

SANCIONES A ADOLESCENTES EN EL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN

Prueba piloto

Tabla de contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	2
II.	BREVE CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO	4
1.	Criminalidad juvenil.....	4
2.	Composición del distrito e implementación del SRPA	6
3.	Características de la población que ingresa al SRPA	8
4.	Oferta de sanciones en el Distrito Judicial de Medellín	9
III.	VALORACIÓN DE INSTALACIONES POR OBSERVADORES ENTRENADOS	12
1.	Privación de la libertad –Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo (La Pola)	13
2.	Internación en medio semicerrado –Escuela de trabajo San José	14
3.	Conclusiones acerca de instalaciones	15
IV.	ENCUESTAS A ADOLESCENTES SANCIONADOS	17
1.	Descripción del operativo de campo	18
2.	Principales resultados obtenidos en las encuestas	19
V.	MUESTREO DE PROVIDENCIAS.....	22
VI.	OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS.....	24
VII.	DIFICULTADES DE LAS SANCIONES EN MEDELLÍN	26
1.	Insuficiencia de personal para el SRPA.....	26
2.	Falta de cupos contratados con los operadores de las sanciones.....	27
3.	Falta de seguimiento judicial durante el cumplimiento de las sanciones.	28
4.	Escaso trabajo post institucional.....	30
5.	Falta de diferenciación clara entre PARD y cumplimiento de sanción.....	31
6.	Desatención al problema del consumo de drogas	33
7.	Desarticulación del SRPA:.....	34
8.	Dificultades para la contratación entre el ICBF y los operadores.	36
VIII.	CONCLUSIONES DE LA PRUEBA PILOTO	39
1.	Aspectos metodológicos de la prueba piloto	39
2.	Resumen de los resultados sustanciales de la prueba piloto.....	40

I. INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad diseñó para el Consejo Superior de la Judicatura un sistema de monitoreo de las sanciones a adolescentes impuestas en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA-. Dentro del proceso de formulación de las herramientas de evaluación, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011 sometimos a prueba tres de las cinco metodologías propuestas en el Distrito Judicial de Medellín. En el presente documento describimos la aplicación y los resultados de esta prueba piloto.

El documento titulado *“Monitoreo de sanciones a adolescentes. Formulación de metodologías”* propone cinco herramientas para monitorear el programa de sanciones a adolescentes: (i) la administración de un registro administrativo, (ii) la realización de entrevistas semi-estructuradas a adolescentes sancionados, víctimas de delitos, funcionarios judiciales y administrativos, (iii) una serie de encuestas a adolescentes durante y después de la sanción, (iv) el desarrollo de observaciones cualificadas a las instalaciones en las que se aplican las sanciones, y (v) el análisis de audiencias de lectura de fallo y de trámite del incidente de reparación.

Durante la prueba piloto en el Distrito Judicial de Medellín, realizamos las entrevistas semi-estructuradas, aplicamos la encuesta a adolescentes sancionados, y adelantamos la evaluación de las instalaciones en las que se cumplen las sanciones.

La prueba piloto tiene principalmente dos objetivos: el primero, que es el más importante, es valorar el funcionamiento de las herramientas de evaluación, en búsqueda de problemas logísticos en su aplicación y detalles a mejorar en los instrumentos de recolección de información. La formulación adecuada de cualquier sistema de evaluación necesita de ajustes que sólo pueden percibirse al momento en el que las herramientas de monitoreo se aplican en la práctica. Las pruebas piloto permiten percatarse de la necesidad de dichos ajustes, en momentos anteriores al funcionamiento de la evaluación respecto de universos más pequeños que los que verdaderamente se pretende monitorear.

El segundo objetivo es obtener algunos resultados preliminares acerca del funcionamiento del sistema de sanciones a adolescentes en Medellín. Aunque por definición, la información proveniente de una prueba piloto tiene un carácter básico e inicial, dichos resultados contribuyen a la formulación de hipótesis que pueden ser útiles como un balance preliminar y local del Sistema. Estos resultados, han de ser complementados, profundizados y ampliados para lograr su mayor representatividad en el mismo Medellín y su comparabilidad con otros distritos judiciales.

La evaluación del funcionamiento de las sanciones a adolescentes en Medellín constituye una oportunidad para realizar un balance preliminar útil y valioso por las siguientes tres razones: en primer lugar, se trata de un distrito judicial que parece mejor organizado que otras áreas judiciales colombianas, en el que es posible encontrar más información acerca de su funcionamiento y prever con un mayor grado de certeza la agenda de la prueba piloto. Segundo, el Distrito Judicial de Medellín hizo parte de la fase II del SRPA, que entró en funcionamiento el 1º de abril de 2008, por lo que sistema está en pleno funcionamiento desde hace casi 3 años. Por ello, ya ha pasado

un tiempo razonable desde la implementación del Sistema para que su funcionamiento sea estable y pueda ser evaluado de manera adecuada sin estar sujeto a problemas de ejecución inicial.

Tercero, la ciudad de Medellín se ha caracterizado, al menos en las últimos dos décadas, como una ciudad extremadamente violenta, que alcanzó a tener la tasa de homicidios más alta del mundo, y en donde los jóvenes juegan un papel particular, por su pertenencia a pandillas, bandas armadas, organizaciones criminales, y grupos urbanos de guerrilla o paramilitarismo. Los medios de comunicación han descrito algunas zonas de la ciudad como áreas en las que el control de la violencia es ejercido por adolescentes, en medio de un contexto de combates urbanos por el control territorial de algunas zonas.¹ Dicho nivel de violencia pone a prueba al sistema judicial, y en particular, al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

A lo largo de este documento describimos tanto los hallazgos metodológicos de la prueba piloto que permitieron ajustar las metodologías de evaluación, como los resultados sustantivos acerca del funcionamiento del Sistema de Sanciones. El orden que seguimos es el siguiente. En primer lugar, hacemos una breve descripción del contexto en el que se enmarca el funcionamiento de las sanciones a adolescentes en el distrito judicial de Medellín (apartado II); luego, presentamos los resultados obtenidos a partir de la aplicación de las siguientes metodologías de evaluación de las sanciones propuestas: Valoración de instalaciones (apartado III), Encuestas a adolescentes sancionados (apartado IV), Muestreo de providencias (apartado V) y Observación de audiencias (apartado VI). Posteriormente presentamos una descripción de las dificultades que descubrimos que existen para el adecuado funcionamiento de las sanciones en el distrito judicial de Medellín (apartado VII). Por último, presentamos nuestras conclusiones a los resultados antes presentados.

¹ Ver entre otros el documental *La Sierra* Producido por Margarita Martínez y Scott Dalton en el año 2005.

II. BREVE CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

En este apartado realizamos una breve descripción de las características sociodemográficas del Distrito Judicial de Medellín. Ello nos otorga elementos de juicio acerca de la realidad en la que actúa el SRPA y, específicamente, las sanciones aplicadas a adolescentes. Exponemos acerca de los siguientes aspectos (i) la criminalidad juvenil, (ii) la composición del Distrito Judicial, (iii) Características de la población que ingresa al SRPA, y (iv) la oferta de sanciones en el distrito judicial de Medellín.

1. Criminalidad juvenil

Tradicionalmente la ciudad de Medellín ha sido relacionada como un lugar en el que existe una estrecha asociación entre la criminalidad juvenil, el negocio del narcotráfico y la presencia de grupos armados ilegales. Como señala Alonso Salazar en su libro *No Nacimos Pa' semilla* (1990), desde la época de Pablo Escobar entre 1980 y 1990, decenas de jóvenes crearon bandas armadas “(...) que aterrorizaron primero a sus vecindarios y luego a todo el país (...) [pues] se convirtieron en instrumentos del paramilitarismo y del narcotráfico para realizar magnicidios y diversas acciones de terror (...)”². Según el autor, dicha situación fue posible debido a las malas condiciones socioeconómicas de muchos de los adolescentes, lo que llevó a la percepción de que la incursión en el mundo de los ilícitos parecía ser la única opción para salir adelante.

20 años después, el negocio del tráfico de drogas, y la presencia de estructuras armadas ilegales, como grupos guerrilleros, paramilitares y, ahora, bandas criminales, se mantiene como uno de los factores que con más frecuencia se relaciona con la delincuencia juvenil. De acuerdo con la Personería de Medellín, “los grupos armados ilegales están conformados cada vez por más niños, niñas y adolescentes ya que son más fácilmente influenciables y porque no generan mayores costos de sostenimiento económico para las agrupaciones”. Según agrega el coronel Alejandro Bustamante Jiménez, Comandante (e) de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, “[l]a razón de utilizar menores para delinquir [...], es porque los adolescentes son fáciles de reemplazar y al momento de ser judicializados no reciben grandes penas porque se les aplica el Código de Infancia y Adolescencia”³.

Relacionado con lo anterior, los barrios marginales de la ciudad afrontan un problema de creciente vinculación y utilización de menores de edad por pandillas o bandas delincuenciales organizadas⁴. Según afirmó el ex director de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, brigadier General

² Salazar, Alonso. “No nacimos pa’ semilla. La cultura de las banda juveniles en Medellín”. Editorial Planeta. (1990). P. 16.

³ El Espacio. “Capturados, este año, mil menores delincuentes en Medellín”. <http://www.elspacio.com.co/oficial/index.php/panorama/pa6-1i/4383-capturados-este-ano-mil-menores-delincuentes-en-Medellin>. Julio 15 de 2010.

⁴ Agencia de prensa IPC. “*Bandas, combos y pandillas: dolor de cabeza de gobiernos locales*”. Agosto 19 de 2009. Disponible en línea en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=298:bandas-combos-y-pandillas-dolor-de-cabeza-de-gobiernos-locales&catid=58:general&Itemid=181

Dagoberto García, *“los enfrentamientos entre bandas son las responsables del incremento del índice de homicidios que ha vivido Medellín a lo largo de este año [2010]”*⁵.

Al parecer, la vinculación a las bandas delincuenciales por adolescentes, está influenciada, en mayor o menor medida dependiendo del caso, por tácticas de presión, e incluso de reclutamiento forzado por parte de los grupo criminales. De acuerdo con la Agencia de Prensa IPC, *“[l]as denuncias sobre reclutamiento forzado y vinculación de menores de edad también son pan de cada día y es, quizás, uno de los fenómenos más complejos que afronta la comuna”*. Según el testimonio de una persona religiosa del barrio Belencito, *“[h]oy día es un delito ser menor de edad. Yo conozco casos de niños que tuvieron que abandonar la escuela para que las bandas no los recluten a la fuerza. No se pueden dejar ver, porque si no, los amenazan y los hacen ir del barrio”*⁶

De acuerdo con estudios de la misma Agencia de Prensa⁷, la edad promedio de reclutamiento de los menores es de 14 años, aunque en algunos casos ingresan incluso desde los 12. Según relata la madre de un menor, *“[a] mi hijo hace poco lo abordaron en la calle. Le preguntaron la edad. Él respondió que tenía 12 años y ellos le contestaron: ya estás en la edad. A mí eso me atemoriza. Yo no lo dejo salir a calle. Si me pudiera ir, lo haría, pero no tengo a donde”*⁸

Usualmente la experiencia criminal de los jóvenes integrantes de bandas delincuenciales empieza con trabajos menores como hacer de ‘carritos’ (informantes)⁹, empacar o transportar drogas¹⁰. Después del microtráfico, los adolescentes con frecuencia pasan a realizar actividades más graves como la extorsión, el tráfico de armas y municiones, entre otros. Finalmente, son involucrados en labores de sicariato¹¹.

En los últimos años se ha organizado un número elevado de bandas criminales complejas. De acuerdo con la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, *“en la capital antioqueña operan 140 bandas delincuenciales ligadas, en mayor o menor medida, al negocio del tráfico de drogas. En*

⁵ *Ibíd.*

⁶ Agencia de prensa IPC. *“Operación Orión: siete años de conflictos no resueltos en comuna 13”*. Octubre 16 de 2009. Disponible en línea en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=334:operacion-orion-siete-anos-de-conflictos-no-resueltos-en-comuna-13-&catid=78:general&Itemid=176

⁷ Agencia de prensa IPC. *“Bandas, combos y pandillas: dolor de cabeza de gobiernos locales”*. 19 de agosto de 2009. Disponible en línea en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=298:bandas-combos-y-pandillas-dolor-de-cabeza-de-gobiernos-locales&catid=58:general&Itemid=181. Y Caracol radio. *“Estudio calcula que 22 mil jóvenes integran pandillas en 3 ciudades capitales”*. Agosto 21 de 2009. Disponible en línea en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=865128>.

⁸ Agencia de prensa IPC. *“Conflicto armado en Medellín tiene a los jóvenes entre la espada y la pared”*. 28 de septiembre de 2009. Disponible en línea en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=322:conflicto-armado-en-medellin-tiene-a-los-jovenes-entre-la-espada-y-la-pared&catid=58:general&Itemid=181

⁹ Corporación Nuevo Arcoiris. *“En 60 barrios de Medellín, bandas criminales imponen especie de ‘toque de queda’”*. 2 de febrero de 2010. Disponible en línea en: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/659>

¹⁰ El Espacio. *“Capturados, este año, mil menores delincuentes en Medellín”*. Julio 15 de 2010. Disponible en línea en: <http://www.elspacio.com.co/oficial/index.php/panorama/pa6-1i/4383-capturados-este-ano-mil-menores-delincuentes-en-medellin>

¹¹ *Ibíd.*

*dichas estructuras estarían involucrados unos 3.600 jóvenes, su gran mayoría menores de edad*¹². Estas cifras podrían ser superiores a las de Cali aunque inferiores a las de Bogotá. De acuerdo con un estudio realizado por el Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno de Cali en 2006, en esta ciudad existían aproximadamente 200 pandillas integradas por cerca de 2000 jóvenes entre los 9 y los 25 años de edad¹³. En Bogotá, en cambio, según información suministrada por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), para 2008 existían aproximadamente 1.320 pandillas conformadas por 19.700 jóvenes. Es claro que en las tres ciudades gran parte de las bandas o combos está integrada por menores de edad.

La creciente visibilidad del fenómeno de criminalidad juvenil ha llevado a que algunas personas afirmen que el aumento¹⁴ de la criminalidad está relacionado con la mayor participación de los adolescentes en actividades criminales. Sin embargo, los resultados del informe de Derechos Humanos de 2010 de la Defensoría de Medellín sugieren que puede tratarse más de un asunto de percepción. Según este informe, desde el 1º de abril de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2010 se cometieron en Medellín 170 homicidios atribuidos a adolescentes. Sin embargo, el total de homicidios para la ciudad en dicho período superó los 4.000 casos. La participación de los adolescentes en los homicidios cometidos en esta ciudad no supera el 5%.¹⁵

2. Composición del distrito e implementación del SRPA

El Distrito Judicial de Medellín está conformado por la ciudad de Medellín y otros doce municipios: Angelópolis, Armenia, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Heliconia, Itagüí, La Estrella y Sabaneta. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 (art. 216), el SRPA se implementaría de forma gradual por fases, siendo este Distrito Judicial parte de la fase II, en el que comenzó su funcionamiento el 1º de abril de 2008¹⁶.

¹² Agencia de prensa IPC. "Bandas, combos y pandillas: dolor de cabeza de gobiernos locales". Ibid.

¹³ Ibid.

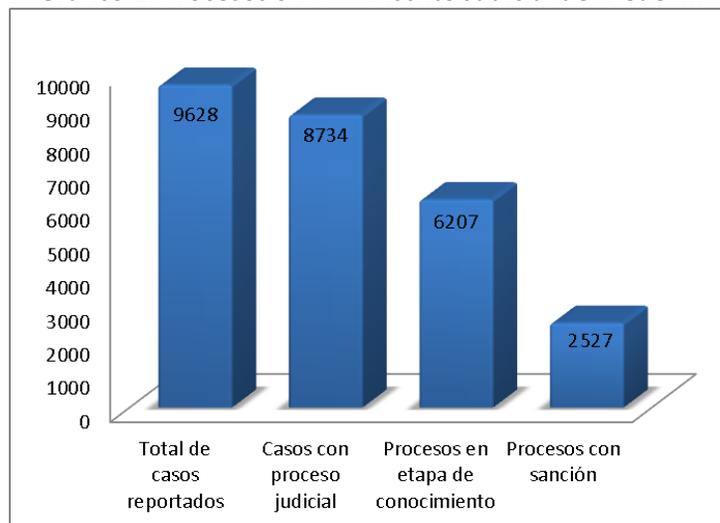
¹⁴ De acuerdo con el Informe Semestral de la Situación de Derechos Humanos en Medellín. 1-2010 de la Personería de Medellín, a pesar de que en los primeros cinco meses de 2010 se dio una disminución generalizada en todo el país de la violencia, en el caso de Medellín hubo un incremento. "Durante estos primeros cinco meses, los homicidios se redujeron en el país, pasando de 6.411 en 2009 a 6.150 en 2010, representando una reducción del 4%, y en Antioquia, al 9 de junio, se ha presentado una reducción del 5%, pasando de 1.084 casos en 2009 a 1.030 en 2010. En Medellín esta tendencia es contraria, pues de acuerdo a la información del Instituto Nacional de Medicina Legal, el número de homicidios se incrementó durante el periodo comprendido entre enero y mayo del presente año, en donde se cometieron 884 homicidios, lo cual representa un incremento del 21,8%, respecto al mismo periodo en el año 2009, cuando se produjeron 726. El aumento de homicidios también se evidenció en algunos municipios del Valle de Aburrá, como Bello e Itagüí, presentándose en este último un incremento considerable de más del 120%. En ambos municipios se presenta una conflictividad armada con características similares a las de Medellín. Este incremento también se experimentó en otras ciudades como Bogotá, pasando de 628 a 654 y en Cali, que en 2009 presentó 714 casos, ahora en el 2010 registró 743. Sin embargo, el que experimentó Medellín fue más alto que el de los demás municipios capitales. De éstos, a su vez, Medellín alcanzó el mayor índice de homicidios por cada cien mil habitantes (hcmh), con una tasa de 36,3/hcmh en estos 5 primeros meses, seguido de Cali con 33/hcmh y Bogotá que registra una tasa de 8,9/hcmh". Disponible en línea <http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/view.download/62/818.html>

¹⁵ Sin embargo, estas cifras no son totalmente concluyente. No tenemos evidencia empírica acerca de la evolución de la criminalidad juvenil en Medellín. Además, la mencionada proporción puede ser distinta para otros delitos.

¹⁶ Para la jurisdicción de Antioquia, que incluye los demás municipios del Departamento no incluidos en el Distrito Judicial de Medellín, el inicio del SRPA se llevó a cabo el 1º de Junio de 2009.

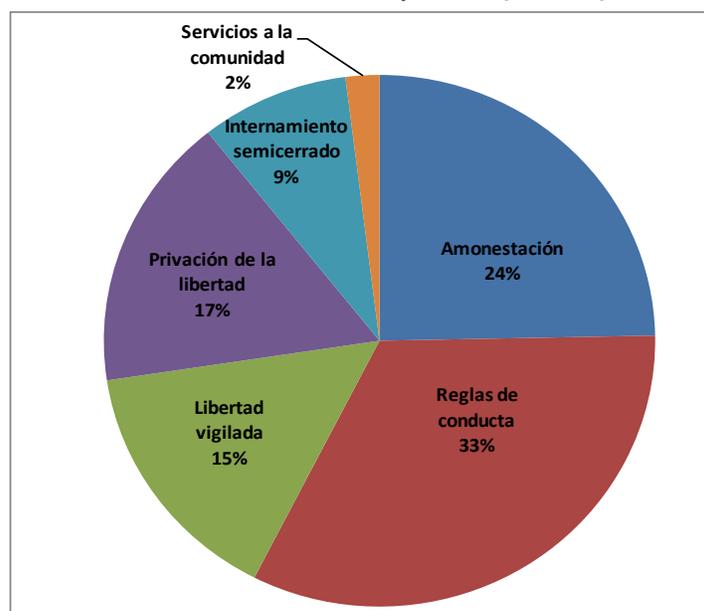
Desde que se implementó el SRPA, en el Distrito Judicial han sido reportados a las autoridades un total de 9.628 casos criminales de adolescentes. De estos, únicamente se han iniciado 8.734 procesos judiciales, ya que los demás casos han salido del sistema por distintas razones, incluyendo, que los victimarios no tienen la edad para mantenerse en el mismo (al momento de cometer el delito eran mayores de 18 o menores de 14 años) o que fueron reintegrados a sus familias sin iniciar el proceso judicial. De los 8.734 casos, en 2.527 se ha impuesto una sanción a un adolescente, pues los restantes 6.207 casos se encuentran todavía en etapa de conocimiento. Las sanciones impuestas en los 2527 casos están representadas en el gráfico 2.

Gráfico 1. Procesos SRPA – Distrito Judicial de Medellín



Fuente: ICBF. Regional Antioquia. 2010

Gráfico 2. Sanciones impuestas (n=2527)



Fuente: ICBF. Regional Antioquia. 2010.

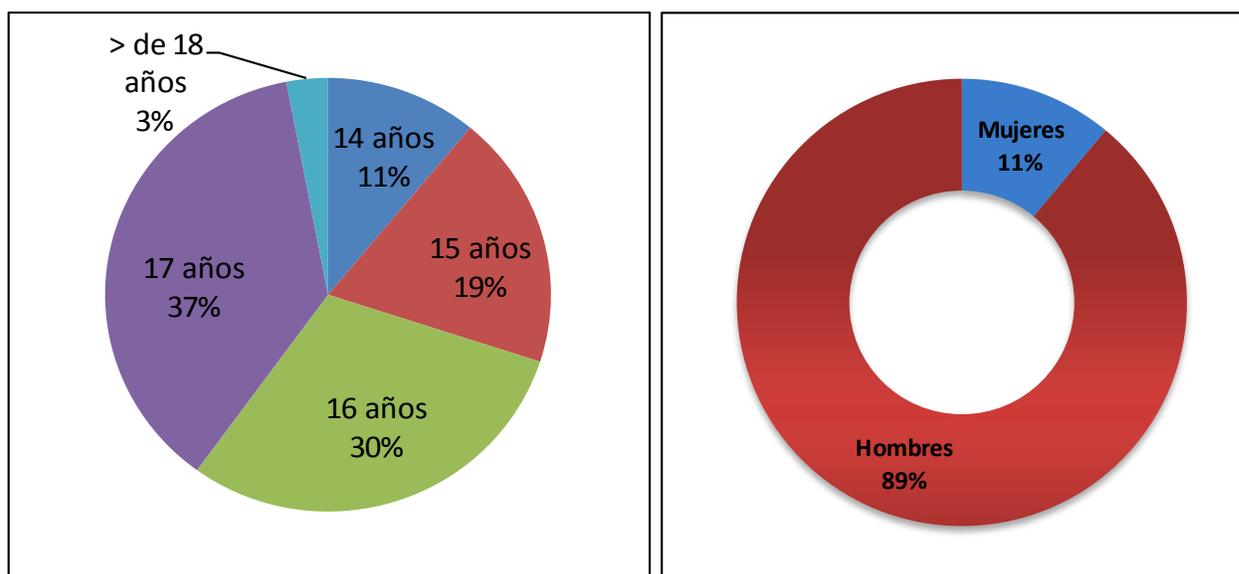
3. Características de la población que ingresa al SRPA

A continuación hacemos una caracterización de la población que ha ingresado al SRPA desde su inicio hasta el 30 de diciembre de 2010. Señalamos además cuáles han sido los delitos de mayor comisión según los procesos registrados.

Es preciso aclarar que, debido a que la organización funcional del ICBF es por regionales que no coinciden con los distritos judiciales de la rama judicial –como ya se había explicado–, existen estadísticas diferentes sobre el funcionamiento de las sanciones en el Distrito Judicial de Medellín y en el Distrito Judicial de Antioquia.

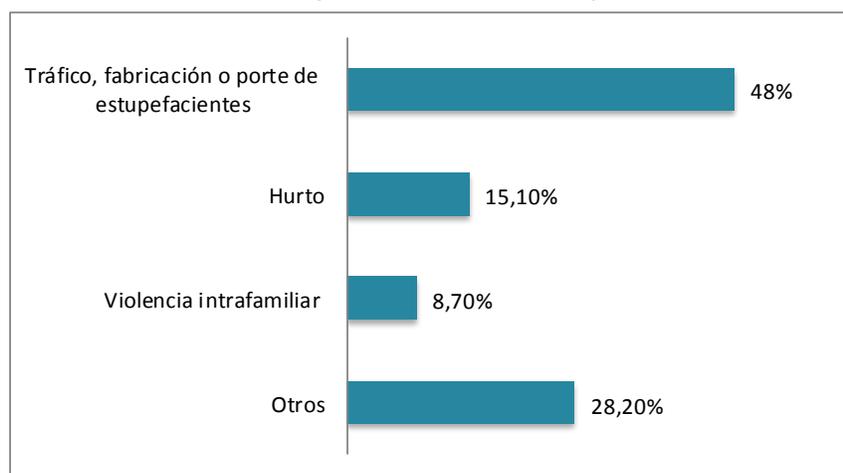
Como vemos en los gráficos 2 a 5, la población que con más alta frecuencia ingresa al SRPA en Medellín está constituida por adolescentes de 17 años de edad, de sexo masculino que han cometido el delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes. Adicionalmente, la sanción que más es impuesta por los jueces es la imposición de reglas de conducta.

Gráficos 3 y 4. Edad y sexo de adolescentes procesados (n= 9628)¹⁷



Fuente: ICBF. Regional Antioquia. 2010. Datos entre 1/04/08 30/12/10

Gráfico 5. Número de delitos de mayor comisión. Porcentaje del total de delitos (n= 10113)



Fuente: ICBF. Regional Antioquia. 2010. Datos entre 1/04/08 y 30/12/10

4. Oferta de sanciones en el Distrito Judicial de Medellín

La oferta institucional para la aplicación y el cumplimiento de las sanciones se provee tanto por funcionarios de la rama judicial (jueces¹⁸ y fiscales por ejemplo), como por los operadores de las sanciones contratados por el ICBF. Para la imposición de la sanción, este distrito cuenta actualmente con cinco jueces de conocimiento, cuatro de ellos con sus juzgados y salas de

¹⁷ El universo de casos que se usó para calcular los porcentajes de las edades corresponde al total de casos reportados en el SRPA, y no únicamente a aquellos en los que se han adelantado procesos judiciales.

¹⁸ En el Distrito Judicial de Medellín el SRPA cuenta con un total de cinco jueces de conocimiento.

audiencias ubicadas en el Centro Administrativo La Alpujarra, y uno más ubicado en el Centro de Servicios judiciales para adolescentes, CESP.A.

El Distrito Judicial de Medellín, a diferencia de otros en los que la implementación del SRPA se hizo de manera más tardía, cuenta con operadores contratados por el ICBF para todas las sanciones¹⁹. Sin embargo, la competencia del ICBF está organizada por regionales (a diferencia de la de los juzgados de infancia y adolescencia que es por distritos judiciales). La Regional Antioquia del ICBF es la encargada de ofrecer el servicio en todo el departamento, incluyendo los procesos que se originan en el Distrito Judicial de Medellín.

A continuación presentamos el listado de operadores en funcionamiento y los municipios en los que se encuentran ubicados.

Cuadro 1. Operadores contratados por ICBF para cumplimiento de sanciones en Antioquia.

Sanción	Operadores	Municipio	Cupos ²⁰
Privación de libertad	Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo (La Pola)*	Medellín	255 ²¹
Internación en medio semi-cerrado	Escuela de trabajo San José (masculino) Modalidad externado*	Bello	18
	Escuela de trabajo San José (masculino) Modalidad seminternado*	Bello	120
	Corporación CRESER. Modalidad externado	Itagüí	12
	Corporación CRESER (femenino). Modalidad seminternado	Itagüí	15
	Corporación CRESER. Modalidad Internamiento abierto.	Itagüí	12
	Fundación Centro de Apoyo para la Felicidad – CAFÉ.	Itagüí	15
	Corporación Crecer con amor. Modalidad seminternado ²² .	Itagüí	25
Libertad asistida o vigilada	Asociación de Voluntarios para la Libertad Vigilada –ALIVI	Medellín	150
	Instituto Psicoeducativo de Colombia –IPSICOL	Medellín	100
	Diferentes operadores*	Antioquia	200
	ASPERLA	Medellín	50
	Fundación Centro para la felicidad –CAFÉ	Itagüí	50
	CORPUDESA (antes Corporación Campos de siembra)	Medellín	100

¹⁹ De acuerdo con su naturaleza, el cumplimiento de algunas de las sanciones requiere de la existencia de un operador contratado por el ICBF que ofrezca los servicios propios de la sanción. Otras, en cambio, no requieren de ningún operador. Las sanciones cuyo cumplimiento requieren de un operador son: (i) la privación de la libertad, (ii) la internación en medio semicerrado, (iii) la libertad asistida y (iv) el trabajo comunitario. En cambio, las que no requieren de un operador contratado por el ICBF son: (i) las reglas de conducta y (ii) la amonestación.

²⁰ El número de cupos señalado corresponde a los contratados por el ICBF con los operadores de las distintas sanciones entre diciembre de 2009 y octubre de 2010.

²¹ En relación con esta cifra hay que aclarar que, para el caso de la privación de la libertad, los cupos en La Pola están cofinanciados entre el ICBF, el Municipio de Medellín y la Gobernación de Antioquia. Para el año 2010 los cupos a cargo del ICBF eran únicamente 60. Sin embargo el total de cupos a lo largo del año suele presentar variaciones por contratos de adición que se celebran con los diferentes financiadores. En relación con esta sanción debe tenerse en cuenta también que, como La Pola es el único lugar en todo el departamento de Antioquia dispuesto para el cumplimiento de la sanción de privación de la libertad, tanto los adolescentes del Distrito Judicial de Medellín como los de Antioquia llegan a este lugar a cumplir su sanción.

²² De acuerdo a la entrevista realizada con el director de este centro, los cupos para internación en medio semicerrado con que contaba este operador no fueron renovados por el ICBF para el año 2011.

	Crecer con amor	Itagüí	50
Trabajo comunitario	Casa juvenil Amigó*	Medellín	40
Amonestación	No requiere de operadores contratados por el ICBF: el llamado de atención lo hace el juez en la misma audiencia de imposición de la sanción. El curso de DDHH está a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público.	----	----

*Estos operadores pertenecen a Congregación de religiosos de Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores.

Fuente: ICBF. Regional Antioquia. 2011.²³

Teniendo en cuenta que el ICBF realiza la contratación de los operadores, la distribución de competencias explicada supone que un adolescente podría tener que cumplir su sanción en cualquiera de los municipios del departamento de Antioquia en que hubiera operadores contratados. La remisión de un adolescente a uno u otro lugar para el cumplimiento de la sanción suele depender de factores como la disponibilidad de cupos o las necesidades específicas del menor frente a la oferta de servicios del operador.

Además de estar contratados por el ICBF para el servicio de cumplimiento de las sanciones, los operadores lo están también para el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). A partir de la consagración en el artículo 140 del CIA de la protección integral del adolescente como principio del SRPA, el ICBF ha entendido que este proceso debe ser adelantado de forma paralela al proceso penal²⁴. Esto no significa que los adolescentes que están cumpliendo su sanción y a la vez siendo restablecidos en sus derechos, deban recibir el mismo tratamiento y estar mezclados con los que no cuentan con una sentencia penal en firme. En la práctica, los programas de ambos casos obedecen y son evaluados a partir de lineamientos y estándares del mismo instituto²⁵. La calidad de los mismos varía de un operador a otro en función de distintos factores como la experiencia de los operadores y si ofrecen o no servicios adicionales a los exigidos por el ICBF (por ejemplo el de tratamiento para adicciones a sustancias psicoactivas).

²³ La imposición de reglas de conducta funciona sin operador. El equipo de seguimiento del CESPAA hace seguimiento al cumplimiento de lo impuesto. El cumplimiento de esta sanción se realiza dependiendo de las reglas que el juez le imponga al adolescente. Con frecuencia estas reglas tienen que ver con comportamientos en sus hogares, barrios, establecimientos educativos o sitios de trabajo.

²⁴ El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) consiste en un conjunto de actuaciones de tipo administrativo que tienen como objeto la restauración de la dignidad e integridad a los adolescentes –en su calidad de sujetos de derechos-, y de la capacidad de goce efectivo de los derechos vulnerados. Para esto se tienen en cuenta los principios de protección integral, prevalencia, interés superior del menor, perspectiva de género, exigibilidad de derechos, enfoque diferencial y corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. ICBF. Glosario de términos. Disponible en línea en: <http://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.0816.html>. Consultado el 9 febrero de 2011.

²⁵ Como se explicará más adelante, la calidad de los programas varía de un operador a otro en función de distintos factores como su experiencia y si ofrecen o no servicios adicionales a los exigidos por el ICBF. Un ejemplo de esto está en el tratamiento para adicciones a sustancias psicoactivas. Si bien es valorado positivamente por los estándares de evaluación del ICBF de 2010 que un operador incluya entre sus servicios acciones y estrategias para prevenir, detectar y manejar el consumo de sustancias psicoactivas en el ámbito institucional, las exigencias mínimas de personal de los operadores no incluyen la obligación de tener profesionales expertos en esta materia.

III. VALORACIÓN DE INSTALACIONES POR OBSERVADORES ENTRENADOS

Como se explicó en la presentación de las metodologías para el evaluar el funcionamiento de las sanciones en el SRPA, la metodología de valoración por observadores entrenados tiene como objetivo la recolección sistemática, comparable, y por medio de costos razonables, de las características y estado principales de los lugares en los que se cumplen las sanciones de privación de la libertad e internación en medio semi-cerrado. Para nuestra prueba valoramos el Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo (La Pola), donde se cumple la sanción de privación de la libertad y la Escuela de trabajo San José, que es el operador con más cupos en Medellín²⁶ para la sanción de internación en medio semicerrado.

Adicionalmente evaluamos las instalaciones de cuatro operadores que proveen servicios respecto de la sanción de libertad asistida (Alivi, Ipsicol, Crecer con Amor y la Casa juvenil Amigó). Si bien en la presentación de la metodología no estaba contemplado que se aplicara esta herramienta a operadores distintos a los de privación de la libertad e internación en medio semicerrado, en el desarrollo de la prueba piloto decidimos incluirlos con el fin doble de (i) tener más elementos de juicio para evaluar el instrumento de medición, y (ii) verificar la hipótesis de la que habíamos partido, según la cual el tiempo que los adolescentes permanecían en estas instituciones era tan poco que no se justificaba llevar a cabo este tipo de evaluación en estos sitios.

Además de confirmar nuestra hipótesis en relación con los operadores para la sanción de libertad vigilada, la realización de estas visitas nos permitió corroborar que las instalaciones de los cuatro operadores mencionados se encuentran en buen estado²⁷. Esto puede deberse principalmente a dos razones: por un lado, la mayoría de las instalaciones referidas son recientes en comparación de los centros de privación de la libertad y de internación semicerrada evaluados; por el otro, los

²⁶ Como se ve en el cuadro 1 de más arriba en el que están mencionados todos los operadores de las distintas sanciones, hay otras dos instituciones que actualmente ofrecen también el servicio de internación en medio semicerrado. Sin embargo, adelantamos la prueba piloto únicamente en la Escuela de Trabajo San José porque este operador tiene a su cargo el 63.4% del total de los cupos de esta sanción.

²⁷ Aunque descartamos que la valoración de instalaciones deba ser aplicada también a los sitios en los que se cumplen sanciones distintas a la privación de la libertad y la internación en medio semicerrado, a continuación resumimos los resultados más importantes de las valoraciones que llevamos a cabo en las instalaciones de los operadores de la sanción de libertad asistida. Las instalaciones evaluadas en estos lugares fueron: (i) oficinas, (ii) corredores, (iii) salas de recepción, (iv) espacios cerrados de recreo, (v) baños, (vi) cocinas y (vii) aulas. Por las particularidades de la sanción de libertad asistida estos centros no contaban con otros espacios como por ejemplo habitaciones. En primer lugar, nos llamó la atención el hecho de que las instalaciones para la libertad asistida estuvieran mejor mantenidas en términos generales que las de privación de la libertad e internación en medio semicerrado. Esto lo notamos, por ejemplo, en que son realmente escasos los problemas de deterioro de la pintura (únicamente uno de los operadores presentó problemas de este tipo). Si bien todos los operadores visitados funcionan en casonas antiguas, casi todos han realizado las adecuaciones y reformas necesarias para mantenerlas en buen estado. En términos generales los corredores, oficinas, salas de recepción, baños, cocinas y aulas cuentan con condiciones adecuadas para la atención de los adolescentes. Los problemas se relacionan más con la falta de adecuación de espacios suficientes de recreo, tanto cerrados como al aire libre.

adolescentes sancionados pasan períodos cortos en estos lugares en comparación con el tiempo que deben pasar en sitios en los que cumplen sanciones más severas. En consecuencia, las instalaciones sufren un menor desgaste.

A continuación presentamos los resultados obtenidos en la prueba piloto para los sitios en los que cumplen la privación de la libertad y la internación en medio semicerrado.

1. Privación de la libertad –Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo (La Pola)

Las instalaciones evaluadas en La Pola por los observadores entrenados fueron las siguientes:

- Oficinas
- Corredores
- Espacios externos
- Salas de recepción
- Espacios cerrados de recreo
- Baños
- Talleres
- Cocinas
- Aulas
- Parqueaderos
- Comedores
- Dormitorios

El siguiente cuadro presenta un resumen de los hallazgos encontrados en algunas de las instalaciones observadas. Aquellos sitios tenidos en cuenta en la observación sobre los que no se hace ningún comentario corresponden a espacios que, en términos generales, cuentan con buenas condiciones de sonido, iluminación, espacio, temperatura, ventilación, funcionalidad, y limpieza, entre otros. Es decir, lugares en los que no se presentan, o se presentan limitadamente, problemas para la estadía de los adolescentes durante el cumplimiento de su sanción.

Cuadro 2. Resultados de la valoración de las instalaciones de La Pola.

Espacio	Elementos	Tipo de problema	Gravedad del problema
Oficinas	Techos	Deterioro en la pintura deteriorada	Limitado
	Muros y Subdivisiones	Deterioro en la pintura	Extendido
	Ventanas	Deterioro en la pintura por corrosión	Limitado
	Muebles	Operatividad/Funcionalidad	Limitado
Corredores	Techos	Deterioro en la pintura	Limitado
	Muros y Subdivisiones	Daños por la humedad	Extendido. <i>En algunas partes la humedad amenaza riesgo de derrumbe.</i>
Salas de recepción	Paredes	Deterioro en la pintura	Limitado
Baños	Grifos	Deterioro	Limitado

	Paredes	Deterioro en la pintura	Limitado
	Sanitarios	Limpieza	Limitado
Talleres	Paredes	Deterioro en la pintura	Limitado
Aulas	Ventanas	Deterioro en la pintura por corrosión	Extendido
	Puertas	Pintura deteriorada	Limitado
	Muebles	Deterioro por antigüedad	Extendido
	Techo	Deterioro en la pintura	Limitado

Concluimos que en términos generales las instalaciones de “La Pola” son adecuadas y funcionales. Como problema generalizado, encontramos que la pintura de las paredes, muros, subdivisiones y otros elementos se encuentran deterioradas por el paso del tiempo y las humedades. Pero la naturaleza principalmente estética del problema afecta poco la funcionalidad esencial de las instalaciones y no lesiona los derechos de los adolescentes. En cambio, algunos problemas más graves y avanzados respecto de humedades sobre los techos, paredes y muros de los corredores, aunque en pocos espacios, amenazan ruina y deben ser solucionados a la mayor brevedad.

2. Internación en medio semicerrado –Escuela de trabajo San José

Las instalaciones evaluadas en la Escuela de trabajo San José fueron las siguientes:

- Oficinas
- Corredores
- Espacios externos
- Salas de recepción
- Espacios cerrados de recreo
- Baños
- Talleres
- Cocinas
- Aulas
- Parqueaderos
- Comedores
- Dormitorios

El siguiente cuadro presenta un resumen de los hallazgos encontrados en algunas de las instalaciones observadas. En el anexo 1 se presentan algunas fotos de los problemas señalados en La Pola y en la Escuela de trabajo San José.

Cuadro 3. Resultados de la valoración de las instalaciones de la Escuela de Trabajo San José.

Espacio	Elementos	Problema	Gravedad del problema
Oficinas	Paredes	Deterioro en la pintura	Limitado
Espacios externos	Áreas de recreación y deportivas	Deterioro en la pintura de muros por humedad	Extendido

	Muros y subdivisiones	Daños	Limitado
Corredores	Techos	Deterioro en la pintura	Extendido
	Muros y subdivisiones	Deterioro en la pintura	
Salas de recepción	Paredes		Limitado
Espacios cerrados de recreo	Columnas al lado de la piscina	Pintura deteriorada en el área de la piscina	Limitado
	Iluminación del salón de ping pong	Poca iluminación	Limitado
	Paredes del salón de ping pong.	Pintura deteriorada en el salón de ping pong	Extendido
Baños	Pisos	Baldosas partidas	Limitado
	Puertas, Bombillos	Deterioro en la pintura	Limitado
		Iluminación insuficiente	Problema limitado
Talleres	Paredes	Deterioro en la pintura	Problemas limitados
Aulas	Sillas	Daños	Problemas limitados
Dormitorios	Iluminación	Deficiente iluminación en corredores entre habitaciones (bombillos de neón verdes y rojos)	Problemas limitados
	Espacios para guardar la ropa	Espacios inadecuados para guardar ropa y elementos personales	Problema limitado

Las instalaciones de la Escuela de trabajo San José, muestran problemas principalmente relacionados al mal estado de la pintura y deterioro debido al paso del tiempo. No se presentan amenazas a los derechos de los adolescentes en cumplimiento de su sanción ni afectación a la funcionalidad de los espacios (con excepción de algunos problemas limitados de luminosidad).

3. Conclusiones acerca de instalaciones

Concluimos que las condiciones generales de las instalaciones en que se cumplen las sanciones de privación de la libertad e internación en medio semicerrado en el Distrito Judicial de Medellín son buenas. Aunque presentan algunas dificultades por el deterioro de la pintura y el desgaste debido a la antigüedad de muros, paredes y subdivisiones, la mayoría de éstas son limitadas y aisladas. Se requieren esfuerzos de mantenimiento, pero no modificaciones o reformas de las estructuras.

Medellín parece ser un Distrito excepcional, en comparación de los graves problemas de infraestructura de instalaciones a lo largo del país.

Los problemas encontrados no representan afectaciones a los derechos de los adolescentes ni a sus condiciones de vida. Como se explicó en el protocolo para la valoración de instalaciones (ver anexo 7 del documento de presentación de las metodologías), los resultados de esta metodología deben ser interpretados teniendo siempre en cuenta que las condiciones de las instalaciones son importantes en la medida en que puedan afectar los derechos de los menores o tener alguna incidencia sobre los fines pedagógicos de la sanción. Ello no significa, sin embargo, que no deba prestársele una pronta atención a aquellos problemas graves, aunque escasos, como las

humedades extensas en muros y techos que amenazan ruina, pues en estos casos se configura un riesgo para la integridad de los adolescentes y los funcionarios.

IV. ENCUESTAS A ADOLESCENTES SANCIONADOS

Como explicamos en la presentación de las metodologías, la encuesta es la herramienta por medio de la cual buscamos obtener información cuantitativa, representativa y generalizable acerca de cuatro puntos fundamentalmente²⁸:

- a. La situación del adolescente sancionado.
- b. El goce efectivo de derechos durante el cumplimiento de la sanción impuesta.
- c. La capacidad de vivir en sociedad de los adolescentes que ya cumplieron la sanción.
- d. El goce efectivo de derechos del adolescente después del cumplimiento de la sanción.
- e. La percepción social sobre el SRPA.

La metodología de evaluación pretende encuestar a dos²⁹ grupos de personas: adolescentes que se encontraran cumpliendo su sanción y adolescentes que ya la hubieren cumplido. Para la realización de la prueba piloto, sin embargo, no fue posible llevar a cabo las encuestas con personas del segundo perfil. No pudimos acceder a la información necesaria del universo de adolescentes, que a su turno nos hubiere permitido ubicar un número representativo de adolescentes que hubieran cumplido una sanción. De acuerdo con entrevistas realizadas con funcionarios de los operadores de las sanciones y de la misma rama judicial, la localización de los adolescentes después de la sanción no suele quedar registrada. En todo caso, algunos de ellos indican que la certeza de dicha ubicación es dudosa por el contexto de violencia e irregularidad en el que viven muchos de los adolescentes.

Sin embargo, algunos operadores, tales como el Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo (La Pola), realizan un seguimiento de algunos de los adolescentes, e intentar tener datos acerca de su ubicación y situación. Sin embargo, estos esfuerzos no son sistemáticos y dependen de casos específicos. En algunas de las situaciones en las que las autoridades no habían perdido el rastro, nuestro equipo investigador no contó con las condiciones de seguridad para ingresar a los sitios en los que se ubicaban los jóvenes.

A medida que entre en funcionamiento el sistema de monitoreo de sanciones de adolescentes, es necesario ir superando los obstáculos con que nos encontramos en la realización de este piloto (la

²⁸ De acuerdo con el documento de presentación de las metodologías de monitoreo a las sanciones de los adolescentes, además de los dos objetivos mencionados teníamos también el de identificar la percepción de la sociedad en general respecto del SRPA. Sin embargo, como se explicó en el mismo documento, el Observatorio de Sanciones a los adolescentes que proponemos no debería hacer encuestas para obtener la información sobre este aspecto, sino más bien buscar la manera de que pudieran ser agregadas algunas preguntas relativas a la percepción de la sociedad sobre el SRPA en las encuestas que regularmente realiza el DANE.

²⁹ Como explicamos en el documento de presentación de la metodología, para conocer la percepción social acerca del SRPA no pretendemos que el sistema de evaluación a los adolescentes realice una encuestas nueva la población en general, sino únicamente introducir variables nuevas en encuestas nacionales existentes.

falta de registro acerca de los adolescentes que ya fueron sancionados, y la ausencia de protección de los equipos evaluadores para acceder a ciertas áreas de las ciudades).

En consecuencia, únicamente aplicamos las encuestas a adolescentes que se encontraban cumpliendo sanciones. Adicionalmente, sólo aplicamos las encuestas a adolescentes cuyas sanciones tuvieran una vinculación con los operadores del ICBF. Dada la ausencia de información consolidada de adolescentes sancionados, los operadores son la única fuente de información acerca de un universo del cual se pueden sacar muestras probabilísticas. Adicionalmente, la asistencia o permanencia en un espacio fijo manejado por los operadores facilitan contar con el número suficiente de adolescentes para completar una muestra. Las sanciones que cumplen esas características son la privación de la libertad, el internamiento en medio semicerrado, y la libertad vigilada.

Las encuestas fueron realizadas por la firma encuestadora “Cifras y Conceptos” en las instalaciones de los operadores presentados en el cuadro 3. A continuación haremos una descripción de la forma en que se desarrolló el operativo de campo de aplicación de las sanciones y de los principales resultados obtenidos por medio de esta metodología.

Cuadro 3. Operadores de tres sanciones a en los que se hizo la encuesta.

Sanción	Operador
Privación de la libertad	Centro de atención al joven Carlos Lleras Restrepo. La Pola
Internación en medio semicerrado	Escuela de trabajo San José
Libertad vigilada	ALIVI
	IPSICOL
	Casa Juvenil Amigó
	Corporación Crecer con amor

1. Descripción del operativo de campo

Las encuestas fueron realizadas entre el 2 y el 4 de febrero de 2011 a 168 adolescentes que se encontraban cumpliendo su sanción en los seis centros mencionados en el cuadro 3. El día anterior al inicio de las mismas, los investigadores de DeJuSticia Miguel La Rota y Carolina Bernal realizaron una capacitación de tres horas al equipo de trabajo de la firma Cifras y Conceptos, compuesto por una persona encargada de la dirección de la prueba, una asistente, dos supervisores y seis encuestadores. Los temas tratados en la capacitación fueron los siguientes:

- Explicación del estudio que estaba siendo adelantado por DeJuSticia y de los objetivos que se buscaba alcanzar a través de la prueba piloto de las metodologías de evaluación.
- Instrucciones de campo para la aplicación del formulario, incluyendo observaciones puntuales para cada una de las preguntas.
- Explicación de nociones básicas de derecho penal (p.ej. tipos penales y sanciones) y breve presentación del SRPA.

El día siguiente a la capacitación empezamos la aplicación de las entrevistas a los adolescentes de los centros mencionados. Para la visita a La Pola fue necesario contratar un servicio de transporte colectivo con el fin de asegurar que el equipo completo (integrado por el personal de DeJuSticia y el de Cifras y Conceptos) encontrara la dirección en que está ubicado el establecimiento, e ingresara en un solo turno. En los demás centros no se presentaron inconvenientes para la llegada de los encuestadores.

Debido a que habían sido coordinadas con tiempo las visitas a cada uno de los establecimientos, el ingreso a cada uno de ellos no supuso ningún problema. Por el contrario, los funcionarios de los operadores se mostraron atentos a solucionar cualquier dificultad logística que se pudiera presentar. Así, nos facilitaron espacios con sillas y mesas suficientes para la aplicación de las encuestas. Si bien fueron estos funcionarios quienes condujeron a los adolescentes hasta el lugar en que nos encontrábamos aplicando las encuestas, ello no significa que la muestra tenga un sesgo que afecte los resultados, pues los mismos no hicieron una selección individual de los adolescentes a encuestar, sino que se limitaron a llevar hasta el sitio de las encuestas a los grupos de jóvenes que estaban terminando las actividades que regularmente llevan a cabo en los centros.

Por otra parte, en la mayoría de los casos (todos, excepto en la privación de la libertad) encuestamos a la totalidad de adolescentes que se encontraban cumpliendo la sanción en los centros. Sin embargo, debido a algunas imprecisiones en la información suministrada por los mismos centros en relación con el número de adolescentes que estaban cumpliendo la sanción, o en los casos de la libertad asistida, por inasistencia de los adolescentes a la cita previamente acordada para la aplicación de la encuesta, la muestra a la que efectivamente se pudo encuestar fue menor en 57 adolescentes a la muestra esperada.

Durante toda la aplicación de las encuestas, el equipo de DeJusticia y el de Cifras y Conceptos evaluaron las dificultades que se presentaron en relación con la formulación de preguntas específicas. Ello permitió que con posterioridad se hicieran las correcciones pertinentes al formulario de encuestas.

2. Principales resultados obtenidos en las encuestas³⁰

En primer lugar, el perfil característico de los adolescentes encuestados en los centros de privación de la libertad, internación en medio semicerrado y libertad vigilada es el siguiente:

- Hombre (95%).
- De 18³¹ ó 17 años (27% y 26% respectivamente).
- Hijos del jefe de hogar (88%).
- De estrato socioeconómico nivel 2 (55%).
- Con un nivel educativo máximo de secundaria incompleta (46%).
- Que no se encuentra en situación de discapacidad (93%).

³⁰ Los resultados completos de la encuesta se encuentran en los anexos 2, 3 y 4 de este documento.

³¹ En el SRPA se encuentran personas de 18 años cumpliendo su sanción, en razón de que la comisión del delito se produjo cuando estos aún eran menores de edad.

- Que no se identifica con ningún grupo étnico (98%).
- Que afirma no pertenecer a ningún grupo armado (86%).
- Que se encuentra sancionado por los delitos de hurto (47%), homicidio³² (25%), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (22%) u otros.
- Con alguna adicción (72%), y la adicción es a las drogas (83%).

Los resultados obtenidos por medio de las encuestas tienen que ver con tres aspectos: a) la evaluación de los servicios y condiciones de estadía que le ofrece el operador a los adolescentes, b) la evaluación de las sanciones impuestas y c) la existencia o no de discriminación a grupos poblacionales específicos durante el proceso penal y el cumplimiento de la sanción.

a) Evaluación de los servicios del sitio: La mayoría de los adolescentes se sienten altamente satisfechos con los servicios que les ofrecen los centros en los que cumplen la sanción. Así, más del 80% de los jóvenes encuestados afirman tener altos niveles de satisfacción con la educación recibida, con las instalaciones de los centros y con la alimentación que les brindan. Adicionalmente, entre el 70 y el 79% de los encuestados asegura que estar altamente satisfecho con la variedad de cursos que le ofrece el centro, con el servicio de atención psicológica, con las oportunidades de recreación, con la atención en salud y con el tratamiento para superar las adicciones.

b) Evaluación de las sanciones: La manera en que los adolescentes evalúan las sanciones que les fueron impuestas también es bastante satisfactoria. Por ejemplo, más del 80% de los encuestados afirma que las actividades desarrolladas en cumplimiento de la sanción le han permitido darse cuenta de que lo que hizo (cometer un delito) está mal; que la sanción es positiva para su vida; que le da herramientas para integrarse a su familia y para no volver a cometer delitos. Así mismo, entre el 68 y el 73% de los encuestados afirmaron estar de acuerdo con la sanción que les fue impuesta y que la misma les brinda las herramientas para buscar trabajo horadamente.

c) Discriminación en el SRPA: Los adolescentes pertenecientes a los tres grupos poblacionales usados aquí (personas con discapacidad, personas que se identifican con algún grupo étnico, y mujeres) afirmaron no haberse sentido discriminados por sus condiciones específicas durante el proceso penal ni en el cumplimiento de la sanción.

Luego de la realización de las encuestas, la firma mencionada y DeJuSticia procesaron los datos recolectados. Los anexos 2, 3 y 4 presentan los resultados obtenidos. Estos incluyen:

- (i) Descripción de los aspectos metodológicos de preparación de la prueba: construcción del universo y de la muestra³³ y capacitación de los encuestadores.

³² Para interpretar este resultado debe tenerse en cuenta que, como se explicó antes, no se encuestaron adolescentes a quienes se les hubieran impuesto las sanciones de amonestación, imposición de reglas de conducta ni prestación de servicios a la comunidad. En consecuencia, los delitos que aparecen aquí son los cometidos por los adolescentes que tienen las sanciones más gravosas del SRPA.

- (ii) Proceso de elaboración del formulario de encuesta.
- (iii) Detalles logísticos del operativo de campo (como el transporte e ingreso a los centros).
- (iv) Aplicación de la metodología.
- (v) Recomendaciones.
- (vi) Presentación de Power Point con el procesamiento de los resultados.
- (vii) Hoja de datos con los resultados de las encuestas.

³³ Como se explica en la parte del informe que explica la “*Metodología de los centros*”, al momento de realizar las encuestas a los adolescentes que se encontraban cumpliendo su sanción, fueron los mismos funcionarios de los operadores quienes se encargaron de llevar a los adolescentes hasta los salones en los que estaban los encuestadores. Los funcionarios no hicieron una elección individual de cada uno de los adolescentes a encuestar, sino condujeron grupos de adolescentes (de acuerdo con su disponibilidad de horarios) hasta el lugar de las encuestas.

V. MUESTREO DE PROVIDENCIAS

De acuerdo con lo explicado en el documento de presentación de las metodologías de evaluación, por medio del muestreo de providencias buscábamos conseguir información sobre la información y los criterios que constituyen el fundamento para que los jueces fallen de determinada forma e impongan las diferentes sanciones y decidan acerca de su intensidad. Adicionalmente, se pretendía averiguar acerca de la manera como se repara a las víctimas y por la protección de las garantías procesales de los adolescentes durante el proceso.

Sin embargo, el desarrollo de la prueba piloto en el Distrito Judicial de Medellín nos obliga a concluir que esta herramienta de evaluación no puede hacer parte del conjunto de metodologías tendientes a evaluar el funcionamiento de las sanciones. Un presupuesto para la aplicación de esta metodología es el acceso a las providencias a analizar. Sin embargo, concluimos que el acceso a las sentencias es irrazonablemente complicado. Esto se debe, por un lado, a que los jueces de conocimiento en el Distrito Judicial de Medellín no plasman por escrito³⁴ las sentencias que dictan, sino que, únicamente, dejan un registro en audio de las mismas. Y por el otro, a que a pesar de que el Centro de Servicios Judiciales para Adolescentes CESPJA, cuenta con copia de los audios de las sentencias, el registro de las mismas no se ha hecho de manera sistemática y ordenada. Encontrar sentencias de casos concretos depende casi exclusivamente de la suerte.

El problema radica en la manera como son almacenados los registros de audio de las sentencias. Durante la realización de la audiencia de lectura de fallo, miembros del despacho del juez graban lo sucedido directamente desde un computador ubicado en la sala de audiencia. Después, sacan una copia del audio que insertan en la carpeta del expediente del proceso que se encuentra en el juzgado en el cual se está adelantando el mismo, y cada hacen un *back up* en DVD de todas las grabaciones guardadas en los computadores de las salas de audiencia.

Tal como explicamos en el documento metodológico, un requisito esencial para hacer el análisis de las sentencias es poder acceder sin dificultades a las mismas. Pero la forma de almacenamiento descrita supone los siguientes problemas: (i) para encontrar la sentencia que corresponde a un caso determinado se debe sacar copia de los DVD que se encuentran en cada una de las carpetas de los expedientes, es decir que si se quisiera tener acceso a una muestra representativa de sentencias habría que ir de juzgado en juzgado buscando los expedientes, dentro de los expedientes los DVD y en los DVD la fracción del audio que se busca, o (ii) buscar los procesos en los DVD de *back up*.

³⁴ Aunque los artículos 161 y 447 se refieren a las sentencias que han de ser proferidas para fundamentar el sentido del fallo, no establecen explícitamente que éstas deben ser escritas u orales. A su vez, la prohibición del artículo 163 de transcribir o verter en texto escrito los “aportes de la discusión” o de reproducir las providencias judiciales (artículo 165) ha sido interpretado de diversas maneras por los funcionarios judiciales, algunos de los cuales consideran que las sentencias han de proferirse de manera oral. En consecuencia, mientras que en algunos distritos se adelanta la transcripción, en otros no se hace. Por ejemplo, en Cali (según entrevistas) los jueces acostumbran realizar todas las transcripciones de sus sentencias; pero en el Distrito Judicial de Medellín no.

Después de descartar la primera vía por lo dispendiosa que resultaba, tratamos de identificar las sentencias en los DVD de *back up*. Sin embargo, esto también resultó irrazonablemente demorado debido a que los archivos en estos discos no están marcados con la fecha de la audiencia sino con el número de radicación del proceso. En el DVD de *back up* no sólo están las grabaciones correspondientes a la realización efectiva de las audiencias, sino también los audios de otras actuaciones relativas al proceso. Resulta entonces demasiado dispendioso identificar los audios que corresponden a determinados procesos, y peor aún, identificar los segmentos de tiempo en el que se encuentra el audio de la audiencia en las que se profiere sentencia.

Por lo anterior, proponemos reemplazar el muestreo de sentencias por la observación de audiencias como herramienta para el levantamiento de la información que se pretendía conseguir por medio de las sentencias. Pasamos a describir la aplicación de esta metodología.

VI. OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS

La observación de audiencias tiene como finalidad recoger información acerca de tres asuntos: (a) cuáles fueron las situaciones e información tomadas efectivamente en cuenta por el juez para decidir qué sanción imponerle al adolescente y por cuánto tiempo, (b) verificar si se protegieron los derechos del adolescente durante el proceso sancionatorio, y (c) confirmar que se estén protegiendo los derechos a la justicia y a la reparación de las víctimas como finalidades de las sanciones de los adolescentes. Conseguir información sobre estos tres puntos permite llenar los vacíos de información dejados por la imposibilidad de aplicar el muestreo de providencias. En el anexo 9 del documento de presentación de las metodologías describimos las características de esta herramienta.

El protocolo y el instrumento de evaluación de audiencias tienen fundamento en las metodologías ya diseñadas con anterioridad por DeJuSticia, para un observatorio del Sistema Acusatorio realizado para la Procuraduría General de la Nación. En dicho proyecto se hace una descripción de los aspectos metodológicos de la herramienta. Sin embargo, para el presente sistema de monitoreo, modificamos algunas de las variables que han de ser registradas por las personas que asistan a las audiencias, debido a la diferencia en la información que se busca para el sistema de monitoreo de las sanciones a adolescentes.

Con la idea de comprobar que este instrumento sí pudiese ser usado efectivamente para la evaluación del funcionamiento de las sanciones de los adolescentes, durante la realización de la prueba piloto en Medellín llevamos a cabo un pequeño ensayo del mismo, consistente en la asistencia a ocho audiencias de imposición de sanciones. Este ejercicio nos permitió hacer un ensayo de la forma en que se aplicaría la metodología, como también conocer el tipo de información que se puede recoger y las conclusiones a las que se puede llegar por medio de la misma. Sin embargo, no constituye un ejercicio que permita sacar conclusiones generalizables o representativas. En el anexo 5 presentamos un cuadro que resume los resultados obtenidos.

A continuación presentamos las conclusiones que pueden extraerse de los resultados encontrados. Pero teniendo en cuenta que la muestra de audiencias a las que se asistió fue muy pequeña (solamente ocho), que ésta no fue seleccionada al azar sino por la conveniencia de las fechas en que se realizó la prueba piloto, y que únicamente se tuvo oportunidad de analizar audiencias de imposición de la sanción en las que había habido allanamiento a los cargos por parte de los adolescentes procesados, los resultados aquí expuesto no pueden ser considerados como representativos de las audiencias de lectura de fallo en el Distrito Judicial de Medellín. En cualquier caso, la prueba realizada sí permite concluir que el método mismo de evaluación (la observación de las audiencias) es idóneo para obtener la información que se busca.

- A pesar de la prohibición de juzgamiento en ausencia del adolescente, consagrada en el artículo 158 del CIA, los jueces de conocimiento del Distrito Judicial de Medellín llevan a cabo audiencias de imposición de sanción. Según explicaron algunos de los intervinientes,

la alta frecuencia con que los adolescentes no asisten a la imposición de su sanción se debe a los altos niveles de congestión que sufren los juzgados penales de infancia y adolescencia. En algunas de las audiencias observadas, por ejemplo, la comisión de los hechos punibles había ocurrido hasta dos años antes de la imposición de la sanción; como consecuencia de estos retrasos, el SRPA está enviando un grave mensaje de ineficacia.

- Tal y como se ha confirmado por medio de otros de los instrumentos de evaluación, de la observación de las audiencias resultó que el delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes es uno de los más cometidos por los adolescentes, pues de las 8 audiencias elegidas al azar a las que se asistieron, seis de ellas eran por este delito. Adicionalmente, la mayoría de los adolescentes sancionados en estas audiencias afirmaron presentar problemas de consumo de sustancias psicoactiva.
- De acuerdo con las audiencias presenciadas, las condiciones personales del adolescente que con más frecuencia son tenidas en cuenta por el juez al momento de fallar son: las relaciones del adolescente con su familia, si está o no escolarizado en el momento de imponer la sanción, si presenta o no problemas de drogadicción, si su vida está o no amenazada y si tiene o no influencias negativas de parte de sus amistades.
- La apelación a los principios del SRPA es escasa y, en los casos en los que se mencionan, no son usados como fundamento de la argumentación ni de ellos se deducen consecuencias prácticas para la elección de la sanción ni para su duración. Los principios se utilizan de manera retórica, sin que constituyan argumentos relacionados con la solución del caso.
- El sustento probatorio de las audiencias presenciadas es escaso. Esto puede deberse, sin embargo, a que todas las audiencias a las que asistimos eran casos en los que había habido allanamiento a los cargos de parte del adolescente. En varias de ellas hubo captura en flagrancia.
- Para un mismo delito (porte de estupefacientes), las sanciones impuestas varían bastante. Pese a esto, a partir de las audiencias a las que se asistió no fue posible deducir con claridad cuáles fueron las circunstancias específicas del adolescente que valoraron los jueces para imponer sanciones distintas en unos y otros casos. Para el caso de la duración de la sanción, en ninguna de las audiencias a las que asistimos se justificó la elección de determinado lapso de tiempo.
- De las audiencias analizadas no podemos concluir que las víctimas estén interponiendo o no el incidente de reparación, pues en los casos observados los bienes jurídicos lesionados fueron la salud y la seguridad públicas.
- La apelación de las sentencias parece ser escasa. al menos así lo concluimos de los casos en los que la sanción impuesta fue distinta a la privación de la libertad.

VII. DIFICULTADES DE LAS SANCIONES EN MEDELLÍN

En esta parte del informe exponemos los problemas que identificamos en la imposición y desarrollo de las sanciones en el Distrito Judicial de Medellín. Estos descubrimientos fueron el resultado de la aplicación de las distintas metodologías propuestas para la evaluación del funcionamiento de las sanciones del SRPA, incluyendo de manera especial las entrevistas semi-estructuradas.

Las entrevistas realizadas con los distintos actores del SRPA fueron especialmente útiles para dilucidar estas dificultades, pues según la descripción metodológica de esta herramienta, su objetivo consiste en obtener información proveniente de los conocimientos particulares, vivenciales o basados en percepciones de las personas entrevistadas, para de esa forma acceder a información detallada que no se limite a reiterar las respuestas promedio, sino que se enfoque en los casos de escasa ocurrencia. En el anexo 6 se encuentra un listado de las personas entrevistadas durante la realización de la prueba piloto.

En general, los resultados encontrados hacen referencia a un conjunto de problemas de tipo técnico, normativo, político o cultural, que se presenta durante el cumplimiento de las condenas. En el Distrito Judicial de Medellín esas dificultades son las siguientes:

1. Insuficiencia de personal para el SRPA
2. Falta de cupos contratados con los operadores
3. Falta de seguimiento judicial durante el cumplimiento de las sanciones.
4. Escaso trabajo post institucional
5. Falta de clara diferenciación entre el PARD y el cumplimiento de la sanción
6. Desatención al problema del consumo de drogas
7. Desarticulación del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes
8. Dificultades para la contratación entre el ICBF y los operadores

A continuación explicamos cada uno de los problemas encontrados.

1. Insuficiencia de personal para el SRPA

Uno de los problemas que enfrenta el SRPA en Medellín, y que se evidencia en distintos momentos del cumplimiento de la sanción, es el de la insuficiencia de recursos humanos del ICBF. En relación con este problema, tanto las defensoras de familia como las juezes entrevistados aseguran que no dan abasto con todo el trabajo que tienen. Para el caso de las primeras, el

sistema empezó con cuatro defensoras de familia y en la actualidad cuentan con un total de 16. Pero a pesar del notorio aumento, aseguran que todavía no es suficiente. Según ellas mismas, la escasez resulta especialmente dramática en los turnos nocturnos y de fines de semana (el CESPA está abierto 24 horas), ya que los días en que no se labora en otras instituciones toda la demanda por los servicios de los defensores de familia, incluso van a parar al CESPA. Adicionalmente, se presenta el inconveniente de que en estos horarios el CESPA no cuenta con asesoría jurídica porque los abogados sólo trabajan en horario de oficina.

Incluso en los casos que sí son de la competencia de los defensores de familia localizados en el CESPA, es decir, los de adolescentes que presuntamente participaron en la comisión de actos delictivos, la insuficiencia de personal parece mantenerse. En primer lugar, señalaron las defensoras de familia y jueces entrevistados que se presentan muchas falencias de personal en los equipos de profesionales del CESPA encargados de hacer la valoración de ingreso que dará lugar al informe biopsicosocial que se le presenta inicialmente al juez. Según afirman los entrevistados, los equipos suelen estar incompletos³⁵, cuando no falta el psicólogo, falta el nutricionista o algún otro de los profesionales necesarios para realizar la valoración de entrada al sistema del joven de manera adecuada. Como resultado, los jueces aseguran que los informes biopsicosociales presentados por el grupo de profesionales “*cumplen con las exigencias mínimas*”, pero “*son demasiado generales*”. Esto repercute directamente en la elección de la sanción que hace el juez para cada caso específico, pues a partir del primer informe es que empieza a hacerse una idea de las condiciones particulares del adolescente. Como señala el CIA en su artículo 179.2, dichas condiciones deben ser uno de los insumos más importantes para que el juez decida cuáles son la sanción y duración de la misma que satisfacen de mejor forma las exigencias de adecuación en términos pedagógicos y de proporcionalidad.

2. Falta de cupos contratados con los operadores de las sanciones.

Luego de la llegada de los adolescentes al CESPA, el nuevo problema a afrontar es el de la insuficiencia de cupos. Según aseguraron las defensoras de familia entrevistadas, este problema es bastante grave, pues desde hace poco más de seis meses el sistema “*está colapsado*”, y como consecuencia de ello la elección del lugar al que se enviará al adolescente a cumplir su sanción no se hace con base en el análisis de las mejores condiciones para el mismo, sino que se reduce a una búsqueda de sitios disponibles.

Sin embargo, la insuficiencia puede obedecer a que el ICBF ha contratado pocos cupos con los operadores, y no tanto a la falta de espacios físicos en las instituciones de los mismos. De acuerdo a la información obtenida a través de entrevistas con funcionarios del departamento de planeación presupuestal de la sede Nacional del ICBF, el número de cupos a contratar con los operadores es fijado para cada año con base en la demanda satisfecha e insatisfecha del año pasado y pronósticos elaborados por cada una de las regionales del ICBF. Esto, pues para el ICBF resulta costoso contratar cupos que posiblemente no van a ser ocupados durante todo el año.

³⁵ De acuerdo con el art. 79 del CIA, el equipo mínimo necesario para hacer estar valoraciones está compuesto por un/a psicólogo/a, un/a trabajador/a social y un o una nutricionista

Pero según reconocieron los entrevistados, esta fijación de cupos es estrecha, ya que los obliga a pagarle a los operadores un costo fijo por el mantenimiento del cupo, que si bien es inferior al total del monto que se pagaría si el cupo es ocupado por un adolescente, en todo caso supone para el ICBF el mantenimiento de altos costos mensuales.

De acuerdo con Gerardo Villamil, quien es funcionario de la oficina de aseguramiento del área de supervisión técnica del ICBF, en los casos en los que la contratación de los cupos resulta insuficiente, existe la posibilidad de ampliar el número por el que inicialmente se había contratado. De acuerdo con el mismo, el procedimiento a seguir para conseguir esta ampliación es el siguiente:

- i. Que la regional del ICBF con escasos de cupos presente una solicitud de ampliación de cupos ante la sede Nacional.
- ii. Que en esta sede se reúna el Comité de proyectos de inversión a evaluar la solicitud. Para ello debe contar con un concepto técnico elaborado por la Subdirección de Responsabilidad Penal (que también pertenece a la sede nacional del ICBF).
- iii. Que el Comité decida si la solicitud está suficientemente fundada, y revise si hay o no fondos para contratar más cupos con los operadores.
- iv. Si el concepto del Comité es positivo, que se celebre una adición al contrato con los operadores.

A partir de lo anterior puede concluirse que, aunque parece razonable que el ICBF no contrate al inicio de cada año una gran cantidad de cupos adicionales, pues ello supondría pérdidas millonarias para el mismo, el proceso de ampliación de los cupos contratados debería ser adelantado de la forma más rápida posible, pues sólo de esa manera puede asegurarse que los adolescentes no tengan que ser sometidos a condiciones de incertidumbre en relación con su situación jurídica, ni que tengan que ser enviados a lugares que originalmente no están destinados al cumplimiento de las sanciones del SRPA.

3. Falta de seguimiento judicial durante el cumplimiento de las sanciones.

El seguimiento a las sanciones es especialmente importante en el SRPA debido al carácter pedagógico del mismo, pues es la forma de asegurar que la sanción impuesta realmente está alcanzando sus objetivos. En especial el seguimiento permite verificar que se estén cumpliendo los objetivos fijados desde el inicio del cumplimiento de la sanción en el Platin y en el Platinfa³⁶, y de acuerdo a ello posibilita las modificaciones de la sanción cuando hace falta.

Lo primero que se evidencia en relación con el tema del seguimiento a la evolución de las sanciones es que, a pesar de que el CIA señala que los jueces deben estar al tanto de la misma, en

³⁶ De acuerdo con el Lineamiento Técnico administrativo para la atención de adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA. 2010, p. 22, debe elaborarse un plan con cada adolescente (el Platin) y su familia (el Platinfa) para que por medio de la atención personalizada y considerando sus particularidades, se alcancen los objetivos pedagógicos, de resocialización y reparación por medio de la sanción.

la práctica estos no tienen conocimiento de la situación del adolescente sancionado. Algunos de los jueces de conocimiento actuales del SRPA, que bajo el modelo anterior eran jueces de menores, afirman que aunque antes se involucraban más con los adolescentes infractores, bajo el CIA su papel pasó a ser más el de una autoridad, que decide sobre lo que haga falta, y ya no el de un buen padre de familia, que era la forma como desempeñaban antes sus función. De esta manera justifican que no sean ellos quienes se encargan de hacerle seguimiento al cumplimiento de la sanción, sino el Grupo de Seguimiento del CESP (que está integrado en Medellín únicamente por dos trabajadoras sociales). Contrario a esto, los profesionales de los operadores entrevistados que vienen funcionando desde que el Código del Menor se encontraba en vigencia, afirman que la lejanía de los jueces frente a los adolescentes ha surtido un efecto contrario al que los jueces creen, pues los ha borrado como referente de autoridad para los menores.

Si bien los jueces afirman que su función es tomar decisiones sobre solicitudes específicas en relación con el adolescente, y no hacerle seguimiento permanente a la evolución de las sanciones, en la práctica el problema que esto supone es que con frecuencia no se enteran del incumplimiento de la sanción. Según los defensores de familia entrevistados, es tal el desconocimiento de la situación del joven, que en ocasiones vuelven a los mismos centros en los que habían estado con anterioridad a cumplir exactamente el mismo programa de sanción que les había sido impuesto anteriormente. En muchas otras ocasiones, aunque al adolescente se le había aplicado una medida de restablecimiento de derechos, al momento de la imposición de la sanción no ha cumplido con esa medida, y de nuevo el juez no está enterado de la situación.

En buena parte, la ausencia de información del juez podría ser superada si el grupo de seguimiento del CESP llevara a cabo suficiente vigilancia sobre la evolución del adolescente. Sin embargo, ello tampoco está ocurriendo. De acuerdo con los jueces y defensores de familia entrevistados, el seguimiento que hace este grupo se limita únicamente a llamadas telefónicas a los operadores o a los padres (cuando no se requiere de un operador para el cumplimiento de la sanción). En el caso de la imposición de reglas de conducta, sería especialmente importante que el seguimiento se hiciera de una forma distinta, pues según los defensores de familia entrevistados, en ocasiones los padres de los adolescentes asumen actitudes alcahuetas y no informan de la verdadera situación de sus hijos. Si bien las jueces y defensoras de familia señalaron que lo ideal sería que el seguimiento se hiciera con visitas domiciliarias, reconocieron también que bajo las condiciones actuales de escasas de personal y recursos resulta imposible implementar este tipo de visitas, y al mismo tiempo garantizar la seguridad de las personas encargadas de hacerlas.

Funcionarios de un operador de la sanción de libertad vigilada señalaron que, si bien el grupo de seguimiento del CESP visitó alguna vez la institución, desde hace más de un año no han vuelto a ir ni a llamar siquiera. Esto evidencia entonces que se presentan serias deficiencias en el seguimiento a las sanciones por parte del grupo de trabajo del CESP.

Una preocupación que surge a partir de lo anterior tiene que ver con los cambios de sanción. Teniendo en cuenta que la finalidad de la sanción en el SRPA es más pedagógica que punitiva, parecería lógico pensar que pudieran modificarse las sanciones de acuerdo a la evolución del adolescente. Si bien resulta problemático, desde el punto de vista de las garantías procesal

penales, que se modifique la sanción para imponer una más fuerte en medio del cumplimiento, sí parecería razonable pensar que pudieran cambiarse las sanciones a unas más suaves, o incluso suspender su cumplimiento, en los casos en los que la evolución del joven fuera suficientemente satisfactoria en un tiempo inferior al inicialmente impuesto. El cambio de sanción, según señalaron los jueces entrevistados, puede ser hecho de oficio por el juez, cuando lo observe conveniente (aunque, como se explicó, debido a que los jueces no están al tanto de la evolución de los jóvenes sancionados, muy difícilmente van a actuar de oficio frente a este tema), a solicitud del fiscal, de los defensores de oficio³⁷ o incluso de los defensores de familia. Sin embargo, según puntualiza uno de ellos, lo usual es que hagan estas solicitudes únicamente cuando se ha impuesto la privación de la libertad. En cualquier caso, ante las deficiencias del seguimiento a la evolución de las sanciones, es difícil establecer de qué forma el juez puede hacerse una idea clara de si debe o no procederá hacer el cambio.

De otra parte, los operadores tienen la obligación de hacer reportes trimestrales acerca de la evolución de cada uno de los adolescentes que están cumpliendo su sanción. Sin embargo, la mayoría de las veces el grupo de seguimiento del CESPAS no examina caso por caso todos los reportes de los operadores. En los casos de sanciones que no están a cargo de operadores (es decir, de la amonestación y las reglas de conducta) el seguimiento está en manos únicamente del grupo del CESPAS, pues no se cuenta con ninguna entidad que elabore reportes periódicos, como en el caso de las demás sanciones.

4. Escaso trabajo post institucional

A pesar de las dificultades que se presentan durante el cumplimiento de las sanciones, y de que incluso los adolescentes sancionados reconocen que hay casos de jóvenes que no van a dejar de delinquir, muchos adolescentes hacen cambios reales en sus vidas y deciden dejar atrás la delincuencia. Pero, estas decisiones no son fáciles de sostener, sobre todo cuando el ambiente social, económico y cultural en que vive el joven puede ser adverso a estos propósitos.

Varios de los funcionarios de los operadores entrevistados coincidieron en que a pesar de la gran importancia que tiene el desarrollo de trabajo post institucional, tendiente a la reintegración del adolescente a la sociedad, la oferta actual de este tipo de servicios es precaria. Según señalan, esto se debe a que no hay suficiente apoyo para esta parte del proceso, sino que depende de lo que pueda hacer cada uno de los operadores con sus recursos propios, porque el ICBF no subvenciona esta clase de gasto para todos los operadores ni en forma suficiente. En el el Distrito Judicial de Medellín, únicamente La Pola, que es el único operador encargado de la privación de la libertad, cuenta con financiación del ICBF para el apoyo post-institucional. Pero de acuerdo con información suministrada por la Regional Antioquia del ICBF, el total de cupos contratados para este servicio durante el año 2010 fue únicamente de diez.

³⁷ De acuerdo con algunos de los jueces, un problema que se presenta cuando los defensores de oficio buscan que se modifique la sanción es que se olvidan de la finalidad reeducadora de la sanción dentro del SRPA, y por eso se ensañan simplemente en tratar de que no se sancione al adolescente.

La lucha contra la reincidencia es muy complicada si se tiene en cuenta la escasez de oportunidades de trabajo y estudio para los jóvenes que ingresan al SRPA, y que los programas post sancionatorios aún no han sido desarrollados integralmente. Así mismo, uno de los adolescentes entrevistados durante la realización de la prueba piloto nos señaló que, aunque se encontraba satisfecho con las capacitaciones técnicas y enseñanzas escolares que estaba adquiriendo durante el cumplimiento de la sanción impuesta por los delitos de secuestro y homicidio, y más aún, aunque comprendía que lo que había hecho estaba mal³⁸, tenía el convencimiento de que si al salir de La Pola no conseguía trabajo, volvería a incurrir en los mismos delitos.

Ante este dilema, algunos funcionarios de operadores sugieren que una posible solución puede encontrarse en una mejor articulación del sistema con el contexto social; por ejemplo, indican que podría vincularse más el SRPA con la empresa privada, de manera que los jóvenes que han cumplido satisfactoriamente su sanción cuenten con alternativas laborales.

5. Falta de diferenciación clara entre PARD y cumplimiento de sanción

De acuerdo con el CIA³⁹, dado el carácter restaurativo del proceso de responsabilidad penal de adolescentes, paralelamente al proceso penal y al cumplimiento de la sanción en el SRPA, el ICBF debe adelantar un proceso administrativo de restablecimiento de derechos –PARD⁴⁰ que es de carácter voluntario para el adolescente. Aunque un adolescente haya cometido una infracción a la ley penal y por tal motivo se adelante un proceso de responsabilidad criminal en su contra, mientras sea menor de edad tiene derecho a que se le ofrezca la posibilidad de inscribirse en un programa para el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

Dado que es el mismo ICBF el que realiza el proceso de selección y contratación de los operadores para el PARD y para el cumplimiento de las sanciones, en la práctica se presenta una situación confusa entre estos dos procedimientos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, una vez que un adolescente es capturado o se entrega a la policía, se inician los dos procesos al tiempo (el de restablecimiento de derechos y el de imposición de la sanción). El informe biopsicosocial, es el instrumento por el cual el ICBF determina las necesidades de restablecimiento de derechos del joven y lo envía a algún operador de los contratados por el ICBF para que lleva a cabo este proceso administrativo.

³⁸ Como se mostró en la presentación de los resultados de las encuestas, el 68% de los encuestados está altamente de acuerdo con la sanción que les fue impuesta. Así mismo, el 82% cree fuertemente que la sanción es positiva para su vida. En un porcentaje menor, aunque todavía relativamente alto, los encuestados sienten fuertemente que las actividades e intervenciones que han realizado en cumplimiento de su sanción los han provisto de las herramientas necesarias para buscar trabajo.

³⁹ Por medio del artículo 140 del CIA se establece que la protección integral es un principio fundamental del SRPA.

⁴⁰ El ICBF es el encargado no sólo del proceso de restablecimiento de derechos de los adolescentes vinculados con el SRPA por haber cometido un delito, sino también del PARD que requiera cualquier otro niño, niña o adolescente por encontrarse en situación de vulnerabilidad o por haber visto violados sus derechos. En cumplimiento de su función el ICBF se encarga del proceso de selección y contratación de los operadores para el PARD.

Puede resultar problemático, sin embargo, que los operadores que contrata el ICBF para el PARD sean los mismos que los contratados para el cumplimiento de la sanción, y que adicional a ello, apliquen los mismos programas en ambos casos. Esto puede generar una confusión entre los objetivos a alcanzar en una y otra situación.

La confusión tiene lugar en dos niveles distintos. Por un lado, se origina en el nivel normativo, ya que el anterior Código del Menor consagraba en su artículo 29 la categoría de “*menor en situación irregular*” como forma de designar a los niños, niñas y adolescentes sujetos de medidas de protección (equivalentes al actual PARD). Adicionalmente, el artículo 30 de este Código señalaba como una de las situaciones en que un menor se encontraba en situación irregular el que “[*hubiera*] sido autor o partícipe de una infracción penal”. Como resultado de esto, la comisión o participación en un delito por un adolescente era entendida como causal de protección.

Por su parte, el Código de la Infancia y la Adolescencia, que reemplazó el Código del Menor, no retomó la categoría de “*menor en situación irregular*” para identificar a los destinatarios del PARD sino que, en su lugar, señaló que sería beneficiarios del mismo los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad por desconocimiento de alguno de sus derechos⁴¹. Frente esta consagración mucho más general, que no menciona siquiera a los adolescentes que han cometido delitos, el ICBF recurre a una categoría que reproduce la de la anterior normatividad relativa a la situación irregular del menor por haber cometido o participado en un delito. Se trata del concepto de adolescente “*en conflicto con la ley penal*”⁴².

Así, el ICBF identifica como destinatarios del PARD a los adolescentes que llegan al CESPAA por la presunta comisión de un delito. Luego, ante la posibilidad de que un adolescente haya cometido un delito, el ICBF le ofrece los servicios del PARD incluso desde antes de que en su contra se haya proferido una sentencia judicial.

También constatamos una confusión a nivel práctico. Los servicios prestados por los operadores en muchas ocasiones no distinguen de manera suficiente entre los adolescentes que están cumpliendo sanciones judiciales y aquellos a quienes se están ofreciendo los servicios administrativos del PARD. Dicha falta de distinción se presenta en las actividades que se realizan, dentro de los programas de los operadores. Incluso, cuando algunos adolescentes son sancionados con la imposición de libertad asistida, las actividades que son obligados a hacer, ya fueron realizadas con anterioridad mientras cumplían con las medidas administrativas voluntarias. En entrevistas observamos que algunos adolescentes que se encuentran en los centros no tenían claro si estaban allí por el proceso de restablecimiento de derechos, o si en su contra ya existía una sentencia penal. Esta confusión constituye un riesgo de vulneración del principio de presunción de inocencia y de limitar a los adolescentes el ejercicio de su derecho de defensa.

⁴¹ Los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentran consagrados en el Título I del Libro I del CIA.

⁴² Algunos de los ejemplos más recientes del uso de este concepto que hace el ICBF se encuentran en la “Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte Suscritos por el ICBF”, versión 2011, y en el “Manual para la Supervisión Técnica de los Contratos de Aporte”, versión 2011. Ambos están disponibles en línea en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.073801.html>

Pero además de eso, y en un sentido más práctico, dicha confusión ocasiona una importante reducción de la eficacia del proceso penal, pues una de las funciones del mismo es justamente mostrar al adolescente que sus acciones son censuradas por la sociedad por medio de un mecanismo que tiene el carácter de *ultima ratio*.

Otra confusión entre sanciones judiciales y medidas administrativas se presenta en los defensores de familia. De acuerdo con jueces entrevistadas, algunos de los defensores confunden la función de la sanción penal, pues en ocasiones solicitan en las audiencias que a jóvenes se imponga la pena de privación de la libertad que se cumple en la Pola, para así asegurarles la educación, alimentación y otros derechos que no pueden satisfacer en sus hogares debido a las dificultades económicas que afrontan sus familias. Si bien es entendible la buena intención de las defensoras de familia en estos casos, es importante que no se use el derecho penal cuando no ha habido lugar a la comisión de ningún delito.

6. Desatención al problema del consumo de drogas

Como se había explicado antes, el ICBF es el encargado de la selección y contratación de los cupos con los operadores de las sanciones y del PARD. En consecuencia, es el Instituto el encargado de fijar los términos de referencia de acuerdo con los cuales los operadores deben prestar sus servicios. Según la información recogida en las entrevistas a los funcionarios de los operadores de las sanciones de libertad vigilada e internación en medio semi cerrado, entre las exigencias del ICBF para los operadores para el año 2010 **no** se encontraba la de ofrecer programas de tratamiento para la farmacodependencia. La prestación de este servicio quedaba a discreción y por cuenta de los operadores.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los operadores entrevistados afirmaron que el “*costo-cupo-niño-mes*” que les paga el ICBF es insuficiente para brindar la atención debida a los adolescentes (ver el apartado VI.2), los casos en los que adicionalmente se ofrecen programas de rehabilitación de adicciones realmente son el resultado de grandes esfuerzos de parte de los operadores.

De acuerdo con las estadísticas publicadas en el Boletín Anual SRPA 2009 (que es la única versión publicada hasta la fecha), para el distrito judicial de Medellín el delito de más alta comisión por parte de adolescentes (con 49% sobre del total de los delitos cometidos por menores) es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes⁴³. Evidentemente, la comisión de este delito está con frecuencia asociada al consumo de parte de los mismos adolescentes. Así mismo, la encuesta aplicada en nuestra prueba piloto indicó que del total de adolescentes encuestados el 72% sufría algún tipo de adicción, y de ese 72%, un 83% de los casos correspondía a adicción a las drogas.

Además de estas cifras, todos los actores entrevistados coincidieron en que el consumo de sustancias psicoactivas por parte de los adolescentes infractores, era uno de los retos más difíciles a los que se enfrentaba el SRPA. Por un lado, porque ven que los niveles de reincidencia son

⁴³ De acuerdo con las estadísticas presentadas en el Documento Conpes 3629 de 2009, que presenta la “Política de atención al adolescente en conflicto con la ley”, el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes ha sido desde 2007 el delito de mayor comisión por parte de los adolescentes en todo el nivel nacional.

mayores en los casos de adolescentes consumidores, y por el otro, porque las intervenciones terapéuticas que se hacen a los adolescentes en el marco del cumplimiento a la sanción resultan inocuas en los casos en los menores enfrentan problemas de drogadicción. De acuerdo con funcionarios de los operadores entrevistados, los problemas de farmacodependencia se evidencian de manera más clara en las sanciones de modalidad abierta o semicerrada, pues a través de los ingresos y egresos diarios los jóvenes entran drogas a los centros mismos en los que se encuentran cumpliendo su sanción. En cambio, en las modalidades más restrictivas de la libertad puede controlarse más eficientemente el consumo.

Es tal la gravedad del problema, que de acuerdo con los jueces y defensores de familia entrevistadas, en ocasiones la determinación de la sanción se realiza de acuerdo al criterio de la disponibilidad de cupos en operadores que ofrezcan el servicio de tratamiento para la adicción. La Escuela de trabajo San José, por ejemplo, en donde se cumplen las sanciones de internación en medio semicerrado, ofrece únicamente 50 cupos en su comunidad terapéutica. Existen algunos otros operadores del ICBF que ofrecen este servicio pero suele tratarse de operadores dedicados al PARD y no de uso exclusivo del SRPA. En otros casos, como el del operador El Faro, si bien se ofrece el servicio de rehabilitación para adicción a las drogas, la institución se encuentra ubicada en el municipio de Jericó, a unas cuatro horas de Medellín. Ante esta dificultad, instituciones como Hogares Claret o la E.S.E. Carisma, tradicionalmente dedicadas al tratamiento de la drogadicción, están recibiendo también adolescentes infractores de la ley penal, aunque en principio no sea ese su propósito.

Como lo afirman los defensores de familia entrevistados, la ley dice que la drogadicción debería ser tratada como un problema de salud pública, y en consecuencia correspondería al Ministerio de la Protección Social ofrecer políticas dirigidas a la solución al mismo. En concreto, el Ministerio debería tener programas de atención a la drogadicción en cada uno de los operadores de las sanciones a los adolescentes. Pero ello no es así.

7. Desarticulación del SRPA:

Uno de los problemas más pronunciados del funcionamiento del SRPA es, como lo había señalado ya el Documento Conpes 3629 de 2009⁴⁴, la falta de articulación del sistema. Aunque esto puede derivarse en parte de la misma consagración legal del SRPA en la Ley 1098 de 2006, que omitió designar algún organismo como rector del mismo⁴⁵, es necesario adelantar labores de coordinación y articulación entre las diferentes entidades que hacen parte de sistema.

Algunos ejemplos de las dificultades derivadas de la falta de coordinación entre las distintas autoridades del SRPA son los siguientes:

⁴⁴ Documento Conpes 3629 de 2009. p. 65.

⁴⁵ Si bien el ICBF fue designado por la Ley 1098 de 2006 como el ente coordinador, rector y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), no pasó lo mismo con el SRPA, para el que no se designó a nadie en la cabeza. Sin embargo, de acuerdo con el Documento Conpes 3629 de 2009, el liderazgo del sistema lo deberían asumir tanto el ICBF como el Consejo Superior de la Judicatura.

- De acuerdo con los operadores, en muchas ocasiones la Policía no está disponible cuando es necesario hacer traslados de adolescentes.
- Existen divergencias acerca de cómo deben interpretarse algunas disposiciones del CIA, por ejemplo la relativa a si es posible o no cambiar la sanción impuesta por otra de acuerdo con la evolución que haya tenido el adolescente. Algunos Defensores de familia argumentan que por la finalidad pedagógica de la sanción en el SRPA, ésta debe poderse modificar cuando al adolescente le hagan falta medidas más fuertes o cuando sea suficiente con sanciones más suaves, para alcanzar el fin de la reeducación. La mayoría de jueces y algunos defensores técnicos, en cambio, consideran que por tratarse de sanciones de tipo penal no hay lugar a la modificación de las mismas. Las diferencias en las interpretaciones legales son inevitables, sobre todo cuando se trata de normas que tienen una textura bastante amplia como éstas. Pero no existe un organismo que a corto plazo tome posición, defina los significados legales, e imponga una interpretación normativa.
- No existe un sistema de información integrado consultable por todos los operadores, que almacene información acerca del tránsito de los adolescentes por el SRPA.

Tal vez la consecuencia de la falta coordinación entre las distintas autoridades del SRPA que más afecta la cotidianidad del cumplimiento de las sanciones, es la inexistencia de arreglos interinstitucionales desde el nivel nacional, regional o local. Como resultado, a los funcionarios de los operadores les toca asumir solos, la responsabilidad de tramitar día a día la documentación de identidad de los adolescentes y su vinculación a los sistemas de salud, educativo y de capacitación laboral.

La primera responsabilidad que el CIA y los lineamientos del ICBF les asignan a los operadores es la de conseguir la tarjeta de identidad o cédula de los adolescentes a su cargo, pues sin un documento de identidad no pueden adelantarse las demás gestiones. El inconveniente es que este trámite depende de los convenios que se hayan hecho con las registradurías locales. Por ejemplo, mientras que uno de los operadores con funcionamiento en el Municipio de Itagüí asegura no tener dificultades para realizar esta gestión gracias a que la Registraduría de su municipio le ayuda con el mismo, los operadores ubicados en Medellín o en Bello señalan que la consecución de los documentos de identificación depende de la voluntad del funcionario de turno de la Registraduría.

Según los operadores, hace unos meses la consecución de la documentación para los adolescentes era menos complicada gracias a que las registradurías locales les permitían asistir a la Oficina para la Atención al Discapacitado –OPADI- con el fin de hacer más expedito el trámite. Con posterioridad, las registradurías señalaron que la población objetivo de la Opadi era únicamente la población en situación de discapacidad y los adultos mayores, y no así los adolescentes infractores de la ley penal. Los operadores deben entonces dirigirse a las registradurías locales a tramitar la documentación de la misma manera que lo haría cualquier persona (es decir, con todas las horas de fila y papeleo propias del trámite).

La afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud también está condicionada por la existencia de acuerdos con las entidades municipales. Por ejemplo, los operadores ubicados en el municipio de Medellín señalan que no tienen mayores dificultades con dichos trámites gracias a la existencia de disposiciones⁴⁶ que facilitan la afiliación de los adolescentes vinculados al SRPA por considerarlos población vulnerable o especial. Las vinculaciones en otros municipios, en cambio, resultan más complicadas. A pesar de estas dificultades iniciales, los funcionarios de los operadores y los defensores de familia entrevistados aseguraron que en términos generales los servicios de atención médica funcionan bien, excepto en los casos de salud mental, para los que subsisten dificultades.

El trámite no es más sencillo al tratarse de la vinculación al sistema educativo. En palabras de uno de los funcionarios de los operadores entrevistados, *“hay que hacer lobby a ver si le hacen el favor a uno de recibir al adolescente en el sistema educativo, cuando eso lo debería hacer la secretaría de educación...”*. Adicional a esto, varios de los funcionarios de los operadores señalan que un buen número de los adolescentes no está interesado siquiera en asistir a las clases o en recibir las ayudas de tutorías y asesorías académicas que varios de los operadores les ofrecen. A causa de esto, los funcionarios de los operadores reprochan que el ICBF les asigne malos puntajes en la evaluación semestrales, a causa del mal rendimiento académico de los adolescentes. Señala que ello no tiene en cuenta los procesos y esfuerzos que hacen para conseguir los cupos en colegios y motivar a los adolescentes a que asistan a clase.

Finalmente, en relación con la capacitación técnica o profesional, los funcionarios de los operadores aseguran que las vinculaciones con instituciones como el SENA también son difíciles. Algunos de ellos señalaron que había existido un convenio interinstitucional entre el ICBF y el SENA (Convenio 288 SENA-ICBF) que podría facilitar las cosas. De acuerdo con la información de la página web del SENA este convenio se encuentra vigente, como parte del Programa de Atención a Población Vulnerable, que a su vez es parte del portafolio de programas estratégicos del SENA⁴⁷. Encontramos importante resaltar la buena coordinación que, en el marco de este convenio, se presenta entre La Pola y el SENA. Una muestra de esto se encuentra en la existencia de funcionarios del SENA que llevan años trabajando en La Pola como capacitadores técnicos de los adolescentes, y en por ello se han convertido en parte del esfuerzo de educación integral del centro.

8. Dificultades para la contratación entre el ICBF y los operadores.

De acuerdo con los funcionarios de los operadores entrevistados, las condiciones en las que se adelantan la selección, contratación y evaluación de los operadores por parte del ICBF les acarrear

⁴⁶ Para el caso del municipio de Medellín la vinculación al sistema de salud se facilita gracias al Plan de desarrollo 2008-2011: Medellín es solidaria y competitiva. Línea 2. Disponible en línea en: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380

⁴⁷ Para más información sobre el Programa de Atención a Población Vulnerable, ver <http://www.sena.edu.co/Portal/Portafolio+Programas+Estrat%C3%A9gicos/Empleabilidad/Atenci%C3%B3n+a+poblaci%C3%B3n+vulnerable/>

múltiples problemas de inestabilidad laboral para los equipos de profesionales, poca motivación para mejorar su oferta de servicios y dificultad para mantener la calidad de funcionarios sin generar pérdidas económicas.

En relación con el primer problema mencionado, los operadores explican que la inestabilidad se genera porque las vigencias de los contratos con el ICBF varían fuertemente. Por ejemplo, en 2010, los operadores tuvieron contratos con duraciones variables entre los 7 y los 2 meses, todos ellos renovados faltando entre 2 y 5 días para su vencimiento. Consecuentemente, los operadores se han visto también obligados a contratar a sus equipos de profesionales por las mismas vigencias. Además, señalan que el ICBF hace cambios inesperados en relación con el número de cupos contratados con cada una de las entidades. De manera que las condiciones de contratación de los equipos de profesionales se ven afectadas tanto por las vigencias variables (y generalmente cortas) de los contratos Operador-ICBF, como también por el riesgo de despido en los casos en los que el ICBF reduzca los cupos contratados con los operadores.

A su vez, diferentes personas entrevistadas vinculadas a operadores del ICBF indican que su nivel de motivación son bajos debido fundamentalmente al sistema de evaluación y contratación del ICBF. Señalan que las evaluaciones anuales que realiza el ICBF no dan cuenta de la realidad del funcionamiento de las sanciones. Así, explican que la evaluación se diseñó con base en los lineamientos que el ICBF había elaborado en 2004, mientras que las contrataciones tiene como referente los lineamientos de 2010. Las exigencias de la planta de personal no coinciden entre los contratos y las evaluaciones a que el ICBF los somete. Usualmente las exigencias de lo evaluado son mayores a las contratadas.

También, a pesar de que algunos operadores hacen esfuerzos por ofrecer servicios por encima de los exigidos por los lineamientos del ICBF, como es el caso de los tratamientos para la farmacodependencia, la evaluación anual no les reconoce méritos adicionales por ello.

Incluso cuando obtienen buenas calificaciones, señalan los funcionarios que las consecuencias que se derivan de ahí no siempre son igualmente buenas. La evaluación parece no estar relacionadas con las condiciones en las que el ICBF realiza las renovaciones de los contratos. Aunque la buena calificación en las evaluaciones debería estar asociada con un aumento en el número de cupos contratados, o al menos del mantenimiento de los que se tenían. Sin embargo, el ICBF parece seguir otros criterios.

Un ejemplo de lo anterior ocurrió en el año 2009, cuando luego de que a tres instituciones que habían obtenido muy buenas calificaciones en la evaluación anual el ICBF disminuyó el contrato entre 30 y 50 cupos a cada una. Al mismo tiempo apareció en Antioquia Corpudesa –Corporación Unidos por el Desarrollo (antes Campos de Siembra)- que a pesar de no contar con experiencia en el tema, empezó operaciones con 150 cupos contratados por el ICBF. Casos como el relatado generan una sensación de injusticia entre algunos de los operadores que se han atrevido a señalar que la contratación de los cupos debería hacerse por licitación pública y no bajo la modalidad de “Invitación a contratar”, que es como se hace actualmente. Esta sugerencia la hacen con el fin de

evitar la posible influencia de factores políticos que podrían afectar la toma de decisiones cuando se recurre a la Invitación a contratar.

Ante la situación descrita, los funcionarios de los operadores comentan adicionalmente que los más afectados son los adolescentes, pues cuando a un operador le reducen el número de cupos contratados, los jóvenes que venían adelantando en ese sitio su tratamiento se ven obligados a continuarlo en un lugar distinto. Algunos de los operadores afirman que a pesar de la reducción en la contratación de cupos, tratan de permitirle al adolescente que termine su tratamiento en la institución; sin embargo, esto no es siempre posible.

Finalmente, los funcionarios de los operadores entrevistados afirmaron tener dificultades financieras debido a la inestabilidad en la contratación, y al bajo valor que el ICBF les paga por cada uno de los cupos contratados (este valor se conoce como “costo-cupo-niño-mes”). En relación con este monto, un profesional de un operador de la sanción de libertad vigilada aseguró que es insuficiente para costear lo relativo a pago de profesionales, mantenimiento de las instalaciones, entre otros. Indicó además que en años pasados han tenido que recurrir a métodos alternos de financiación como bazares, donaciones, o uso de recursos destinados inicialmente a otros fines, como por ejemplo paseos, pues *“más o menos el 65% de lo que nos da el ICBF se va en pago de personal y el resto es para operación, por esa razón siempre nos queda faltando un 30%, 40% que va por cuenta de [la institución] y que nos lo conseguimos con donaciones”*.

A pesar de estas afirmaciones, en entrevistas con funcionarios de la oficina de Planeación presupuestal de la sede Nacional del ICBF, constatamos que el ICBF llevó a cabo estudios para la fijación de las tarifas. El establecimiento de las mismas se llevó a cabo a partir de un análisis de mercado realizado en 2007 con base en el cual se establecieron los precios promedio de cada uno de los bienes y servicios que deben proporcionársele al adolescente para el cumplimiento de la sanción⁴⁸. La suma de los valores de cada uno de los bienes y servicios que debe brindársele al adolescente resulta en el valor del “costo-cupo-niño-mes”. Además, este valor se actualiza cada año de acuerdo con la inflación.

Aunque el análisis de costos con base en el cual se fijan las tarifas puede ser adecuado, consideramos que el que dicho estudio no sea público y que los operadores no hayan participado en la fijación de las tarifas, supone que la comunicación entre la oficina de planeación presupuestal y los operadores no es efectiva. La forma en que se fijan las tarifas no supone ningún mecanismo de retroalimentación de los operadores al ICBF en relación con el tema de los costos.

⁴⁸ La relación de los bienes y servicios que deben ser proporcionados a los adolescentes para el cumplimiento de cada una de las sanciones del SRPA se encuentra en los anexos de los Lineamientos Técnico Administrativos de Ruta de Actuaciones y Modelos de Atención para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y Mayores de 18 años con discapacidad, con sus Derechos Amenazados, Inobservados o Vulnerados. Bogotá, Noviembre de 2010. Así mismo, esta relación está en los Instrumentos de Supervisión técnica para cada una de las sanciones del SRPA, disponibles en línea en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.073801.html>.

VIII. CONCLUSIONES DE LA PRUEBA PILOTO

A partir del ejercicio descrito a lo largo de este documento, obtenemos dos tipos de conclusiones: de una parte, los resultados de la aplicación de la prueba piloto en términos metodológicos; y de otra, obtuvimos desde ya una serie de elementos de juicio que permiten realizar un diagnóstico preliminar de las sanciones a adolescentes en el Distrito Judicial de Medellín. De todos ellos deducimos algunas recomendaciones de política que plasmamos al final de este documento.

1. Aspectos metodológicos de la prueba piloto

La aplicación de las metodologías de evaluación se desarrolló de manera parcialmente exitosa. Mientras que algunas fueron aplicadas tal como se había planeado en la propuesta de metodologías, y de la prueba piloto sólo surgieron algunas modificaciones menores que no ponen en riesgo la herramienta de evaluación, para otras concluimos que su aplicación era irrazonablemente costosa y fue necesaria su modificación estructural.

El punto central con los problemas de evaluación gira alrededor de la información. Tal como indicamos en la propuesta de metodologías de evaluación, la existencia de un registro de datos exhaustivo es fundamental para el monitoreo de la política, en relación con el flujo y el inventario de adolescentes sancionados. La inexistencia de un registro completo no sólo imposibilita obtener información acerca de algunos de los datos que nos propusimos recoger, sino además, dificulta la construcción de muestras representativas o generalizables. La mala calidad de la información del universo a medir baja la confiabilidad de las muestras y las hace más costosas. Ello sucedió en la prueba piloto en el Distrito Judicial de Medellín, pues la falta de certeza acerca del número de jóvenes sancionados, discriminado por tipo de sanciones, resultó en muestras que pueden estar sesgadas por operarios y sanciones. Igualmente, la ausencia de registro, impidió encuestar a adolescentes que ya hubieren cumplido la sanción.

Los problemas de información también afectaron el análisis de sentencias. Tal como explicamos en el apartado V, la forma abierta como está definido y se interpreta el Código de Procedimiento Penal en Medellín impide analizar las providencias escritas, pues sólo son plasmadas por de esta manera aquellas que son apeladas. Peor aún, la forma como están grabadas las audiencias de lectura de fallo hace irrazonable llevar a cabo un análisis consistente y sistemático de providencias. Es por ello que debimos acudir a una metodología alterna mediante la cual se recogen los datos relativos a la información tenida en cuenta en las decisiones de sanción. El análisis de audiencia puede ser un método de evaluación que arroje información valiosa y necesaria, pero depende de rangos de subjetividad y requiere de mayores niveles de atención de los evaluadores. Puede que sea, por lo tanto, una metodología más difícil de aplicar en la práctica.

En tanto las pruebas piloto están diseñadas justamente para evaluar los mecanismos de recolección de datos, no nos sorprende haber encontrado estos obstáculos. Sin embargo, es una

lástima no poder contar con la información que hubiere resultado de un análisis de una muestra representativa de providencias.

Lo mismo sucede con la información que ha de estar contenida en registros públicos. Aunque desde la formulación de las propuestas de evaluación percibimos la existencia de huecos de información importantes, son verdaderamente sorprendentes las carencias de información de la rama judicial y el ICBF, en un distrito que, como Medellín, parece más organizado que muchos otros lugares del país.

Por su parte, las entrevistas semi-estructuradas y las observaciones técnicas de instalaciones se realizaron sin mayores problemas, y de forma tal que proveyeron de información relevante para evaluar el programa de sanciones en Medellín. Ello, aunque los protocolos para la recolección de información fueron ajustadas ligeramente debido a la identificación de dificultades menores en su aplicación.

Por último, junto con las entrevistas y las observaciones de instalaciones, la realización de encuestas a adolescentes sancionados no sufrió contratiempos importantes y aportó información muy relevante para la evaluación del programa sancionatorio. Los formularios de encuesta, tal como fueron afinados después de la prueba piloto, constituyen una herramienta valiosa, de costo razonable, para evaluar los resultados y las condiciones de las sanciones a lo largo del país y a través del tiempo.

Por las razones explicadas en los párrafos anteriores, en la prueba piloto no pudimos aplicar algunas metodologías. En las siguientes líneas hacemos un inventario de éstas, con el fin de otorgar un listado claro de la información o la logística faltante para una óptima aplicación del sistema de monitoreo.

Cuadro 4. Metodologías no aplicadas en la prueba piloto.

Herramienta de monitoreo no aplicada	Información parcial o faltante
Registro administrativo	Ausencia del registro mismo. La información que obtuvimos acerca del funcionamiento del SRPA provino de conjuntos dispersos de datos manejados por juzgados, operadores de sanciones o el ICBF.
Encuestas a adolescentes ya sancionados	No existe información centralizada acerca de los adolescentes que ya han sido sancionados. Esto, a pesar de los esfuerzos de algunos operadores que de manera individual intentan hacer algún seguimiento posterior.
Entrevistas a adolescentes ya sancionados	Ver anterior.

2. Resumen de los resultados sustanciales de la prueba piloto

El análisis de datos preexistentes, las entrevistas semi-estructuradas, la observación de la infraestructura de los operadores, y las encuestas de adolescentes sancionados nos permitieron obtener las conclusiones presentadas a lo largo de este documento. Aunque estos resultados no

son ni suficientes ni exhaustivos para el Distrito de Medellín, ni generalizables para el resto del país, sí aportan un retrato que desde ya puede ser insumo para las decisiones de política correspondientes.

En resumen, el sistema de sanciones a adolescentes en el Distrito Judicial de Medellín se caracteriza por algunos aspectos positivos. El análisis de datos preexistentes, las entrevistas semi-estructuradas, la observación de la infraestructura de los operadores, y las encuestas de adolescentes sancionados nos permitieron obtener las conclusiones presentadas a lo largo de este documento. Aunque estos resultados no son totalmente suficientes o exhaustivos para el Distrito de Medellín, ni generalizables para el resto del país, sí aportan un retrato que desde ya puede ser un insumo para las decisiones de política correspondientes.

Los aspectos positivos referidos, que pueden ser excepcionales para el resto del país, son los siguientes. La mayoría de los operadores funcionan de manera adecuada y en instalaciones apropiadas. Los adolescentes condenados, cuyas sanciones dependen de operadores contratados por el ICBF, están en buenas condiciones de hospedaje y alimentación, y les son provistos servicios educativos y de capacitación que son satisfactorios. De manera importante, las sanciones parecen tener un efecto positivo en cuanto a su conciencia de lo que está bien y lo que está mal, y en su percepción de estar obteniendo posibilidades para ejercer un trabajo legal en el futuro.

A su vez, constatamos varios problemas y falencias del referido programa. El primero, y más importante sin duda, es análogo a una misma carencia respecto de los servicios de justicia en Colombia: la ausencia de información. La falta de un registro centralizado de información, en que se observen los flujos de casos, y los perfiles, las características y el avance de los adolescentes procesados y sancionados, impide obtener conclusiones acerca de temas tan básicos como los niveles de eficiencia del proceso de sanciones, las particularidades de quienes están siendo sancionados, y los resultados de las sanciones, al menos en lo relacionado con la reincidencia, o la inserción en la sociedad. Ningún sistema de monitoreo será suficiente hasta que no se superen estas falencias. En el distrito judicial de Medellín, algunos funcionarios diligentes permiten acceder a información dispersa, relativa a las audiencias o a los adolescentes que están siendo sancionados. Pero como explicamos con anterioridad, ello depende de esfuerzos individuales y aislados de funcionarios u operadores.

De otra parte, las entrevistas nos permitieron identificar varios de los problemas en el funcionamiento del programa de sanciones, que a grandes rasgos se resumen en (i) la inestabilidad y ausencia de claridad en la contratación del ICBF a los operadores y la evaluación de sus resultados, (ii) la casi total ausencia en la ejecución de esfuerzos (y en la capacidad institucional) para el seguimiento de las sanciones, (iii) la carencia y precariedad de los programas dirigidos a la integración de los adolescentes a un entorno social de legalidad, (iv) la poca nitidez entre los programas administrativos de atención a adolescentes y los relativos al cumplimiento de sanciones judiciales, (v) la ausencia de contratación de profesionales dirigidos a manejar el consumo de drogas de adolescentes sancionados, y (vi) problemas de coordinación entre funcionarios judiciales, la policía nacional, y el ICBF y los operadores, policiales y administrativos. Todos estos problemas contribuyen a una situación de ineficiencia e insuficiencia de resultados,

que a su turno está asociada con una percepción de los funcionarios de escasez de recursos económicos, por ejemplo relativo al costo-cupo-niño-mes, o de recursos humanos, relativa por ejemplo a la insuficiencia de personal en el grupo de seguimiento del CESPAs para hacer seguimiento a las sanciones.

Todo ello, aparte de la identificación de algunos problemas puntuales con el desgaste de infraestructuras de operadores con el paso del tiempo.