⁶⁰

Esto no quiere decir que el proceso pedagógico o terapéutico en sí mismo no sea importante o posible.⁶¹ Es solo que, inclusive si ese proceso ofrece las mejores

⁶⁰ Las investigaciones sobre la incidencia de la desocupación en la probabilidad de retorno al sistema de justicia juvenil muestran que los adolescentes que egresan y se encuentran desempleados, presentan un alto índice de reincidencia, inclusive en períodos inferiores a un año (Véase, por ejemplo: Nally, Lockwood, Ho, & Knutson, 2014).

⁶¹ Aunque nadie se rehabilita contra su voluntad (Álvarez, 2010) o, aunque la resignificación de un proyecto de vida o la deshabitación de determinadas conductas partan de la voluntad del sujeto, el proceso mismo puede asumir la tarea de estimular la voluntad del joven. Pues existen muchos procesos de reintegración fallidos donde los jóvenes que ingresan al SRPA no asumen realmente en un proceso de resocialización o de reintegración al entorno sociofamiliar bajo una nueva comprensión de su propia realidad y sin la convicción de desistimiento de conductas u acciones reprobables, respondiendo formal o mecánicamente a las sentencias o recomendaciones emitidas por la entidad competente. Pero también en este caso, el mismo proceso puede hacerse caso de esa dificultad.

expectativas, los cambios cognitivos pueden retrotraerse si los adolescentes carecen por lo menos de una red vincular de apoyo. Los adolescentes “en situación de calle” que cumplen su tiempo de sanción y retornan a la mendicidad, son un ejemplo elocuente y dramático del peso que tienen las variables del entorno. Sin una institucionalidad que apoye la efectiva reintegración sociofamiliar y la generación de oportunidades (vinculación laboral formal, y cualificación de competencias educativas), el sistema tiene muy pocas posibilidades de alcanzar sus objetivos.⁶²

En síntesis, el SRPA (introducido por la Ley 1098 de 2006) es un significativo avance en materia de protección de niños, niñas y adolescentes, pero al parecer todavía dista de materializar la especialísima protección de los menores de edad que el bloque de constitucionalidad prescribe como obligación de la sociedad y el Estado colombianos (Ruiz, 2011). Posiblemente como dice Navarro (2017), la aplicación del derecho ha dejado de largo el principio de realidad, para centrarse en la creación de normas, leyes y políticas. Por eso el problema del adolescente infractor implica más que un análisis legal y jurisprudencial, o más que una revisión teórica de concepciones y modelos. El análisis del contexto social, los recursos, las formas y los actores que determinan el efectivo funcionamiento del SRPA, es medular. Una política o una intervención estatal que desconozca el entorno territorial implica la toma de decisiones erráticas y el riesgo de resultados contraproducentes, paradójicos o ineficientes.

De ese entorno (condicionante de los objetivos de la política) forma parte el componente jurídico-normativo, es decir, referentes como los ya enunciados que *no permiten* que los jóvenes y adolescentes sean calificados como delincuentes sino como *sujetos necesitados de una protección especial*, y que establecen que el Estado y la sociedad en su conjunto son responsables de velar por el bienestar del

⁶² Es algo que conocen bien los funcionarios encargados de realizar la evaluación de la responsabilización por los actos cometidos y de la reintegración sociofamiliar que se debe realizar cuando cada joven culmina su proceso de atención psicosocial. Durante el desarrollo de la investigación, varios funcionarios volvían continuamente sobre este aspecto. La evaluación -real- era crítica, sobre todo por un pronóstico pesimista sobre el impacto que produciría el entorno, es decir, el tipo de oportunidades que allí encontraría el joven que egresaba.

menor; y que la familia, las instituciones y la comunidad tienen la tarea de *restablecer* cualquier derecho fundamental de los menores que haya sido vulnerado (ONU, 1959; ONU, 1989; Constitución Política de Colombia, artículo 44).

Pero más que ese marco normativo, son las condiciones fácticas del entorno las que impactan directamente la implementación de las políticas (y desde luego las que deberían ser consideradas en el momento de su diseño). Como se ha dicho, este trabajo se ha valido del caso de la ciudad de Medellín para aprehender (e ilustrar) la relevancia que tiene esta variable, su relación con los objetivos de la política y el despliegue de su componente más relevante: el SRPA. Por lo tanto, los elementos del contexto que se desagregan a continuación están referidos específicamente a esa ciudad y la región circundante.

3.4.1 Entornos turbulentos y propiciatorios

La política pública de infancia y adolescencia en Colombia ha surgido en un contexto de conflicto armado; pero particularmente en la ciudad de Medellín esa misma política se ha desarrollado en medio de la superposición de otros conflictos relacionados, especialmente, con el narcotráfico y la conformación de bandas delincuenciales.⁶³

A continuación, entonces se dará una breve mención a las violencias generadas en Medellín desde las décadas de los años 60's hasta nuestro entonces. Esto como, marco referencial al momento de analizar la situación de los adolescentes infractores que entre 2008 y 2018 fueron vinculados al sistema penal, como se verá más adelante.

⁶³ No es gratuito que, en esta ciudad, una vez finalizada la década de los años 80's, surgieran diversas iniciativas juveniles que resistían la violencia generalizada que se vivía en la ciudad. El movimiento *No Mataras*, por ejemplo, acompañado por la Arquidiócesis de Medellín y por el Consejo Municipal de Juventud (CMJ), promovido por organizaciones juveniles artísticas, culturales y comunitarias de la ciudad, quien emprendió un proceso de incidencia política que fue referencia no solo para la política pública de juventud construida en la ciudad, sino para la propia ley de juventud expedida después por el congreso de la república.

En esta ciudad y su área metropolitana, en efecto, han vivido en las últimas décadas no solo problemas asociados con la distribución de la riqueza, sino también relacionados con la violencia. Esta violencia, según Viera (1982), puede agruparse en tres categorías: violencia de la subclase o proletariado, violencia juvenil o por frustración, y violencia organizada. La primera categoría hace alusión a la violencia asociada a la subsistencia, en la que personas desprovistas de bienes o recursos necesarios para vivir, atentan contra la propiedad ajena, situación que seguirán perpetuando en tanto aquellas condiciones de precariedad no sean subsanadas.

La segunda categoría está íntimamente ligada a la fragmentación de vínculos afectivos en el núcleo familiar y al rechazo o desconocimiento de referentes de autoridad. Estos adolescentes y jóvenes que crecen y aprenden en una sociedad de consumo pueden asumir como una necesidad poseer bienes o productos que, no teniendo relación con la subsistencia, les son completamente imprescindibles, bien sean vehículos, aparatos electrónicos o sustancias psicoactivas, y acuden a la ilegalidad para satisfacer esas necesidades creadas. La tercera categoría hace alusión a la violencia que logra profesionalizarse en la ejecución de actos delincuenciales (hurto, extorsión, tráfico de sustancias prohibidas, secuestro o entre otros). En Medellín y su área metropolitana, esta violencia está asociada mayoritariamente al porte y tráfico de estupefacientes, del cual se derivan otros delitos como el concierto para delinquir o el porte de armas. (Viera, 1982).

Ceballos (2000), por su parte, establece una categorización de los actores de la violencia: a) actores contra-estatales (guerrillas y milicias urbanas); b) actores paraestatales y autodefensas; y c) actores de la delincuencia organizada (organizaciones delincuenciales al servicio del narcotráfico y derivados de éste). Estos actores fijan fronteras y definen territorios de explotación o dominio, generando pugnas, afincando lealtades y sometiendo a la población so pretexto de brindar seguridad o impartir justicia, así que no solo han ocupado el rol de la fuerza pública, sino que han establecido andamiajes y circuitos económicos entorno a los negocios ilícitos que suelen suscitar enfrentamientos violentos en medio de los cuales la población termina atrapada.

En Medellín y su área metropolitana, la violencia generalizada comienza a extenderse a partir de la migración campesina hacia las periferias de la ciudad en la década de los años 60's, lo cual generó nuevos asentamientos informales principalmente en las laderas del norte de la ciudad, caracterizados por la pobreza, el hacinamiento y el desempleo. Para la década de los años setenta, y en paralelo con los procesos de la migración campesina a la ciudad, surgen en los barrios periféricos unos tipos de agrupación conformadas por aquellos hijos e hijas de la población migrante, también conocidos como "Las Galladas". Estos colectivos de adolescentes y jóvenes que en principio *no* fueron organizaciones delictivas, empezaron a llamar la atención del Estado por su vinculación con el narcotráfico, el sicariato y los actos de delincuencia generalizada que crecían al ritmo de la desocupación, segregación social y dificultades de promoción social.

En la década de los 80's, las galladas adquieren cierto grado de profesionalización y especialización en torno al narcotráfico, y se denominan ahora "bandas" o "carteles" de drogas establecidos en la ciudad. Sin embargo, el negocio de las drogas propició que muchos de los jóvenes que participaban en la distribución o en el expendio directo se convirtieran al mismo tiempo en consumidores, principalmente de marihuana y cocaína.⁶⁴ En adelante, se desataría una ola de violencia entre bandas o carteles y otras organizaciones delincuenciales de bajo nivel (denominadas como "chichipatos"), en procura del control o la hegemonía en el negocio que se establecía en los distintos barrios de la ciudad.

⁶⁴ Hasta hoy, en la ciudad persisten -o se intensifican- factores que pueden estar relacionados con la delincuencia juvenil como el consumo de sustancias psicoactivas que, en ciertas condiciones y en ciertos ambientes, constituye un factor de riesgo delictivo o puede estar asociado -también en ciertas condiciones- a la conformación de grupos al margen de la ley y al desarrollo de carreras delictivas (Portillo, María, Giraldo, & Ospina, 2011). Si bien la relación entre el abuso de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos no ha sido establecida inequívocamente, la evidencia disponible sí sugiere que el consumo de sustancias exagera el delito y le precede en determinadas condiciones económicas, políticas, culturales y sociofamiliares (Fonseca-Chaves & Bejarano-Orozco, 2012). En el año 2009 este era un diagnóstico oficial en el país: "El ICBF reporta un alto consumo de sustancias psicoactivas entre los adolescentes vinculados al Sistema. La Policía Nacional señala que el 78% de los adolescentes admiten haber consumido alguna sustancia psicoactiva, o mezcla de las mismas" (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009, p 45).

La ciudad llegó a ser conocida como la más violenta del mundo y para 1991 llegó a tener una tasa de homicidios de 395,47 por cada 100.000 habitantes a principios. La mayoría de las víctimas de homicidio serían hombres entre los 14 y 28 años, lo que significó una generación perdida en términos demográficos a causa de la violencia que trajo consigo principalmente el narcotráfico (Alcaldía de Medellín, 2020)

Para complejizar más la situación, paralelo a las disputas entre “bandas” o “carteles”, y a los conflictos entre las pequeñas agremiaciones delincuenciales, a comienzos de los años 90’s toman fuerza las “milicias populares”, una especie de híbrido urbano entre las guerrillas y la delincuencia organizada (Ceballos, 2000). Estas milicias emprendieron acciones de “limpieza” sobre las personas que consideraron en su propia percepción como “indeseables” o “peligrosos” (por ejemplo, expendedores y consumidores de sustancias psicoactivas, homosexuales, mujeres que ejercían la prostitución y ladrones). Estas milicias populares fueron inicialmente recibidas por las comunidades como un mecanismo de autodefensa ante la propagación de la delincuencia y la inoperancia del estado en los territorios (Ceballos, 2000).

Tras la muerte de Pablo Escobar en 1993, las organizaciones delincuenciales vivieron un proceso de atomización y repliegue hacia las periferias de la ciudad (Ceballos, 2000). Esto implicó una correlativa delimitación de fronteras y un fuerte despliegue de violencias en los territorios, nuevamente por el control de rentas ilegales y mediante el control de poblaciones y porciones de la geografía urbana. Con más o menos fluctuaciones y recambios de actores, la situación persiste.

Actualmente la delincuencia asociada al narcotráfico no deja ser uno de los principales problemas estructurales en la ciudad de Medellín y su área metropolitana. Décadas de un estado ausente en las zonas periféricas, tanto en la ejecución de políticas públicas sociales como en el monopolio de la fuerza, llevaron a cientos de adolescentes y jóvenes a seguir modelos vinculados al narcotráfico y a involucrarse en prácticas y carreras delictivas; o simplemente a tratar de resolver, por sus propios medios, los afanes de cualquier joven en una ciudad como Medellín.

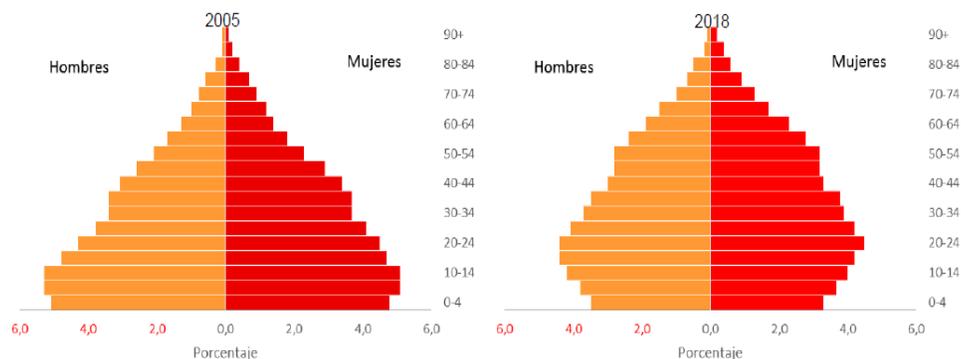
Algunos operadores, suficientemente conscientes del alcance del sistema y de las realidades concretas (sobre todo de irrupción de menores en la delincuencia juvenil y en grupos vinculados al conflicto armado interno), consideran inclusive que no incluir a los menores de 14 años es un error (“hasta los 12 años, debería ampliarse”, afirma) (Nanclares,2018). Por eso, plantea inmediatamente que, además:

Hay necesidad de dinamizar los centros especializados en administración de justicia, a fin de propiciar herramientas suficientes que permitan adecuados procesos de resocialización y reintegración y por último aduce que es deber del estado cooperar con recursos económicos en políticas públicas de atención a los menores de edad de familias con escasos recursos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda y recreación (Nanclares, 2018).

3.4.2 Factores sociodemográficos

Según datos preliminares del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas el territorio nacional es habitado por 48.2 millones de personas, el mayor porcentaje de la población se encuentran en edades entre los 15 y 64 años con un 68,2 %, a diferencia de lo que registrado el censo del año 2005, donde el porcentaje se ubicó con un 63% (DANE, 2018). Lo que indica aumento en el envejecimiento de la población y aumento de esta en etapa productiva.

Gráfico 2. Comparativo de la estructura poblacional por sexo y grupos quinquenales de edad Colombia 2005-2018

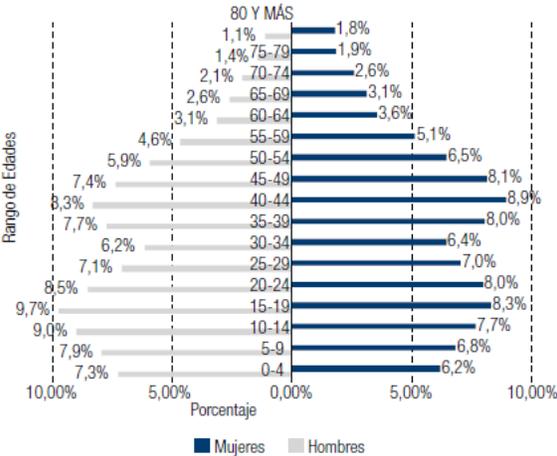


Fuente: DANE, Censo General 2005 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018^{pr}

Activar Windows

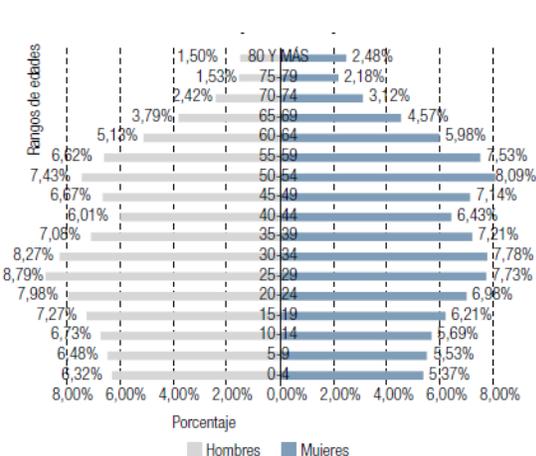
En el caso de Medellín, en el año 2005 la mayoría de los hombres tenían entre 15 y 19 años (9,7%), seguido del rango de 10 a 14 años (9%) y de 20 a 24 años (8,5%). Años más tarde en el último censo 2018, la mayoría de hombres estaban entre los 25 y 29 años (8,8%), seguido por el rango de 30 a 34 años (8,3%), lo que significa que en la ciudad se pasó de una representación mayor de niños, niñas y adolescentes, a una mayor representación de jóvenes y adultos jóvenes.

Gráfico 3. Medellín: Pirámide poblacional, 2005



Fuente: cálculos propios con base DANE, proyecciones de población

Gráfico 4. Medellín: Pirámide poblacional, 2017



Fuente: cálculos propios con base DANE, proyecciones de población

En materia de empleo, los siguientes son algunos datos de contexto: A nivel nacional la tasa de desempleo juvenil (población entre 14 y 28 años) ha crecido paulatinamente durante los últimos años, por lo menos desde 2015 (aunque en 2019 tuvo un pequeño desmonte). La siguiente es la curva correspondiente a los últimos ocho años:

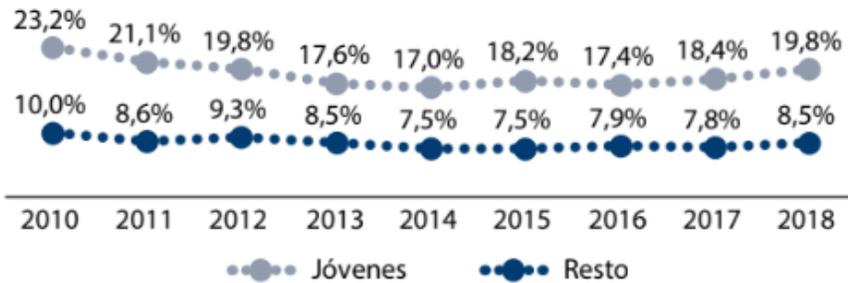
Gráfico 5. Tasa global de participación, ocupación y desempleo joven Total Nacional Trimestre móvil noviembre-enero (2013-2020)



Fuente: DANE, GEIH.

Derivado de la carencia en experiencia laboral que caracteriza a esta población, la vinculación laboral y movilidad social, son aspectos apremiantes ante jóvenes que no encuentran oportunidades, y aunque desde el 2010 al 2014, se haya evidenciado un decrecimiento en la tasa de desempleo de jóvenes desde el 2016 es posible notar la tendencia al alza, eso sin dejar de contar que la población juvenil dobla en desempleo al resto de la población en capacidad de trabajar y para el 2018, se ocupó cerca del 20%.

Gráfico 6. Tasa de desempleo de jóvenes y resto, Medellín A.M., 2010-2018

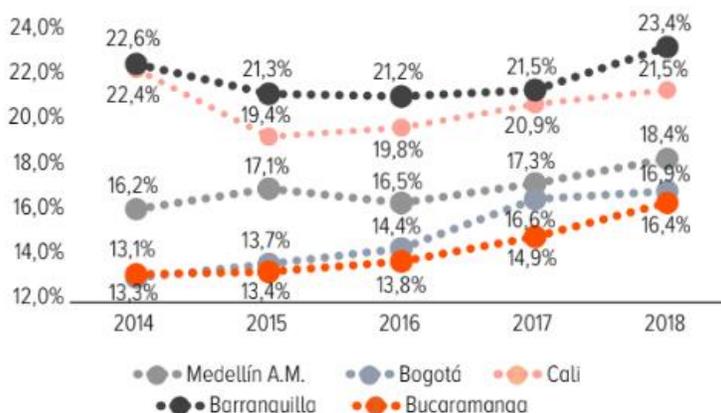


Fuente: Medellín Como Vamos 2018

Considerando a los jóvenes que ni estudian ni trabajan, denominados “ninis”, es posible mencionar que desde el 2016, se va evidenciado para la ciudad una tendencia al alza, tomando por ultima referencia al 18.4 % de 2018 con un aproximado de 169.143 jóvenes que en Medellín y su área metropolitana. Situación

que se constituye en un reto de política pública y gobernanza ante este foco poblacional.

Gráfico 7. Principales ciudades colombianas: Proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (Nini), 2014-2018

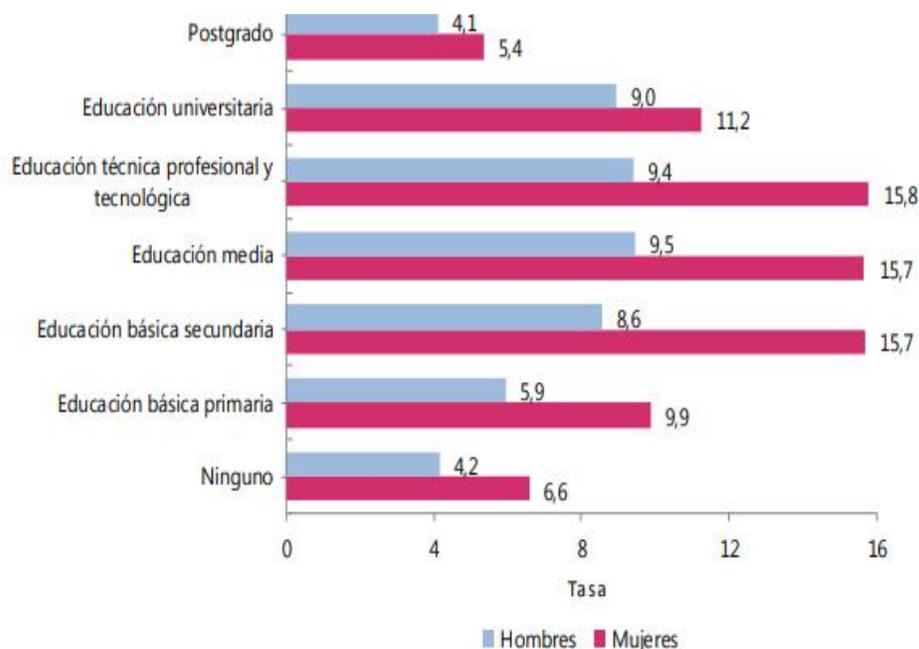


Fuente: cálculos propios con base en información de la GEIH del Dane

Tomando la tasa de desempleo discriminada por sexo y nivel educativo (DANE, 2018), es evidente que los mayores índices de desempleo se encuentran en aquellas personas que tienen niveles académicos de básica secundaria, media académica y educación técnica.

Este dato revela simultáneamente, así, las dificultades de acceso a la educación superior (una dificultad que impacta especialmente a los jóvenes), pues para el mismo año 2018 el 34% de la población económicamente activa tenía estudios de media académica, técnicos o tecnológicos el 11%, estudios universitarios el 8.5% y el 3,5% estudios de especialización, maestría o doctorado. Es decir que solo el 23.3% de la población económicamente activa ha accedido a niveles de educación superior (DANE, 2018).

**Gráfico 8. Tasa de desempleo según nivel educativo alcanzado y sexo
Total Nacional 2018**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En lo que respecta a la educación como una variable importante del contexto, en el caso específico de los adolescentes *infractores* es difícil precisar su nivel de escolaridad, pues al momento mismo de la captura no se registra este tipo de información (La Fiscalía General de la Nación no lo hace porque dicho conocimiento de la información compete a los centros especializados en administración de justicia). Sin embargo, es notorio que entre esta población existe un alto grado de deserción y extra-edad, principalmente en la básica secundaria y media académica. Se trata de personas poco cualificadas y con un bajo nivel educativo, situación que los lleva a trabajar por su propia cuenta, habitualmente en la informalidad.⁶⁵

Además, si bien la educación es un factor que potencia la movilidad o promoción social, es frecuente encontrar jóvenes que descartan (o *aprenden a descartar*) una

⁶⁵ Que sea “notorio” quiere decir que en desarrollo del trabajo de campo, en los intercambios con operadores del sistema y en los registros a los cuales el autor tuvo acceso, el “dato aislado” sobre educación en todos los casos era similar: deserción, extra-edad y bajo nivel educativo.

expectativa de educación como referencia para sus propios proyectos de vida: existen todavía en el medio muchos modelos a imitar o muchos ámbitos en los cuales aprender a trazar metas que son valoradas socialmente en la ciudad, independientemente de que se alcancen por medios ilícitos o sin ninguna mediación importante de la educación convencional (Arocha, 2014). Tal como lo afirmaba en su momento el diagnóstico del documento Conpes sobre el SRPA (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009 diciembre 14):

La Policía Nacional, en su Plan Unidos por la Vida, afirma que existe una relación directa entre el bajo nivel socioeconómico del entorno familiar del adolescente y sus conductas punibles. De otra parte, señala que la mayoría de los adolescentes no cuentan con su ciclo educativo completo; lo cual es corroborado por algunos de los reportes de los operadores de la sanción de privación de la libertad, en centros de atención especializada del ICBF. Actualmente, no se cuenta con una línea de base y/o caracterización del perfil educativo de las y los adolescentes vinculados al SRPA, mediante alguna de las sanciones. Se hace necesario avanzar para superar este vacío, de manera que se pueda dar una oferta educativa pertinente y garante de los derechos del adolescente (p, 45).

Los problemas de educación, la desocupación y desempleo de los adolescentes y jóvenes, y el afán de cubrir necesidades básicas y secundarias (para sí mismos o para su núcleo familiar), constituyen factores de riesgo donde la remuneración económica proveniente de actos delictivos se percibe como una alternativa viable y sostenible.⁶⁶

De otra parte, pero en relación estrecha con las anteriores variables, la información sobre pobreza y desigualdad confirman la persistencia de un entorno de riesgo para los NNAJ. Los siguientes son algunos datos al respecto:

A nivel nacional y regional el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI ha disminuido en los últimos años para Colombia, situándose en 14,31% en 2018, según el Censo Nacional de población y vivienda 2018, ofrecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). No obstante, el dato

⁶⁶ Las situaciones de deserción y extra-edad en el caso del adolescente infractor, para el caso de Medellín y el Valle de Aburra, pueden estar asociadas igualmente con la vinculación de los jóvenes a organizaciones delinuenciales, las cuales son bastante competitivas como “empleadores” de mano de obra no calificada en oficios o profesiones convencionales. Véase: Centro Nacional de Memoria Histórica (2017).

significa que cerca de un tercio de la población colombiana tiene dificultades en la cobertura de sus necesidades básicas. Según el DANE los últimos censos realizados en Colombia muestran que han disminuido los porcentajes de la población con NBI (DANE,2005). Siendo de resaltar que las regiones con mayor índice en NBI son las zonas rurales, como pasa en el departamento de Antioquia.

Cuadro 1

Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, con dos o más NBI, en vivienda inadecuada, con servicios públicos inadecuados, en hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica

Total Nacional

Censo: 1973 – 1985 – 1993 - 2005

NBI - PERSONAS	Censo			
	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70,5	54,4	35,8	27,7
Dos o más NBI	44,9	22,8	14,9	10,6
Vivienda inadecuada	31,2	13,8	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	21,8	10,5	7,4
Hacinamiento crítico	34,3	19,4	15,4	11,1
Inasistencia escolar	31,0	11,5	8,0	3,6
Alta Dependencia Económica	29,0	15,9	12,8	11,2

Fuente, DANE

Cuadro 2

Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas

Departamentos (cabecera – resto)

Censo 2005

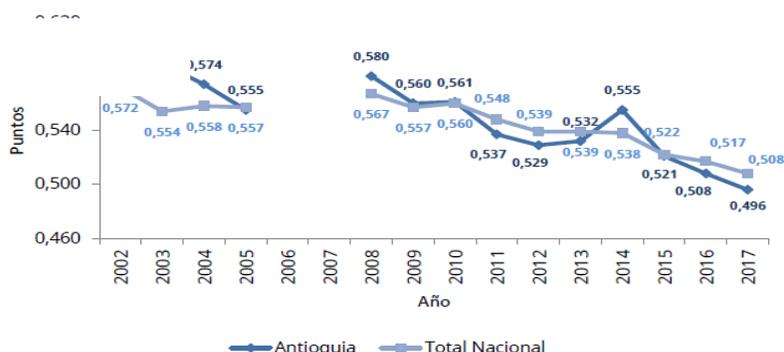
Departamento	Cabecera	Resto	Total	Departamento	Cabecera	Resto	Total
Antioquia	15,9	47,6	23,0	Norte Santander	22,5	58,4	30,3
Atlántico	23,8	42,5	24,7	Quindío	15,3	22,3	16,2
Bogotá	9,1	27,8	9,2	Risaralda	13,0	32,1	17,3
Bolívar	40,2	67,4	46,6	Santander	13,5	45,3	21,9
Boyacá	14,1	49,0	30,8	Sucre	46,7	69,5	54,9
Caldas	13,3	29,2	17,7	Tolima	19,7	50,8	29,8
Caquetá	33,4	58,7	41,5	Valle	14,1	25,9	15,6
Cauca	24,0	61,6	46,4	Arauca	32,0	61,6	35,6
Cesar	35,8	66,9	44,7	Casanare	26,2	57,3	35,5
Córdoba	42,4	76,4	59,1	Putumayo	25,6	44,1	34,5
Cundinamarca	15,4	32,2	21,3	San Andrés	50,9	15,3	40,9
Choco	81,7	76,2	79,2	Amazonas	30,8	58,8	44,1
Huila	21,8	48,8	32,6	Guainía	45,3	80,5	60,2
La Guajira	40,3	91,9	65,1	Guaviare	34,1	61,5	39,9
Magdalena	40,1	64,7	47,7	Vaupés	40,3	88,2	54,8
Meta	20,4	44,4	25,0	Vichada	41,6	84,3	66,8
Nariño	26,0	59,0	43,6	Total Nacional	19,6	53,4	27,7

Fuente: DANE - Censo General 2005

Las cifras del NBI concuerdan con el coeficiente Gini que en 2017 a nivel nacional presentaba un porcentaje de 0.508, mientras el Departamento de Antioquia tenía 0.496. El Área Metropolitana del Valle del Aburra tenía un coeficiente 0,46 y la ciudad de Medellín 0.52. La comuna 1 (Popular), presentaba los mayores índices de desigualdad en la distribución de la riqueza, y la comuna número 15 (Poblado) el mayor índice de concentración de la riqueza. La revisión de un período mayor

sugiere una paulatina disminución de la concentración de la riqueza, lo cual sin embargo no permite desestimar la persistencia de una gran inequidad social.

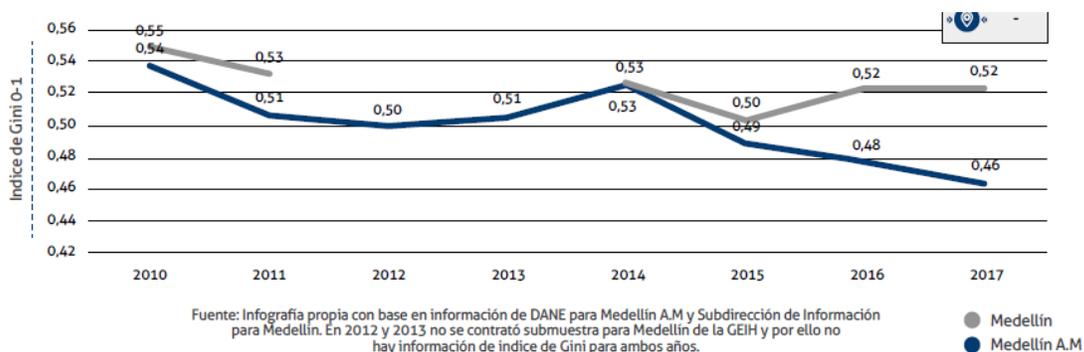
Gráfico 9. Coeficiente de Gini Total nacional y Antioquia 2002-2017



Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

Nota: Para 2006 y 2007 no se publican cifras de pobreza debido a problemas en los datos relacionados con el cambio entre la ECH y la GEIH.

Gráfico 10. Medellín y Medellín A.M. Índice de Gini, 2008-2017



Fuente: Infografía propia con base en información de DANE para Medellín A.M y Subdirección de Información para Medellín. En 2012 y 2013 no se contrató submuestra para Medellín de la GEIH y por ello no hay información de índice de Gini para ambos años.

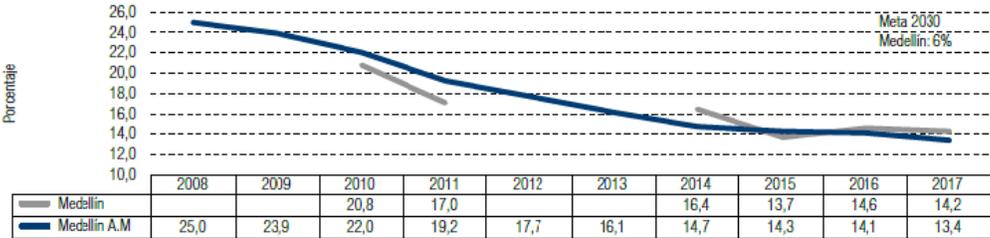
● Medellín
● Medellín A.M

En los últimos años la ciudad de Medellín ha evidenciado un aumento gradual en la concentración de la riqueza, situándose en un coeficiente de 0,52 %, contrario a la tendencia del área metropolitana del Valle de Aburra que ha mostrado una disminución paulatina con un porcentaje del 0,46 %.

Aunque las cifras oficiales del DANE (2017) revelan una gradual disminución de la pobreza y un aumento paulatino de la clase media (67,3 % en 2017 para el área metropolitana del Valle del Aburra y 63,2 % para Medellín en el mismo año), se han criticado los criterios adoptados en la medición, pues el gobierno nacional consideró

“pobres” a las personas con ingresos mensuales inferiores a \$250.620. La cifra es cuestionada debido al costo de vida vigente y ha sido percibida como un intento por disminuir los índices de pobreza alterando los criterios de evaluación, sin que se produzcan cambios estructurales en la erradicación de la pobreza. Finalmente, la pobreza monetaria para Colombia en 2017 se situó en 26,9% y para Medellín en 14,2% (la pobreza extrema en 3,6 % y la pobreza multidimensional en 14.3 %).

Gráfico 11. Medellín y Medellín A.M. Pobreza monetaria, 2008-2017.



Fuente: DANE para Medellín A.M. y Subdirección de Información para Medellín.

Como ha sido citado antes, algunas investigaciones y teorías criminológicas encuentran una estrecha relación entre desigualdad socioeconómica y trasgresión penal, así como diversas estrategias enfatizan la intervención sobre factores estructurales relacionados con la desigualdad económica (y por lo tanto cultural y política), como una forma de prevenir el involucramiento de los jóvenes en la delincuencia. Por supuesto, esto no es tanto un tema de política criminal, sino de políticas públicas sociales, culturales y educativas encaminadas y filtradas a través de los diversos niveles territoriales.

3.4.3 Ingresos al sistema y sanciones⁶⁷

En los últimos diez años (entre el año 2008 y el 30 de junio de 2018) en Colombia ingresaron al SRPA 245.038 adolescentes, según cifras del Instituto Colombiano de

⁶⁷ Los registros disponibles en las entidades gubernamentales ofrecen dificultades en la trazabilidad de las estadísticas, pues cada entidad cuenta con cifras distintas (Policía de Infancia y Adolescencia, Fiscalía General de la Nación, Centro de Servicios Judiciales e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Esto representa un obstáculo para saber no solo de la eficacia del sistema, sino también de los factores que lo pueden potenciar o refrenar.

Bienestar Familiar. 88% hombres y 12% mujeres. Independientemente de la edad entonces, los hombres más que las mujeres son infractores de la ley.

Según ICBF, el mayor número de delitos ocurrió entre los años 2012 y 2014, y aunque no se cuenta con información sobre sancionados durante el segundo semestre del 2018⁶⁸, en general se aprecia una tendencia decreciente en el número de sancionados durante la última década. Esta situación contradice el pesimismo sobre el sistema, pues la disminución de sanciones es correlativa al aumento del número de adolescentes que ingresan y que, en vez de ser llevados ante un juez, son asumidos por un defensor, comisario u inspector de policía, quienes emprenden procesos de restablecimiento de derechos. Aunque esté por investigarse el impacto de ese restablecimiento de derechos, en este aspecto la política de atención al adolescente en conflicto con la ley penal no puede calificarse de plano como “política criminal pura y dura”, tal como la política imbuida por el viejo modelo tutelar. Seguramente muchos agentes en el sistema “creen” en una nueva forma de tratar el problema o de reconocer capacidad, oportunidad y derechos a los adolescentes.

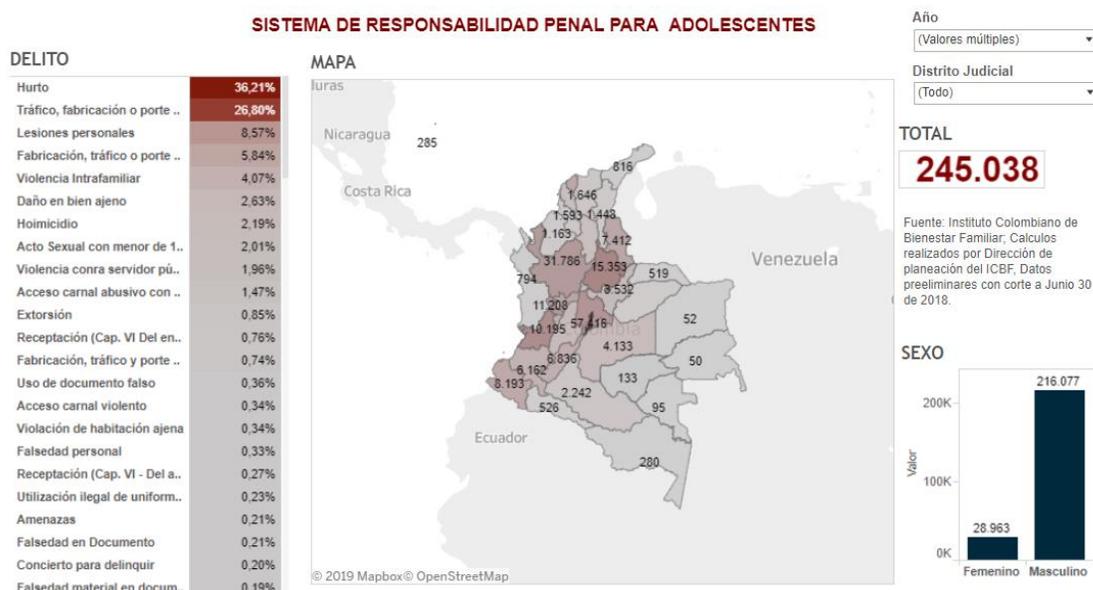
Los motivos más representativos de *ingreso* al SRPA en Colombia entre 2008 y 2018 (ICBF) fueron: hurto (36,21%) y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (26.80%). A nivel nacional y por el mismo periodo, Bogotá con 57.416 y Medellín 31.786 son las ciudades con mayor número de ingresos. No obstante, al realizar un análisis comparativo entre ciudades⁶⁹, Medellín con un 12,97% es la ciudad con el mayor índice de adolescentes infractores en Colombia en la última década después de Bogotá. Este dato puede indicar que las últimas administraciones de Medellín se han afanado más que las de Bogotá por llevar adolescentes al SRPA. Otra discusión es si esa “conducción” se hace bajo la idea de que allí serán debidamente sancionados los “capturados”, o bajo la idea de que encontrarán oportunidad de reconsiderar el rumbo de su vida y de reencontrarse con un Estado, una sociedad y una familia que habían permanecido distantes e indiferentes.

⁶⁸ Pues el ICBF, aún no cuenta con los datos consolidados del segundo semestre del 2018

⁶⁹ Según el Censo del DANE (2018) Bogotá cuenta con 7.412.566 habitantes, y la ciudad de Medellín con 2.427.129 habitantes.

A este respecto se hacen necesarias algunas precisiones: Una, que Bogotá es el centro urbano más poblado del país, lo cual explica el mayor número de ingresos (pero una tasa más baja). Dos, que Medellín en las últimas décadas ha recibido un flujo constante de población, pero cuenta (en medio de una carencia generalizada) con un aparato burocrático y un presupuesto más fortalecidos que otras ciudades, lo cual incrementa las probabilidades de persecución de la “delincuencia juvenil”.

Gráfico 12. Ingresos al sistema según motivo 2008-2018



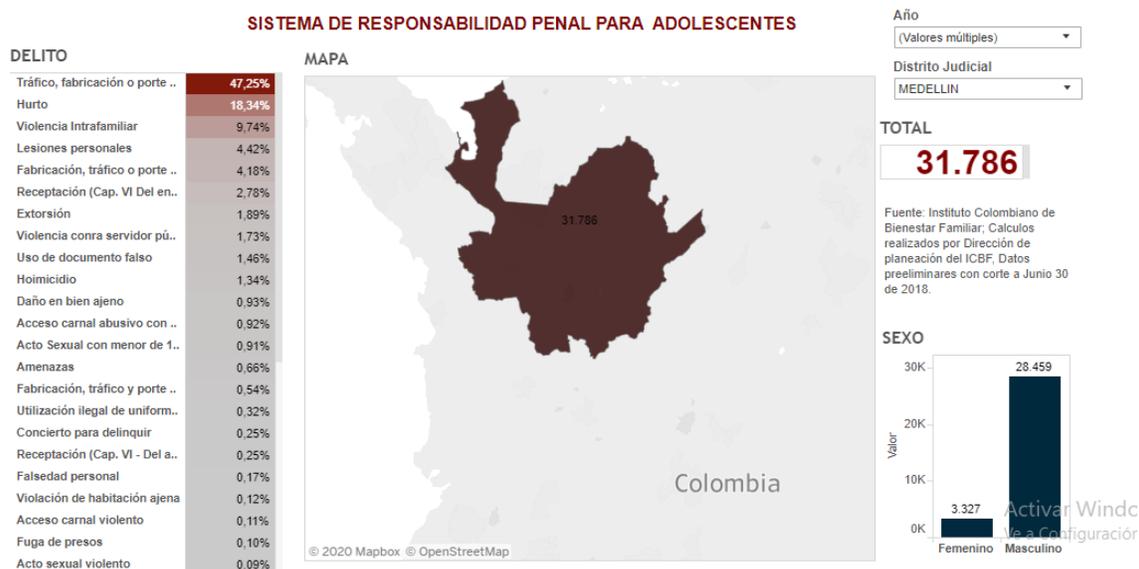
Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Entre los jóvenes infractores en Medellín, contrario a la tendencia nacional, prima el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (47,25%), y en segundo lugar se encuentra el hurto (18,34 %). Sobre esa prevalencia son posibles dos interpretaciones: a) que las bandas dedicadas al tráfico de sustancias prohibidas encuentran una opción económica y accesible en la mano de obra adolescente, y/o b) que el tratamiento penal diferenciado de los menores de edad es útil para las organizaciones delincuenciales dedicadas al narcotráfico.

De otro lado, si bien los delitos asociados al narcotráfico imperan en el área metropolitana, llama la atención el bajo índice de ingresos derivados del delito denominado “concierto para delinquir” (0,25% del total de ingresos), lo cual puede

suponer una débil capacidad del Estado para identificar estructuras y bandas, o un desinterés por los procesos y dimensiones del “reclutamiento” de adolescentes.

Gráfico 13. Ingresos al sistema de responsabilidad penal por motivo de ingreso Medellín 2008-2018



Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Datos al 30 de junio de 2018).

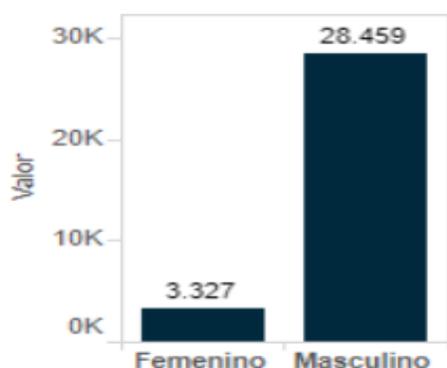
Tabla 7. Ingresos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Medellín 2008-2018.

	Año	Número de Ingresos
Ingresos al SRPA Medellín	2008	No disponible
	2009	3382
	2010	3847
	2011	3679
	2012	3457
	2013	3130
	2014	3732
	2015	3289
	2016	3212
	2017	2560
	2018	1498
	Total Ingresos	

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Datos hasta el 30 de junio de 2018).

Estos datos permiten inferir un promedio de 3000 ingresos anuales al SRPA en el Valle del Aburra desde el 2008, los cuales se distribuyen según sexo, motivo de ingreso, municipio donde se generó el delito y tasas de reincidencia, así:

Gráfico 14. Ingresos según sexo al Sistema de Responsabilidad Penal en el Medellín 2008-2018.



Fuente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En lo que respecta al Valle de Aburrá, Medellín es el municipio con mayor número de actos delictivos cometidos por adolescentes infractores que ingresan al sistema, seguido por el municipio Bello y el municipio de Itagüí.

Tabla 8. Ingresos discriminados por municipio en el Valle del Aburra 2016-2018.

		Porcentaje
Municipios	Medellín	72,8
	Bello	8,2
	Itagüí	5,6
	Copacabana	1,0
	Girardota	,9
	Barbosa	,8
	Caldas	1,3
	Estrella	,8
	Envigado	2,4
	Sabaneta	,7
	Otros	5,5
	Total	100,0

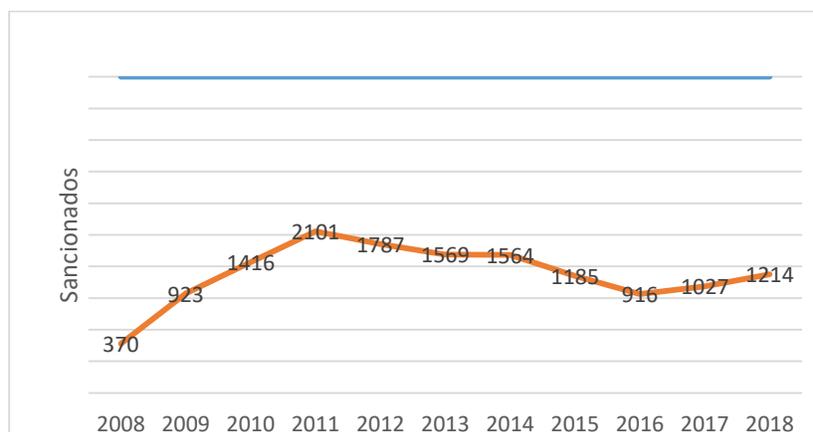
Fuente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En Medellín, se mantiene la tendencia nacional por género: Hombres 28.459 (89% de la población) y 3.327 mujeres (11%). Los hombres tienen mayor tendencia a

cometer delitos relacionados con narcotráfico y hurto, mientras las mujeres están vinculadas principalmente a violencia intrafamiliar y lesiones personales.

Aunque en Medellín la cifra de ingresos es llamativa, no todo adolescente infractor es conducido ante un juez promiscuo de familia o un juez de menores:

Gráfico 15. Sancionados ante el sistema de responsabilidad penal Medellín 2008-2018



Fuente: Concejo Superior de la Judicatura de Antioquia. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Centro de Servicios Judiciales

Tabla 9. Año y tipo de sanción en el sistema de responsabilidad penal, Medellín 2008-2018

Sanción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amonestación	159	304	187	32	12	29	16	6	9	19	17
Imposición reglas de conducta	58	249	533	1088	554	501	549	376	287	336	153
Libertad asistida	50	112	233	312	404	388	390	297	198	180	107
Presentaciones personales	16	34	45	50	11	3	2	7	6	4	2
Prestación de servicios a la comunidad	0	8	52	157	103	83	71	53	61	44	44
Principio de oportunidad	0	0	3	0	0	0	0	1	0	1	509
Privación de libertad en centro de atención especializado	39	151	197	229	336	291	217	223	178	228	201
Semi-cerrado	48	65	166	233	367	274	319	222	177	215	181
Subtotales	370	923	1416	2101	1787	1569	1564	1185	916	1027	1214
Total sancionados	14.072										

Fuente; Concejo Superior de la Judicatura de Antioquia. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Centro de Servicios Judiciales.

Las sanciones más comunes en el período han sido, en su orden, imposición de reglas de conducta, libertad asistida y privación de libertad en centro especializado. El principio de oportunidad fue, en general, un mecanismo desestimado durante casi toda la década, quizás, por la concepción sesgada de laxitud de la medida, ante una opinión pública y una sociedad demandante del endurecimiento de las penas. Desconociendo como se vio previamente, que el principio de oportunidad, busca precisamente una oportunidad, para quienes, habiendo incurrido en delito, se responsabilicen de su falta, enmienden su proceder y de ser posible resarzan con el individuo o la sociedad su proceder. Cabe precisar, que en 2018 el principio de oportunidad obtuvo un repunte sorprendente, aunque la situación anterior a este año no se compadece con las posibilidades que brinda la ley y la jurisprudencia a los operadores del sistema. Probablemente esto no pruebe tanto la pervivencia de una ideología tutelar, como “la persistencia de una consciencia penal” que todavía no logra combinar adecuadamente la solución de un problema con el reproche de un comportamiento. Es decir, que todavía prevalece el prisma de la política criminal sobre el prisma de las alternativas a ella (y no *de* ella).

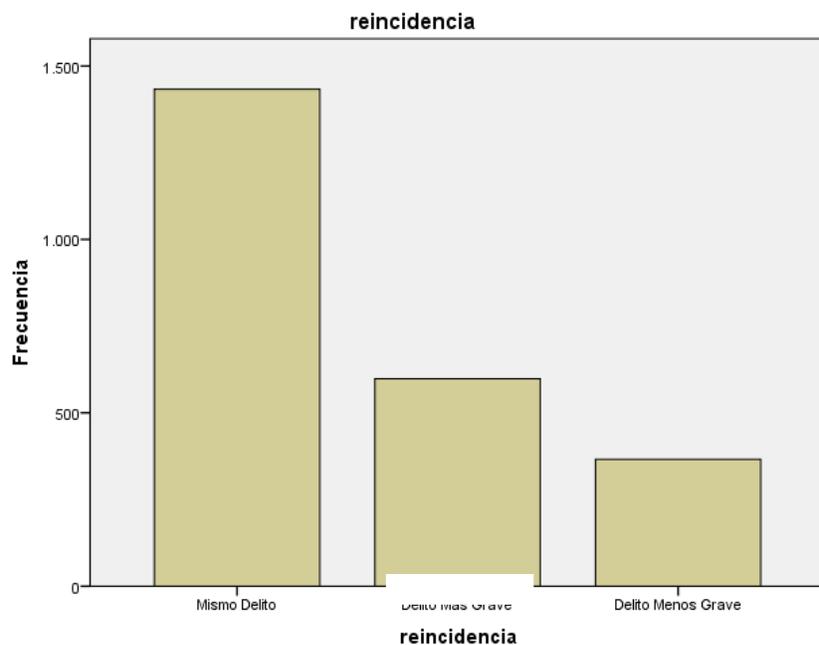
En cuanto a la reincidencia de los últimos años, los adolescentes que han ingresado al sistema vuelven a él mayoritariamente por el mismo tipo de delitos. Sin embargo, cuando ese no es el caso, el delito en el cual reinciden los infractores es más grave que el anterior. El dato podría indicar el desarrollo de “carreras delictivas”, y por lo tanto una alerta sobre el rol que juega el sistema en el curso de esa tendencia.

Tabla 10. Tasas de reincidencia por comisión de delitos Medellín 2016-2018.

Variable	Reincidencia	Porcentaje
Mismo Delito	1433	59,8
Delito Más Grave	598	24,9
Delito Menos Grave	366	15,3
Total	2397	100,0

Fuente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Gráfico 16. Tasas de reincidencia por comisión de delitos en el Valle del Aburra 2016-2018.



Fuente; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En síntesis, el mayor porcentaje de los adolescentes infractores que cometen actos punibles son hombres, la mayoría de la población esta sindicada por el delito de Tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, el mayor índice en ingresos del SRPA fue cometido en la ciudad de Medellín. La mayoría de la población reincidente incurre en el mismo delito, aunque de acuerdo con las cifras existe un riesgo mayor de que esa reincidencia se produzca sobre delitos más graves.

4. CONCLUSIONES

1. La configuración de una nueva idea sobre la infancia y la adolescencia en Colombia, o sobre los menores de edad como *sujetos de derechos* o personas con capacidad de agencia (y ya no como *objetos de protección*), se concretó normativamente en el Código de la Infancia y la Adolescencia que sustituyó al anterior Código del Menor, inspirados respectivamente en un modelo *tutelar* y en un modelo de *protección integral*. El cambio estuvo determinado por la presión internacional y en particular por la insistencia de la Organización de las Naciones Unidas ONU que, desde el año 2000, había insistido en la incompatibilidad de los acuerdos internacionales suscritos por Colombia con la legislación interna. Después de repetidos intentos en el congreso de la república, finalmente la nueva legislación fue adoptada en el año 2006.

2. El contenido de la nueva legislación ha sido objeto de un debate confuso que no logra desprenderse todavía de la idea penal, es decir, del estudio del problema como una cuestión de política criminal. Y si bien de la criminología proceden las explicaciones más importantes de los factores asociados al comportamiento transgresor de jóvenes y adolescentes, esto no implica que la respuesta estatal tenga que estar atada a una política que, por principio, no puede ser concebida sin referencia al sistema penal.

3. En la misma medida en que el sistema de respuesta a la transgresión penal se alejará del sistema penal, y en esa misma medida se puede acercar a las intervenciones sociales, económicas y culturales dispuestas en la propia ley y, sobre todo, desplegadas en las políticas públicas que localmente pueden atacar los factores de riesgo estructurales y situacionales que propician el involucramiento de los adolescentes en comportamientos socialmente negativos.

4. El estudio de la política criminal existente en materia de infancia y adolescencia, y específicamente el de los planes y programas que se suponen derivados de ella,

demandan de un análisis de política pública menos que de una confrontación de valores y principios jurídicos penales. Se entenderá entonces que los “modelos” de intervención (y protección) político criminal, no tienen la importancia ni el impacto que tienen “modelos” políticos y sociales de los cuales pueden apropiarse las administraciones públicas en distintos órdenes, para enfrentar el problema de los derechos de los adolescentes, infractores o no de la ley penal. El análisis de políticas públicas (específicas, diversas y localizadas) puede contrarrestar la “generalización” propia de la ley penal y de la política criminal y, por lo tanto, considerar los contextos concretos. No se trata tanto de un análisis de “política criminal *regional*” o de “política criminal *local*” (expresiones difícilmente defendibles en un estado unitario y centralizado en esa materia), sino de un análisis de políticas públicas que analice estrategias, planes y programas concretos, y de su convergencia *in situ* y en el problema concreto de la “delincuencia juvenil”.

5. La política pública de infancia y adolescencia, en su implementación, no impacta los problemas estructurales que derivan en la comisión de delitos, y su componente sancionatorio o de responsabilidad no ha logrado ser evaluado porque el acompañamiento a los adolescentes una vez culminado su paso por el sistema no ha sido asumido adecuadamente. La voluntad de los gobernantes y su compromiso con la asignación de recursos son determinantes en el desarrollo de las estrategias de intervención, promoción, prevención, mitigación y superación. La mayoría de las iniciativas han sido enfocadas en las dos primeras estrategias, y se ha dejado de lado la mitigación y superación, precisamente a causa de la precaria oferta gubernamental para los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, y la debilidad de las alternativas que puede ofrecer la familia y la sociedad. Existe un deficiente acompañamiento post-institucional de quienes egresan de los centros especializados en administración de justicia, y por lo tanto los jóvenes tienen pocas capacidades para enfrentar circunstancias y ambientes propiciatorios de reincidencia en la comisión de delitos.

6. Hoy en día es difícil saber si el adolescente que cumple su sanción es “derivado” posteriormente “por las circunstancias de la vida” hacia un centro penitenciario de

adultos, o si rehízo su vida y logró vincularse académica o laboralmente, o inclusive si aún vive o está muerto. No se cuenta con una información sistematizada y unificada sobre el devenir de los jóvenes que una vez estuvieron vinculados al SRPA. Además, los procesos de articulación entre las entidades e instancias que comprenden el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes son inconsistentes en el manejo de la información y no se logra encontrar trazabilidad en los informes que presentan cada una de ellas. Es muy posible que todas esas carencias deriven precisamente de la sobreposición de la idea penal y de la imposibilidad de prescindir de un sistema todavía inspirado en ella.

7. Una vez los adolescentes cumplen su mayoría de edad en el marco de la aplicación de una sanción, indistintamente de la ausencia de una red vincular de apoyo, son desvinculados de los centros especializados en administración de justicia y, en general, de todo apoyo estatal en el diseño y ejecución de sus propios planes de vida. Aunque las sanciones o medidas deben conjugar las necesidades del joven y los recursos con los que cuente el SRPA en el territorio, en su gran mayoría los programas que incluyen a los jóvenes son de carácter psicoterapéutico, y no programas dirigidos a resolver necesidades de ocupación o de formación.

8. Los problemas de consumo de sustancias psicoactivas tampoco se abordan de manera adecuada, pues no existe una política efectiva que genere impacto en la reducción de consumo, o en el abordaje del reclutamiento forzado por parte de organizaciones delincuenciales hacia menores de edad. Existen casos tan absurdos como el de otorgar *medidas alternativas a la privación de libertad*, en lugares de residencia donde se promueve la fabricación, porte y venta de estupefacientes; o como brindar a jóvenes, una vez terminada su sanción, subsidios de sostenimiento económico para emprender estudios de educación superior, aun cuando gran parte de la población no cuentan con una red vincular de apoyo que posibilite la permanencia del adolescente en el entorno educativo. Sin una estrategia integral e intersectorial todo proceso reeducativo o reintegrador tiene altas probabilidades de ser ineficaz e inefectivo.

9. En materia de política criminal, con posterioridad a la declaración de la guerra contra las drogas y el delito finalizando la década de los años sesenta del siglo veinte, los programas de intervención institucional han fluctuado entre dos principales apuestas: la resocialización y el endurecimiento de las sanciones, con una tendencia notoria hacia discursos neopunitivistas. En estos discursos prima el carácter de la justicia retributiva. “La necesidad de seguridad” y “la necesidad de castigo”, han sido los pretextos más recurridos por las estrategias que, buscando subsanar la sensación de peligro en los territorios, han minado las libertades individuales y han encontrado un “blanco” fácil en los adolescentes infractores.

10. Las políticas neoliberales que atraviesan la respuesta institucional, han contribuido a reproducir condiciones de exclusión y segregación social, en las cuales se ha afincado la pobreza, y de la cual ha emergido precisamente la sensación de inseguridad, pero también el reforzamiento de la salvaguarda de intereses y sectores económicamente poderosos. La población ha terminado afirmando medidas de control, y sosteniendo irónicamente la imposición del mismo orden social desigual que padece, y que golpea peligrosamente a los adolescentes y jóvenes.

11. En Colombia, es un hecho la prevalencia de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes bajo la modalidad de hurto entre los años 2008-2018; y Medellín es la ciudad con mayor índice de adolescentes infractores, en general, en la última década. Sin embargo, en Medellín los hombres vinculados al SRPA y en el Valle del Aburra, fueron sancionados principalmente por cometer delitos relacionados con el narcotráfico; un dato que sugiere la incidencia determinante del contexto (uso de niños y adolescentes por parte de las organizaciones delincuenciales al servicio del narcotráfico, por ejemplo), y que ilustra los retos imposibles de asumir con una ley penal y con una política criminal general y generalizante.

12. En el sistema de “justicia juvenil”, aún persisten actores política o culturalmente anclados en el modelo tutelar que, en el más común de los casos, piden el

fortalecimiento de las sanciones o de las penas. Y es comprensible, pues se trata de actores que se perciben tal como el sistema los trata: Como parte de un sistema básicamente penal, o como operadores de una política básicamente criminal.

13. El modelo de protección integral solo tendrá impacto en tanto sean intervenidos los problemas estructurales que atañen a la infancia y adolescencia. Narcotráfico, desescolarización, desnutrición, abandono, hacinamiento, dificultades en el acceso a servicios públicos básicos, entre otros, son tan solo algunas de las dificultades que inciden en la denominada criminalización de la pobreza (y de la pobreza juvenil). Sin calidad de vida de la población joven y sin oportunidad de movilidad social, la reducción de la “delincuencia juvenil” es solo un distractor electoral o de gobierno.

14. El análisis de política pública puede facilitar la búsqueda de respuestas más acertadas a preguntas como estas: ¿El modelo de protección integral está reconstruyendo el tejido social, o está por el contrario acentuando las condiciones que llevan a la generación de la delincuencia?; ¿A quién beneficia la perpetuación del crimen y la utilización de adolescentes para la comisión de delitos?; ¿Qué actores y bajo qué intereses sostienen las condiciones desiguales que fomentan la delincuencia?; ¿Guarda la política de atención al adolescente en conflicto con la ley penal un impacto significativo en la reducción de la delincuencia juvenil?; ¿Tienen en realidad la sociedad y el estado interés en el restablecimiento de derechos del adolescente infractor o entienden, realmente, lo que eso significa?

15. El modelo de respuesta al adolescente infractor de la ley penal no ha logrado asumir debidamente el concepto de responsabilidad subjetiva, y en muchas ocasiones el sistema no solo acentúa las condiciones desiguales en las que se encuentra la población, sino que posibilita la reincidencia en la comisión de delitos. La percepción que se tiene del sistema se refleja en el hecho de que los adolescentes no acatan las citaciones de audiencia de control de garantías o conocimiento, con lo cual se frustra la imposición de sanciones. Pero inclusive en la fase inicial, los adolescentes no asisten a las audiencias de imposición de la medida o sanción por temor o desconocimiento de lo que pueda ocurrir, con lo cual se pierde

la oportunidad de las medidas que en principio buscan la responsabilidad subjetiva del adolescente en paralelo con un proceso de restablecimiento de derechos.⁷⁰ El SRPA aún es percibido como un sistema eminentemente retributivo pese a que, por ejemplo, normativamente la concentración exclusiva en el hecho punible no es procedente, o que los antecedentes judiciales de todo adolescente infractor “desaparecen” una vez cumpla su mayoría de edad (derecho al olvido y principio reintegrador).

16. Fortalecer cada vez más la articulación interinstitucional entre las entidades territoriales que conforman el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA sigue siendo un reto de carácter burocrático y administrativo, a fin de propiciar un sistema de información que en constante retroalimentación unifique los criterios y estadísticas de tratamiento al adolescente infractor. Pues no existe un trabajo suficientemente articulado, y mucho menos una comunicación asertiva. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los informes realizados por los equipos psicosociales de la defensoría de familia del ICBF, los cuales con frecuencia no son tenidos en cuenta previo a la imposición de una medida o sanción; o lo que ocurre cuando el cambio de una sanción por otra, no considera el proceso de atención pedagógico preestablecido. Otro ejemplo de ello son las estadísticas tan disímiles que se encuentran en Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el ICBF.

Si bien el modelo de protección integral contiene principios altruistas y encuentra su base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la ejecución de las sanciones en adolescentes infractores tendrá que reconsiderar su génesis penal y avanzar hacia nuevos modelos de justicia restaurativa que, por fuera del sistema y en el marco de políticas diversas a la política criminal, posibiliten la responsabilización de los adolescentes por sus actos, la reparación de las víctimas, la restauración de la comunidad y la reintegración del infractor.

⁷⁰ No puede juzgarse al adolescente en ausencia (art. 158, Código de la Infancia y la Adolescencia)

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Perspectivas teóricas sobre la criminalidad	22
Tabla 2. Sanciones en el SRPA	49
Tabla 3. Penas Privativas de la Libertad	49
Tabla 4. Diferencia entre modelos	50
Tabla 5. Instituciones/operadores privados SRPA en el Valle del Aburra 2018	75
Tabla 6. Fases de implementación del SRPA	77
Tabla 7. Ingresos al SRPA en Medellín 2008-2018.	100
Tabla 8. Ingresos discriminados por municipio Valle del Aburra 2016-2018.	101
Tabla 9. Año y tipo de sanción en el SRPA, Medellín 2008-2018	103
Tabla 10. Tasas de reincidencia por comisión de delitos Medellín 2016-2018	104

LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Ventana de la disciplina social	54
Gráfico 2. Comparativo de la estructura poblacional por sexo y grupos quinquenales de edad, Colombia 2005-2018.	89
Gráfico 3. Medellín: pirámide poblacional, 2005.	90
Gráfico 4. Medellín: pirámide poblacional, 2017	90
Gráfico 5. Tasa global de participación, ocupación y desempleo joven Total Nacional Trimestre móvil noviembre-enero (2013-2020)	91
Gráfico 6. Tasa de desempleo de jóvenes y resto, Medellín A.M., 2010-2018	91
Gráfico 7. Principales ciudades colombianas: Proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan (Nini), 2014-2018	92
Gráfico 8. Tasa de desempleo según nivel educativo alcanzado y sexo Total Nacional 2018	93
Gráfico 9. Coeficiente de Gini Total nacional y Antioquia 2002-2017	96
Gráfico 10. Medellín y Medellín A.M. Índice de Gini, 2008-2017	96
Gráfico 11. Medellín y Medellín A.M. Pobreza monetaria, 2008-2017	97
Gráfico 12. Ingresos al SRPA Colombia 2008-2018.	99
Gráfico 13. Ingresos al SRPA por motivo de ingresos en Medellín 2008-2018.	100
Gráfico 14. Ingresos según sexo al SRPA en Medellín 2008-2018.	102
Gráfico 15. Sancionados ante el SRPA Medellín 2008-2018.	102
Gráfico 16. Tasas de reincidencia Valle del Aburra 2016-2018	104

BIBLIOGRAFÍA

- Aebi, M. et al (2016). Aspectos esenciales de la Criminología actual. Barcelona: UOC, disponible en http://reader.digitalbooks.pro/book/preview/43326/id_ch_2
- Acuña, J. (2010). Principio de oportunidad en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Aguilar, L. (1993). Implementación de las políticas. México: Porrúa
- _____ (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F. y Garza, V. Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, p, 14-23. México: Porrúa.
- Alarcón, P., Wenger, L., Chesta, S., & Salvo, S. (2012). Validez predictiva del instrumento evaluación de riesgos y recursos (fer-r) para la intervención en adolescentes infractores de ley: Estudio preliminar. Universitas Psychologica, 11(4), 1183–1195.
- Alcaldía de Medellín, (2020). Caracterización del homicidio en Medellín, periodo 2012-2018. Medellín: SISC
- Alemán, J. y Montoya, M. (2016). El programa Buen Comienzo en la implementación de la política pública de infancia en Medellín 2012-2015. Medellín: Facultad de derecho y ciencias políticas, Universidad de Antioquia.
- Arocha, M. (2014). Medellín: violencia juvenil soterrada y profesionalizada. En Violencia juvenil en contextos urbanos, pp, 123-150. Bogotá: CERAC.
- Arrubla, A. E. (2015). De la lucha por el territorio a la utilización de niños como objetos de actos criminales en Antioquia, Colombia. Revista anuari del conflicte social, 5. pp. 366-84.
- Bandura, A. (1987). Pensamiento y acción: fundamentos sociales. Barcelona: Martínez Roca.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment. An economic approach. Journal of Political Economy, 76, 2, p, 169-217.
- Becker, H. (2009). Outsiders, hacia una sociología de la desviación. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Bedoya, L; Guzmán C. y Vanegas, C. (2010). Principio de Oportunidad. Bases conceptuales para su aplicación. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Bentham, J. (1989). El panóptico. Madrid: La Piqueta.
- Bernuz, M., & Fernández, E. (2008). La gestión de la delincuencia juvenil como riesgo. Indicadores de un nuevo modelo. Revista electrónica de ciencia penal y criminología, 13(10), 261–276.
- Britto, D. (2005). Justicia restaurativa: una mirada desde la perspectiva de género. Revista La Manzana de La Discordia, 1(1), 91–105.
- Brandariz, J. (2007). Política criminal de la exclusión. El sistema penal en tiempos de declive del Estado Social y de crisis del Estado Nación. Granada: Comares.
- Bonesana, C (Marqués de Beccaria) (1993). Tratado de los delitos y de las penas. Sao Paulo: Heliasta.
- Buhrs, T. & Bartlett, R. (1993). Environmental Policy in New Zeland. Oxford: Oxford University Press.

- Carabaña, J. y Lamo, E (1978). La teoría social del interaccionismo simbólico. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 1, p, 159-203.
- Carrera, C. (2013). Entre la vulnerabilidad social y la responsabilidad subjetiva: una mirada a los adolescentes en conflicto con la ley en Soacha, 142–155.
- Cartagena, A., Orozco, A., & Lara, C. (2010). Caracterización psicológica de menores condenados por homicidio doloso en Medellín y el Valle de Aburrá durante 2003 - 2007. *Revista CES Psicología*, 3(1), 64-82.
- Medellín como Vamos, (2018). Informe de calidad de vida de Medellín. Proantioquia, p, 110.
- Ceballos, R. (2000). Violencia reciente en medellín, una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 29(3).
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). Medellín: memorias de una guerra urbana. Bogotá: CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia.
- Christie, N. (1993). *La industria del Control del delito*, buenos Aires: Ediciones del Puerto, pp. 1-200.
- Cid, J. y Larrauri, E. (2001). *Teorías criminológicas: explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch.
- Cohen, S. (1988). *Visiones de control social*. Barcelona: PPU.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009 diciembre 14). Documento Conpes 3629. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes–SRPA: Política de atención al adolescente en conflicto con la ley. Bogotá: DNP.
- Congreso de la Republica de Colombia (2006). *Gaceta del congreso senado y cámara*, año XV, 128. pg. 1-36.
- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-646.
- Coy L. (2018). Una década del sistema de responsabilidad penal para adolescentes teoría vs. práctica. *Periódico Los tres pilares*, Medellín, pg. 1.
- Cuervo, K., Andrés C., Gorriz, A., Villanueva, L. et al (2009). Predicción de la reincidencia delictiva en menores infractores. *Internacional Jurnal Of Developmental and Educational Psychology*, 2, 529–538.
- DANE (2005). *Censo General 2005*.
- _____ (2018). *Boletín técnico Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV)*
- _____ (2018). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Fuerza Laboral y Educación*.
- _____ (2018). *Censo General*.
- _____ (2019). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Noviembre 2018 - Enero 2019*.
- De Giorgi, A. (2006). *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Del olmo, R. (1981). *América Latina y su criminología*. México: Siglo XXI.

- Díaz, G. B. (2011). La ley de responsabilidad penal del adolescente como sistema de justicia: Análisis y propuestas. *Política Criminal*, 6 (11), 163 –191.
- Durkheim E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J. (1989). *Ulises y las Sirenas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Esteban, F., Alós, R., Jódar, P., & Miguélez, F. (2014). La inserción laboral de ex reclusos. Una aproximación cualitativa / “Ex-inmates” Job Placement. A Qualitative Approach. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-marz(145), 181–204.
- Fernández, M. y Tarancón G. (2010). Populismo punitivo y delincuencia juvenil: mito o realidad. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 8(12), 1–25.
- Ferrajoli L. (1995). *Razón y Derecho. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Figueirido, J. (2003). Lógica actuarial, seguridad y sistema de justicia criminal. Seguridad en la sociedad del riesgo. Un Debate Abierto. En https://www.academia.edu/6482734/L%C3%B3gica_actuarial_seguridad_y_sistema_de_justicia_criminal.
- Fonseca-Chaves, S., y Bejarano-Orozco, J. (2012). Adolescentes costarricenses con problemas judiciales y consumo de drogas. *Revista Costarricense de Psicología*, 31(1–2), 21–39.
- García, E. (1999). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: Forum Pacis.
- García, E. (2000). Adolescentes y responsabilidad penal: un debate latinoamericano. *Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal*, 6 (10), p, 261-275.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*. Bogotá: Uniandes.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Garland, D. (2001/2005). *The culture of control-crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press. / *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Hirschi, T. (1969). *Cause of delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Holguín-G, G. N. (2010). Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010). *Revista de Criminología*, 52(1), 287–306.
- Huertas, O., & Morales R, I. (2013). *El sistema de responsabilidad penal para adolescentes: la expansión de la punibilidad en el neopunitivismo colombiano*.
- Jaramillo, A. y Salazar, A. (1992). *Medellín: las subculturas del narcotráfico*. Bogotá: Cinep.
- Jiménez, D. (2009). Responsabilidad penal juvenil en Colombia: de la ideología tutelar a la protección integral. *Diálogos de Derecho y Política*, 1.
- Kretschmer, E (1947). *Constitución y carácter*. Barcelona: Labor.
- Larrauri, E. (1991). *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo Veintiuno.

- _____ (2006). Populismo punitivo... y cómo resistirlo. *Jueces para la Democracia*, 55, pp. 15-22.
- _____ (2007, julio). *Ayuntamientos de izquierdas y control del delito*. Barcelona: InDret, 3.
- _____ (2018). *Introducción a la criminología y al sistema penal* (2a ed. revisada y actualizada). Madrid: Trotta.
- Lasswell, H. & Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method* Stanford: Stanford University Press.
- Lemert, E. (1981). *Diversión in Juvenile Justice: What hath been Wrought*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 01-81, pp. 34-47
- Lombroso, C. (1876). *Lóumo delincuente. Studiato in raporto alla antropología, alla medicina legale, ed alla discipline carcerarie*. Milán: Ulrico Hoepli editore.
- López, I. (2015). *Delinquir ¿si paga?* *Revista Mirador del Suroeste*, 54, p, 5
- Martínez, J. (1999). *El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 44, 175, p, 31-59.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructuras sociales*. México: FCE.
- Minjusticia (2017). *Documento metodológico para la implementación del programa de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes -SRPA-*. Bogotá: Mijusticia.
- Montalvo, C. (2015). *Principio de oportunidad frente al adolescente desmovilizado del conflicto: un postulado del derecho penal mínimo y una política pública que genera impunidad penal*. *Justicia juris* (11), 1, pp, 71-88.
- Muñoz, J. (2015). *Saber y poder en la política criminal de la Seguridad Democrática, 2002-2006*. Medellín: Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia.
- _____ (2017). *Expertos y política criminal en Colombia*. *Política criminal*, 12, 23, p. 267-290.
- Muller, P y Jobert, B (1987). *L'Etat en Action: Politiques Publiques et Corporatismes*, París, Presses Universitaires de France. 242p.
- Lea, Jolin y Young, (1984). *Jock: Wímt is to be Done abcnit Law and Order?* G.B.
- Llobet Rodríguez, J. (2014). *Justicia restaurativa y garantías en la justicia penal juvenil*. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 4(6).
- Martínez, M. (2015). *Una encrucijada metodológica en un estudio sobre la antisocialidad y la reincidencia antisocial de las adolescentes infractoras en el estado de Colima, México*. *Estudios sobre culturas contemporáneas*, XXI (41), 135–166.
- Medellín Joven (2019). *Jóvenes R. Alcaldía de Medellín*. Link: <https://www.medellinjoven.com/jovenes-r>
- Mojica Araque, C. A. (2005). *Justicia restaurativa*. *Opinión Jurídica*, 4(7), 33–42.
- Mény, I, Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- McCold, P., & Wachtel, T. (2003). *In pursuit of paradigm: A theory of restorative justice*. *Restorative Practices E-Forum*, 08-12.
- Muller, Pierre y Surel, yves, (1998). *L'analyse da politiques publique*. París: Montchrétien.

- Nally, J. M., Lockwood, S., Ho, T., & Knutson, K. (2014a). Post-Release Recidivism and Employment among Different Types of Released Offenders: A 5-Year follow-up Study in the United States. *International Journal of Criminal Justice Sciences*.
- Nally, J. M., Lockwood, S., Ho, T., & Knutson, K. (2014b). Post-Release Recidivism and Employment among Different Types of Released Offenders: A 5-Year follow-up Study in the United States. *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 9(1), 16–34.
- Nanclares, D.H. (2018). Diminución de la edad de la imputabilidad en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. *Periódico los tres pilares*, Medellín, pg. 2.
- Navarro, J. J., & Pastor, E. (2017). Factores dinámicos en el comportamiento de delincuentes juveniles con perfil de ajuste social. Un estudio de reincidencia. *Psychosocial Intervention*, 26(1), 19–27.
- Núñez, R., & Vera, J. (2012). Determinación judicial de la pena, motivación y su control en el Derecho penal de adolescentes chileno. *Política Criminal*, 7(13), 168–208. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992012000100005>
- Obando, E. S. (2014). Posibilidades educativas del adolescente infractor de la ley: desafíos y proyecciones a partir de su propensión a aprender. *Psicología Educativa*, 20(1), 39–46.
- ONU (1959 noviembre 20). Declaración de los derechos del niño.
- _____ (1989 noviembre 20). Convención sobre los derechos del niño.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1995). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1995, pássim.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2006). *Manual sobre programas de Justicia Restaurativa*, new york.
- Parra P.C. & Vanegas N.J. (2015). *Relaciones Intergubernamentales y factores contextuales: un estudio comparativo de tres municipios un análisis de la implementación de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia*, Medellín: Universidad Eafit.
- Pérez, W (2012). El estado de excepción es lo de menos. En: Montoya, Mario & Montoya, Nataly (editores). *Reflexiones constitucionales: a propósito de dos décadas de la Constitución en Colombia*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, p. 203 – 232.
- _____ (2016). *Para pensar la guerra y el delito*. Cuaderno de trabajo. Medellín: Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (inédito).
- _____ (2012A). ¿Una política criminal regional? *Nuevo Foro Penal*, 76, pp. 8-12.
- _____ (2018). *Notas de clase del curso derecho y política*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos - Maestría en Ciencia Política.
- Pérez-Luco, R., Lagos, L., & Báez, C. (2012). Reincidencia y desistimiento en adolescentes infractores: Análisis de trayectorias delictivas a partir de

- autorreporte de delitos, consumo de sustancias y juicio profesional. *Universitas Psychologica*, 11(4), 1209–1225.
- Portillo, J. G., María, D., Giraldo, G., & Ospina, A. R. (2011). Consumo de spa en adolescentes de sexo masculino judicializados bajo el sistema de responsabilidad penal de un centro de atención especializado del Quindío. Disponible en <file:///C:/Users/JuanJos%C3%A9/Downloads/Dialnet-ConsumoDeSustanciasPsicoactivasEnAdolescentesDeSex-4955443.pdf>
 - República de Colombia (1989). Código del Menor.
 - República de Colombia (2006). Código de la Infancia y la Adolescencia.
 - Rodríguez, L. A. (2012). Análisis de la Justicia Restaurativa en Materia de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia. *Anuario de Psicología Jurídica*, 22, pp. 25-35.
 - Rodríguez M.J. (2018). Una década después. *Periódico Los tres pilares*, p. 2.
 - Romero, A. (2012). Nueva cultura del control y adolescentes en Colombia. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*, 7(9).
 - Romero, L. D. (2012). Acercamiento estadístico a la realidad de los menores infractores en México: Legislación y crimen organizado, nuevos desafíos. *Universitas Psychologica*, 11(4), 1105–1114.
 - Ruiz, A. F. (2013). El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, su constitucionalidad y validez a la luz de los instrumentos internacionales sobre protección de la niñez. *Vniversitas*, 122, 335–361.
 - Ruiz, J. I. (2010). Actitudes sociales hacia exreclusos: Un estudio exploratorio. *Suma Psicologica*, 17(2), 169–177.
 - Sánchez, O., & García, J. E. (2012). Readaptación social en menores de edad: Una revisión de estudios empíricos. *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, (15)4, pp, 1412-1429.
 - Sanz, N. (2018). *Política criminal; presente y futuro*. Bogotá: Ibañez
 - Sánchez, P. V. (2016). Ordenes discursivos en torno a la reincidencia del adolescente infractor. *Discursive Orders about Recurrence of Teenager Offenders.*, 12(2), 259–273.
 - Sandoval, E. (2014). Propensión a aprender de los Adolescentes Infractores de Ley: reflexiones desde el Enfoque Biográfico. *Polis*, 13(37), 251–273.
 - Sherman, L (2019). El surgimiento del policiamiento basado en la evidencia: focalización, comprobación y seguimiento. En Fohrig, G. y Gorgal, D. *Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales*. Caracas: CAF:
 - Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.
 - Sussane, G., Pereda, N., & Guilera, G. (2017). ¿Contar o callar?: La respuesta de los adolescentes del sistema de justicia juvenil ante las experiencias de exposición indirecta a violencia. *Revista Española de Investigación Criminológica Reic*, 15(3), 1–23
 - Sutherland, E. (1999). *El delito de cuello blanco*. Madrid: La piqueta.
 - Tamayo Pemberthy C. (2019 agosto 22) A los "parceros" les llevo la hora de cambiar sus vidas. *El Colombiano*, disponible en

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/a-los-parceros-les-llego-la-hora-de-cambiar-sus-vidas-GB11457526>

- Tanner-Smith, S; Jo Wilson, S y Lipsey, M. (2019). Factores de riesgo y crimen, en: Fohrig, G. y Gorgal, D. Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales, pp. 29-58. Caracas: CAF:
- Tenenbaum, G. (2014). ¿Por qué los adolescentes no son el problema de la delincuencia uruguaya? Análisis comparativo en doble sentido: infracción-delito y Uruguay-México. *Revista de Ciencias Sociales* (27), 34, p, 33-52.
- Usuga L.F. (2018). Reflexión sobre un posible cambio a seguir. Periódico Los tres pilares, Medellín, pg. 3.
- Uprimny, R; Chaparro, S. y Cruz, L. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Bogotá: DeJusticia.
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, p, 93-121.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, p, 149-187.
- Vera, J. et al (2012). Relación entre anomia social, alienación y conducta antisocial en jóvenes infractores mexicanos. *Revista latinoamericana en ciencias sociales, niñez y juventud*, 10(2), 943–955.
- Vieira, J. (1982). Delincuencia en Medellín, Conferencia dictada en el Foro sobre "justicia y criminalidad". Universidad de Medellín, 2 y 3 de julio de 1982 (inédito).
- Virgolini, J. (2005). La razón ausente. Buenos Aires: Editores del Puerto
- Vold, G.; Bernard, T. & Snipes, J. (1998). *Theoretical Criminology*. Fourth Edition. New York: Oxford University Press.
- Voltaire (1766). Comentario sobre el libro de los delitos y las penas. En: Bonesana, C (Marqués de Beccaria) (1993). *Tratado de los delitos y de las penas*. Sao Paulo: Heliasta, pp, 166-212.
- Wildavsky, Aaron, (1964). *Title Politics of Budgeting Process*, Little Brown, Boston.
- Zaffaroni, E. (2000). El curso de la criminología. *Derecho penal y criminología*, 69, pp, 113-122.
- Zaffaroni, E. (2005). En torno de la cuestión penal. Buenos Aires: B de F
- Zambrano, A., Muñoz, J., y Andrade, C. (2015). El desafío de incorporar las redes institucionales y comunitarias en la intervención con adolescentes infractores: una investigación acción en tres regiones del sur de Chile. *Universitas Psychologica*, 14(4), 1371.
- Zapata, J. (2016). Mundo re-presentacional de adolescentes infractores. *The Re-Presentational World of Offending Adolescents.*, 16(1), 215–230.