



La justicia
es de todos

Minjusticia

EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN DEL
SEGUIMIENTO AL SISTEMA DE
RESPONSABILIDAD PENAL PARA
ADOLESCENTES.

OFICINA DE
CONTROL
INTERNO
2021

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar y verificar el seguimiento y evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

2. ALCANCE

En el marco del objeto definido se evaluará el seguimiento y evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en las vigencias 2019, 2020.

3. FUENTES DE AUDITORÍA O PARÁMETROS NORMATIVOS.

Para el desarrollo de la presente auditoría se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- ✓ Ley 12 de 1991 “Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989”.
- ✓ Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”
- ✓ Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.”
- ✓ Ley 1622 de 2013 “Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.”
- ✓ Decreto 1885 de 2015 “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) y se dictan otras disposiciones.”
- ✓ Decreto 1427 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.”
- ✓ Procedimiento seguimiento al sistema de responsabilidad penal para adolescentes – (SRPA) P-CR-02 versión 01.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

4. METODOLOGÍA


Para el desarrollo de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno (en adelante OCI) realizó una revisión de los criterios y parámetros normativos establecidos en el Código de Infancia y Adolescencia, el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes y las funciones asignadas a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en esta materia.

De acuerdo con lo anterior, se diseñó el plan de auditoría, el cual fue socializado en la reunión de apertura. Posteriormente, la OCI realizó una revisión de la información allegada por la Dirección de Política Criminal, la información pública disponible de las entidades que hacen parte y son invitadas en el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Para el análisis de la situación actual del Sistema de Responsabilidad Penal, la Oficina de Control Interno consultó diferentes fuentes de información estadística, en especial, la caracterización sobre los adolescentes y jóvenes que se encuentran vinculados al sistema, realizada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y la Universidad Nacional – 2019. Igualmente, se revisó el informe sobre consumo de sustancias psicoactivas en el SRPA, desarrollado por el Observatorio de Drogas en Colombia - 2017, y el Diagnostico de Unidades Privativas de la Libertad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, publicado por la Procuraduría General de la Nación - 2020.

En cuanto al Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal (en adelante SNCRPA), se realizó una evaluación de las acciones a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho las cuales se encontraban previstas en el Plan de Acción del Comité Técnico. De igual forma, para verificar el funcionamiento del Comité Técnico, la OCI fue invitada a dos (2) sesiones, una del Comité Técnico y una sesión del Subcomité de Política Pública y Desarrollo Normativo, las cuales se realizaron el día 24 de marzo de 2021.

Finalmente, para validar y comprobar la información, se realizaron reuniones de auditoría y se estableció una comunicación continua con la Coordinadora del Grupo a cargo del Sistema de Responsabilidad Penal de la Dirección de Política Criminal. Teniendo en cuenta lo enunciado, el presente informe se desarrollará en el siguiente orden: *i)* Justicia Restaurativa y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, *ii)* Situación del SRPA y uso de Sanciones, *iii)* Sistema de Coordinación Nacional del SRPA, y *iv)* Revisión de condiciones de resocialización de los centros de privación de la libertad para adolescentes.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

5. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA.

5.1. Justicia Restaurativa y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, fue establecido por el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), y está dirigido a personas mayores de catorce (14) años y menores de dieciocho (18) años de edad, los cuales son partícipes o autores de una conducta típica, antijurídica y culpable contenida en el Código Penal Colombiano¹.

El SRPA tiene como propósito garantizar un proceso y sanciones con carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, desde un enfoque de justicia restaurativa, que privilegia la verdad y reparación del daño, conforme a la protección integral y el interés superior de los niños.²

Desde este punto de vista, resulta relevante el bienestar del adolescente³ como sujeto de derechos y obligaciones al momento de imponer sanciones, en este sentido, el proceso de resocialización, reintegración social y protección especial no solo depende de factores personales, familiares y sociales, también depende de la existencia de una política pública que permita abordar de forma integral la situación de jóvenes que tienen conflicto con la ley.

Acoger el paradigma de la Justicia Restaurativa para adolescentes, implica generar medidas y sanciones que estén acompañadas de un proceso de restablecimiento de derechos en el que se asegure su goce efectivo por parte de esta población; entre ellos, el acceso oportuno a la educación, el disfrute de la recreación, la atención completa en materia de salud, el suministro de alimentación con todos los requerimientos para la edad, el tratamiento frente al consumo de sustancias psicoactivas, y el mantener lazos estrechos con su entorno familiar.⁴

¹ Procuraduría General de la Nación. Informe de Diagnóstico de Unidades Privativas de la Libertad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA. Bogotá D.C. agosto de 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

² Artículo 140. Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”

³ De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la *Adolescencia*, corresponde a un periodo vital comprendido entre los 12 y 18 años de edad, este ciclo se caracteriza por la búsqueda de autonomía y libertad. ICBF. lineamiento modelo de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley - SRPA. Página 17. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm15.p_lineamiento_modelo_de_atencion_para_adolescentes_y_jovenes_en_conflicto_con_la_ley_-_srpa_v3.pdf

⁴ Procuraduría General de la Nación. Informe de Diagnóstico de Unidades Privativas de la Libertad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA. Bogotá D.C. agosto de 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Conforme a lo anterior, el SRPA funciona bajo el principio de corresponsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad y requiere de la colaboración armónica de las autoridades y entidades que lo conforman, en las que se encuentran; la Policía Nacional (Infancia y Adolescencia), La fiscalía General de la Nación (Cuerpo técnico especializado), la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura, Jueces Penales para Adolescentes, con funciones de garantías y conocimiento), las entidades territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), y en general las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF⁵, en las que se encuentran el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) y el Ministerio de Justicia y del Derecho.


Desde al año 2007, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, ha requerido de diferentes instrumentos normativos y de política para avanzar en su implementación a nivel nacional. En este sentido, se construyó el documento CONPES 3629 de 2009, con el propósito de generar una política pública de transición entre el enfoque de justicia retributiva al enfoque restaurativo, este documento planteó un marco temporal de aplicación de 4 años (desde el 2010 al 2013) y presentaba un diagnóstico del sistema y los principales desafíos para su implementación.

Posteriormente, el artículo 201 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 - 2014”, estableció en virtud del principio de corresponsabilidad para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que el Gobierno Nacional en concurso de los entes territoriales iniciarían la construcción de Centros de Atención Especializada e internamiento preventivo, para asegurar una cobertura regional.

Sin embargo, solo hasta el año 2015 con la expedición del Decreto 1885 por parte de la Presidencia de la Republica, se conformó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante SNCRPA), con el propósito de articular las acciones necesarias para dar cumplimiento al Código de Infancia y Adolescencia y generar una instancia de evaluación y seguimiento del sistema.

Teniendo presente lo anterior, y ante la necesidad de generar nuevamente una política pública en relación al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, durante la vigencia 2020, la Dirección de Política Criminal, en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, avanzó en la construcción de una propuesta de política pública de Justicia Juvenil Restaurativa del SRPA, esta propuesta contempla siete (7) ejes estratégicos para la aplicación de principios de protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, este documento se encuentra en versión borrador y será presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho ante el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, para su aprobación, con lo cual se estaría dando cumplimiento a una de las estrategias

⁵ Artículo 163 del Código de Infancia y Adolescencia – Ley 1098 de 2006.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

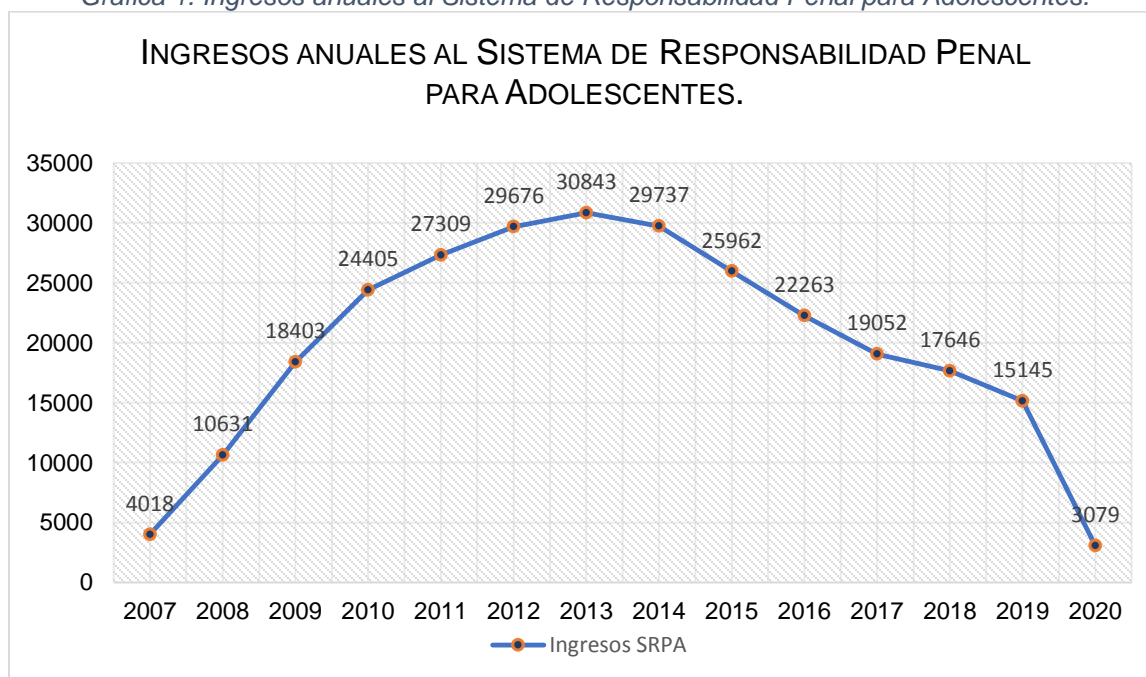
planteadas en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 y 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”⁶.

5.2. Estado del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

De acuerdo con la información reportada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desde la entrada en funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el año 2007 hasta el 2019, se han generado un total de 278.169 ingresos de jóvenes al sistema.

Como se evidencia en la *Gráfica 1*, entre los años 2011 y 2014 se registró la mayor cantidad de ingresos al SRPA, con un promedio de cerca de 29.400 adolescentes por año. Esta situación coincide con la transición definitiva del Código del Menor (Decreto 2737 de 1989) al Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006).


Gráfica 1. Ingresos anuales al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.



Elaboración propia. Datos: Tablero SRPA – ICBF, Ministerio de Justicia y del Derecho. Ministerio de Salud.

De acuerdo con la caracterización de la población del SRPA realizada por el ICBF y la Universidad Nacional en 2019, el 55.5% de la población es menor de edad y el 44.5% es

⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. I. Pacto por la Legalidad: Seguridad efectiva y Justicia transparente para que todos vivamos en libertad y democracia. Imperio de la Ley: Derechos Humanos, Justicia Accesible, oportuna y en toda Colombia para todos. Objetivo 9. Página 97. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

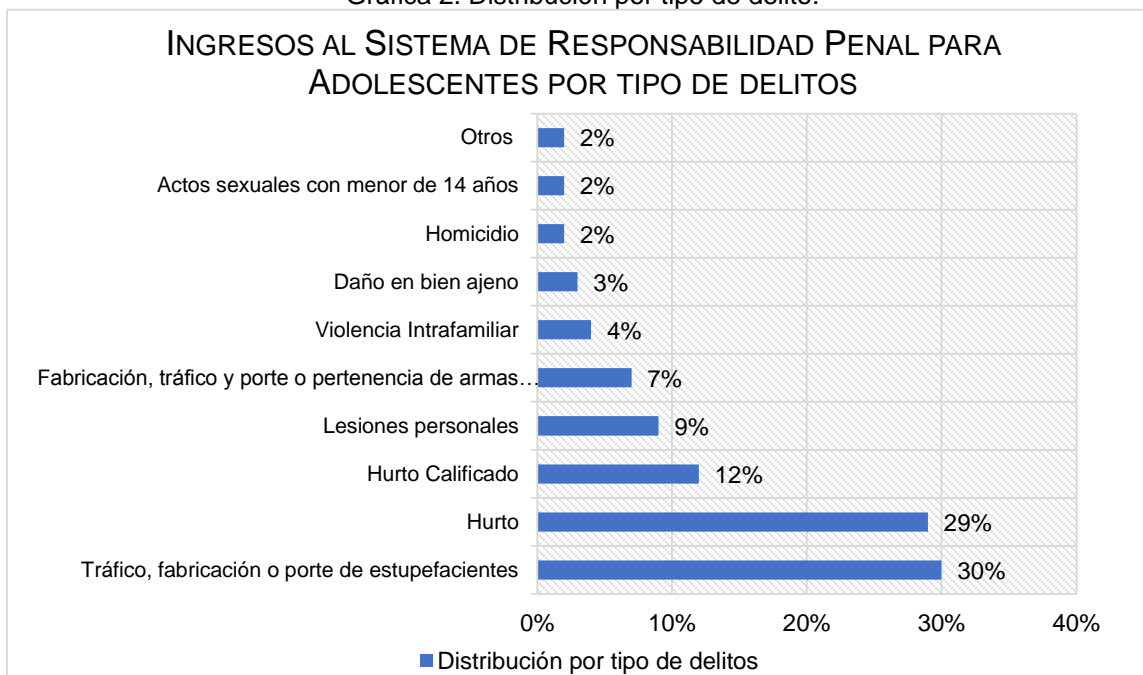
mayor de edad. En promedio la edad de ingreso al sistema es de 17 años. En este sentido, si se toma en consideración que el tiempo de la sanción de la medida privativa de la libertad oscila entre 1 y 8 años, un gran número de adolescentes pasan a la adultez dentro del sistema.

A pesar que el Código de Infancia (Ley 1098 de 2006) en su artículo 187, indica que en los casos que aplique la sanción de privación de la libertad, se deberá prestar una atención pedagógica, específica y diferenciada entre los adolescentes menores de dieciocho años y aquellos que alcanzaron su mayoría de edad, en la práctica resulta difícil cumplir con este parámetro teniendo en cuenta las adecuaciones y la capacidad en la actualidad de los Centros de Atención Especializada.


Por otro lado, del total de adolescentes que ingresan al SRPA, el 88% son hombres y el 12% mujeres. Así mismo, de acuerdo con la caracterización de los adolescentes y jóvenes del SRPA, la mayoría de ellos pertenecen a los estratos 1 y 2.

En cuanto a las principales conductas delictivas por las cuales se generan los ingresos al SRPA, la *Gráfica 2* muestra una concentración del 59% principalmente en solo dos delitos: (i) tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 30%, y (ii) hurto, con una participación del 29% del total de ingresos generados en el Sistema. El hurto calificado (12%), las lesiones personales (9%) y el porte ilegal de armas (7) representan en suma el 28% de ingresos al SRPA.

Gráfica 2. Distribución por tipo de delito.



Elaboración propia. Datos: ICBF, SNCSRPA. Consolidado 2007 - 2018.

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;"> La justicia es de todos </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;"> Minjusticia </div>	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

En cuanto a la garantía y restablecimiento de derechos, es importante señalar que una de las principales demandas de los adolescentes en el SRPA está relacionada con la educación, el 77% de la población registra un rezago de dos años respecto al nivel educativo en el que deberían estar. Así mismo, el 82% de los jóvenes no ha concluido la educación media (bachillerato), el 61% no ha terminado la educación básica (primaria), y tan solo el 2,6% de los jóvenes se encuentra en programas técnicos, tecnológicos o profesionales. Lo que demuestra sin lugar a dudas, la evidente necesidad educativa que se debe cubrir desde el SRPA para la resocialización de los jóvenes.

Respecto al ámbito familiar, la caracterización demostró que el 86.3% de la población pertenece a una familia nuclear monoparental con jefatura femenina, lo que dificulta el acompañamiento de las madres en el proceso que lleva el adolescente en el SRPA. Al mismo tiempo, esto se convierte en un factor que presiona al adolescente a generar ingresos para la familia.

Aunado a lo anterior, el 11% de los jóvenes que se encuentran en el sistema son padres o madres, esta situación cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que el 61.2% de los padres y madres son menores de edad y el 38.7% restante son mayores de edad.

De otra parte, luego de más de diez años de entrada en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia, llama la atención para la OCI, el lugar donde cumplen las sanciones los jóvenes que ingresan al SRPA, puesto que gran parte de los adolescentes tienen que ser trasladados a Centros de Atención Especializada ubicados en lugares distintos a su municipio de origen o procedencia, toda vez que en la actualidad 10 departamentos del país no cuentan con Centros de Atención⁷, situación que retira a los adolescentes de su núcleo familiar.


Por otro lado, gran parte de los jóvenes del SRPA, ha enfrentado dinámicas disfuncionales a nivel familiar, ha sido víctima de maltrato, violencia intrafamiliar o abandono. Adicional a ello, de acuerdo con el estudio realizado por el Observatorio de Drogas en Colombia en 2017, el 38% de los jóvenes encuestados, tienen familiares vinculados con alguna actividad delictiva, y el 47.8% de los jóvenes que participaron en el estudio, tienen familiares que han sido o son consumidores de drogas⁸.

⁷ Arauca, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Putumayo, Sucre, Vaupés, Vichada. Procuraduría General de la Nación. Informe de Diagnostico de las Unidades Privativas de la Libertad del SRPA 2020. Disponible en:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

⁸ Observatorio de Drogas en Colombia. Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Resumen Ejecutivo. 2017. Disponible en:

http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO3142018_estudio_consumo_sustancias_psicoactivas_SRPA_2018.pdf

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

El consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas son parte de las principales problemáticas identificadas en el SRPA. Según el Observatorio de Drogas en Colombia - 2017⁹, la edad de inicio para el consumo de alcohol en los adolescentes que ingresaron al sistema es de 13,4 años. De acuerdo con las personas encuestadas que se encontraban en medida privativa de la libertad, la prevalencia de alcohol en el último año fue de 39.2%. Por otro lado, respecto al consumo de tabaco, los resultados del estudio mostraron que uno de cada dos adolescentes fumó durante el último año y el último mes.

En cuanto a las sustancias psicoactivas, el 54.4% de los jóvenes había consumido marihuana en el último año y un 28.4% informó haber consumido marihuana en los últimos 30 días. De la población que consumía esta sustancia el 17% de los hombres y mujeres presentaba posible dependencia. Por otra parte, la cocaína resultó la segunda sustancia de preferencia para la población encuestada, con un 19.1% en el último año y un 4.9% en el último mes.

Finalmente, a pesar del consumo problemático, abuso y dependencia de los jóvenes del SRPA a estas sustancias, el porcentaje de personas que recibió tratamiento alguna vez fue del 17.3%. No obstante, el 42.1% de este porcentaje manifestó haber recaído en el patrón de consumo después de terminar el proceso.

Pese a que existen controles en el SRPA, persiste el acceso y consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones, pues hay dificultades para garantizar el pleno control de los funcionarios durante el cumplimiento de las sanciones.

5.3. Tipo y uso de sanciones contempladas en el SRPA.

De forma general, se establecen dos tipos de sanciones en el Código de Infancia y Adolescencia, las cuales se pueden clasificarse en dos grupos en virtud de dos instrumentos internacionales sobre el particular; en primer lugar, las sanciones privativas de la libertad con carácter excepcional, teniendo como referencia las “Reglas de Beijing” (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 40/33 del 28 de noviembre del 1985) y en segundo lugar, las sanciones no privativas de la libertad, orientadas por las “Reglas de Tokio”, (Resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas No. 45/110 del 14 de diciembre de 1990).

Tomando en consideración lo anterior, las sanciones de responsabilidad penal aplicables a los adolescentes, se encuentran establecidas en los términos del artículo 182 al 187 de la Ley 1098 de 2006, y son las siguientes:

⁹ Observatorio de Drogas en Colombia. Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Resumen Ejecutivo. 2017. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO3142018_estudio_consumo_sustancias_psicoactivas_SRPA_2018.pdf

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

1. Artículo 182. *La amonestación.* Es la recriminación que la autoridad judicial le hace al adolescente sobre las consecuencias del hecho delictivo y la exigencia de la reparación del daño. En todos los casos deberá asistir a un curso educativo sobre respeto a los derechos humanos y convivencia ciudadana que estará a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público (esta es la única sanción que no se encuentra a cargo del ICBF).

2. Artículo 183. *Las reglas de conducta.* Es la imposición por la autoridad judicial al adolescente de obligaciones o prohibiciones para regular su modo de vida, así como promover y asegurar su formación. Esta sanción no podrá exceder los dos (2) años.

3. Artículo 184. *La prestación de servicios sociales a la comunidad.* Es la realización de tareas de interés general que el adolescente debe realizar, en forma gratuita, por un período que no exceda los 6 meses, durante una jornada máxima de ocho horas semanales preferentemente los fines de semana y festivos o en días hábiles, pero sin afectar su jornada escolar.


4. Artículo 185. *La libertad vigilada.* Es la concesión de la libertad que da la autoridad judicial al adolescente con la condición obligatoria de someterse a la supervisión, la asistencia y la orientación de un programa de atención especializada. Esta medida no podrá durar más de dos años.

5. Artículo 186. *Medio semicerrado.* Es la vinculación del adolescente a un programa de atención especializado al cual deberán asistir obligatoriamente durante horario no escolar o en los fines de semana. Esta sanción no podrá ser superior a tres años.

6. Artículo 187. *La privación de la libertad.* La privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho (18) años que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de (6) años de prisión. En estos casos, la privación de libertad en centro de atención especializada tendrá una duración de uno (1) hasta cinco (5) años.

En los casos en que los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro o extorsión, en todas sus modalidades, la privación de la libertad en centro de atención especializada tendrá una duración de dos (2) hasta ocho (8) años.

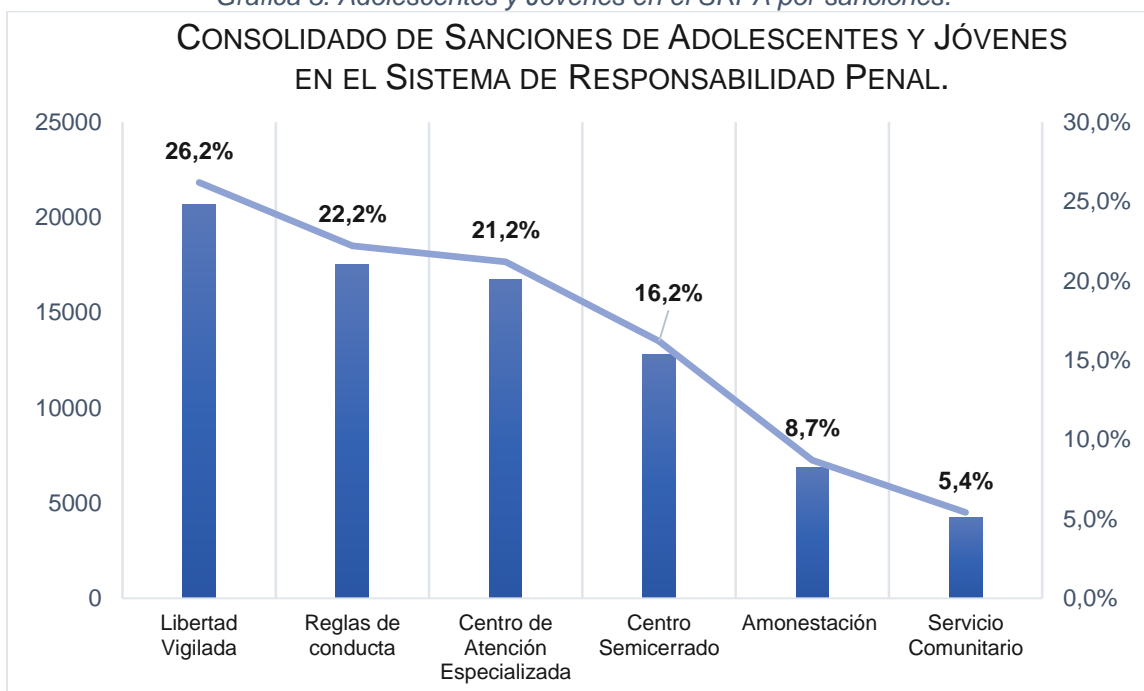
La medida privativa de la libertad debe ser entendida en todo caso como una medida pedagógica de acuerdo con la Ley 1098 de 2006, la cual podrá ser prestada por establecimiento público o privado, ordenado por la autoridad judicial, del que no se permite al adolescente salir por su propia libertad. Estos establecimientos se denominan Centros de Atención Especializada – CAE.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

En cuanto a la medida privativa de la libertad para adolescentes, es importante mencionar que, si bien el promedio de edad de ingreso al SRPA en esta sanción se ubica en 17 años, puede ocurrir que una persona mayor de edad sea enviada por orden judicial a un Centro de Atención Especializada, por tener procesos judiciales o sanciones pendientes en el marco del SRPA.


A continuación, se presenta un consolidado de las sanciones impuestas a los adolescentes en el SRPA durante el periodo comprendido desde el 15 de marzo de 2007 hasta el 30 de septiembre de 2018 según el tipo de sanción.

Gráfica 3. Adolescentes y Jóvenes en el SRPA por sanciones.



Elaboración propia. Datos: Acta y anexos del SNCRPA sesión 27/11/2018.

De acuerdo con la *Gráfica 3*, si bien el tipo de sanción privativa de la libertad se ubica en un tercer lugar con un 21.2% en el consolidado histórico nacional, y no es la medida más usada en el SRPA, es importante recordar que, de acuerdo con las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores* conocidas como *Reglas de Beijing* (Resolución de la Asamblea General – Naciones Unidas 40/33 de noviembre de 1985), el ingreso a instituciones deberá ser utilizado como excepción y no como regla general y en el menor tiempo posible, toda vez que el niño o joven deberá ser castigado por los delitos de forma distinta a los adultos.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Para el cumplimiento de la sanción privativa de la libertad para adolescentes, a nivel nacional operan 25 Centros de Atención Especializada - CAE y 28 Centros de Internamiento Preventivo – CIP, los cuales se encuentran distribuidos en 26 ciudades. Según los datos de la Procuraduría General de la Nación, la capacidad instalada de 53 Centros de Atención Especializada y Centros de Internamiento Preventivo es de 3.981 cupos contratados en la vigencia 2020¹⁰.

Un aspecto importante a tener en cuenta es la reincidencia de los adolescentes en conductas delictivas, de acuerdo con el ICBF, la reiteración de los jóvenes en el delito es de 22,8%, entendiéndose como reiteración cada una de las veces que ingresa el adolescente al SRPA por presunta comisión del delito independientemente de si se ha impuesto una sanción con antelación del mismo o diferente delito.

5.4. Sistema de Información – SRPA.

La Oficina de Control Interno, pudo comprobar en el marco de esta auditoría, la ausencia de un sistema de información que permita monitorear y evaluar el SRPA. Como consecuencia, cada institución que integra el sistema, administra la información de manera aislada e independiente. En este sentido, la Policía Nacional almacena información respecto a la cantidad de aprehensiones de jóvenes y adolescentes, por su parte la Fiscalía General de la Nación, administra información sobre el número de conciliaciones pre-procesales y el número de fiscales especializados en SRPA con los que cuenta la entidad en el territorio nacional y el ICBF guarda información respecto de la cantidad de adolescentes y jóvenes atendidos y la cantidad de centros de atención que se encuentran en funcionamiento, entre otras variables que resultan importantes para realizar seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal.


Ahora bien, esta situación ya había sido identificada y diagnosticada con anterioridad e incluso se documentó en el CONPES 3629 de 2009, en este instrumento se señaló que, *“no es posible precisar el número de adolescentes vinculados al SRPA, en la medida en que la información disponible no está discriminada por individuo, sino por usuario de cupos, casos, detenciones, ingresos, número de sentencias, sanciones.”*¹¹

Por otro lado, el párrafo 1 del artículo 201 del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (Ley 1450 de 2011), ordenó a las diferentes ramas del poder público y los niveles de gobierno, sumar esfuerzos para generar un sistema de información unificado e interinstitucional para el SRPA, con el propósito de generar una fuente de información

¹⁰ Procuraduría General de la Nación. Informe de Diagnostico de las Unidades Privativas de la Libertad del SRPA 2020. Página 24. Disponible en:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

¹¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3629 de 2009. Página 35 Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_3629_2009.htm

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

que permitiera realizar seguimiento, monitoreo y evaluación del SRPA y tomar decisiones de política pública.

A pesar de la anterior, esta necesidad no fue solucionada, y nuevamente, se incluyó como parte de las estrategias para cumplir con el objetivo de fortalecer las capacidades del SRPA en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, en el cual se establece lo siguiente:


“El MinJusticia, en coordinación con las entidades del SRPA y el Observatorio de Política Criminal, estructurará un sistema de información que permita la toma de decisiones basada en evidencia y la cualificación de los datos a nivel nacional y territorial”¹².

La OCI evidenció que la Dirección de Política Criminal y el Observatorio de Política, conformaron un subcomité técnico con diferentes autoridades y entidades en el marco del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, para atender esta necesidad. En este sentido se constató que durante la vigencia 2020 se realizaron 4 reuniones de este comité y se adelantaron reuniones bilaterales con las entidades, para concertar herramientas de información, protocolos, formatos y aspectos técnicos.

De igual manera, la Dirección de Política Criminal, avanzó en la construcción de un plan de trabajo con el propósito de identificar un mapa de actores del SRPA, consolidar un catálogo de variables de información estadística, definir aspectos tecnológicos relacionados con la estructura y bases de datos y el diseño de un visor geográfico de información. De acuerdo con el cronograma propuesto en la vigencia 2021 estaría publicada esta herramienta.

La Oficina de Control Interno, recomienda a la Dirección de Política Criminal promover a través de las sesiones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes la estructuración del Sistema de Información del SRPA, para que las entidades que lo conforman prioricen y aseguren recursos técnicos, administrativos y financieros necesarios para el desarrollo del sistema de información en cumplimiento del numeral 4 del artículo 5 del Decreto 1885 de 2015.

¹² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. I. Pacto por la Legalidad: Seguridad efectiva y Justicia transparente para que todos vivamos en libertad y democracia. Imperio de la Ley: Derechos Humanos, Justicia Accesible, oportuna y en toda Colombia para todos. Objetivo 9. Página 97. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;"> La justicia es de todos </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;"> Minjusticia </div>	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

5.5. Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), fue creado a través del Decreto 1885 de 2015, en el sistema participan 12 entidades de las ramas del poder público de forma permanente y 6 entidades más como invitadas.¹³

El propósito del SNCRPA, es realizar seguimiento y evaluación de las acciones previstas para el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a través de una instancia de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional. A su vez, este sistema de coordinación se desarrolla en dos niveles; el orden nacional y el nivel departamental. Adicionalmente, cuenta con un Comité Técnico para apoyar el desarrollo de funciones, el cual está conformado por las entidades del nivel nacional.


El Ministerio de Justicia y de Derecho, de acuerdo el artículo 6 del Decreto 1885 de 2015, tiene como función liderar y presidir el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Así mismo en esta norma se señalan las siguientes funciones:

“Artículo 7°. Sesiones. El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) se reunirá en forma ordinaria cada dos (2) meses por convocatoria de su Presidencia y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario, de acuerdo con la temática y la urgencia que demanden los temas a tratar.

Artículo 8°. Funciones de la Presidencia del SNCRPA. La Presidencia del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA) tendrá las siguientes funciones:

- 1. Presidir y convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias del Sistema.*
- 2. Definir juntamente con la Secretaría Técnica los temas y la agenda de las sesiones del Sistema.*

¹³ De acuerdo con el artículo 3 del decreto 1885 de 2015, el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal se encuentra conformado por las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia – Sala Penal, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar familiar, Departamento Nacional de Planeación, Policía Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Sistema Nacional de Juventud. Asisten en calidad de invitados las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Un representante de la Federación Nacional de Departamentos, Un representante de la Federación Colombiana de Municipios, La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

3. *Solicitar informes de seguimiento al plan de acción del SNCRPA y a los compromisos adquiridos en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. (Subrayado fuera de texto).*

Efectuada la verificación de evidencias, la Oficina de Control Interno encuentra que, el SNCRPA, se reunió por última vez el 27 de noviembre de 2018. Así mismo, se observa que si bien el SNCRPA se había reunido en diferentes oportunidades (incluso de forma virtual) desde 2015 hasta 2018, no se cumplía con la periodicidad de las sesiones ordinarias establecida en el artículo siete (7) del Decreto 1885 de 2015 correspondiente a cada dos (2) meses.

La OCI considera, que esta situación no solo compromete el cumplimiento de las funciones que se encuentran a cargo de la Presidencia, además, podrían resultar en riesgo el cumplimiento de las funciones en general del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, especialmente, la aprobación y seguimiento del Plan de Acción y la formulación de recomendaciones y directrices que garanticen el óptimo funcionamiento del sistema. De igual forma, imposibilita la toma de decisiones en materia de política por parte de la Alta Dirección del Estado.


Se recomienda a la Dirección de Política Criminal, proponer los ajustes normativos necesarios para cambiar la periodicidad de las sesiones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes y de forma paralela asegurar que se convoquen y presidan las sesiones por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, cumpliendo de esta manera con las funciones asignadas a la presidencial del SNCRPA.

5.5.1. Comité Técnico del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad para Adolescentes.

El Decreto 1885 de 2015, creó el Comité Técnico, con el propósito de apoyar la planeación, seguimiento y evaluación del SNCRPA, los artículos 12 y 13 del decreto en mención, definen la naturaleza y funciones del comité.

Por su parte, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del MJD, ha liderado el Comité Técnico del SNCRPA, a partir de esta instancia, se desarrollan dos funciones principales: I. Elaborar el Plan de Acción Nacional y hacer el seguimiento de las responsabilidades a cargo de las entidades que conforman el SNCRPA, y II. Apoyar técnicamente a los Comités Departamentales de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Para apoyar la implementación del SNCRPA, a través del Comité Técnico se establecieron (5) subcomités, conforme a las líneas estratégicas del Plan de Acción: *i) Justicia Restaurativa, II) Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento, III)*


 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Articulación Nación – Territorio, IV) Atención Integral en el SRPA, y v) Diseño de Políticas y Desarrollo Normativo.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Justicia lidera dos líneas estratégicas del Plan de Acción; I) Diseño de Políticas y Desarrollo Normativo, y II) Sistemas de información y gestión del conocimiento, esta última de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación - DNP.

El Plan de Acción del SNCRPA está compuesto por 5 líneas estratégicas, se formuló con una vigencia de dos (2) años 2020 y 2021, y se establecieron 25 acciones y 79 actividades, en las cuales el Ministerio de Justicia participa en 8 acciones. A continuación, se presentan las acciones a cargo de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, programadas con fecha de inicio en la vigencia 2020 y finalizan en 2021.

LÍNEA ESTRATÉGICA	ACCIÓN	REVISIÓN - OCI.
Diseño de Política Pública y Desarrollo Normativo	Formular la política nacional de justicia juvenil restaurativa	La OCI revisó la propuesta de política pública de Justicia Juvenil Restaurativa, la cual fue diseñada y formulada a través del Convenio de Cooperación Internacional 0411 de 2020 entre el MJD y la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, este documento se encuentra en versión borrador y ha sido socializado con las entidades que integran el Comité Técnico del SNCRPA para recoger sus recomendaciones. Una vez las entidades envíen comentarios e información al MJD, el documento será ajustado para ser presentado y aprobado por el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal.
Sistemas de información y gestión de conocimiento	Elaborar un visor geográfico descriptivo de oferta, demanda y capacidad institucional del SRPA (unidades de servicio, fiscales, defensores de familia, policías de infancia y adolescencia, procuradores)	Durante la vigencia 2020 el Observatorio de Política Criminal avanzó en la identificación de actores vinculados al SRPA. Adicionalmente construyó un cronograma para la elaboración de un visor geográfico descriptivo de la oferta, demanda y capacidad institucional del SRPA.
	Consolidar instrumentos y protocolos que garanticen el intercambio y almacenamiento de información conforme a las normas de privacidad, seguridad y confidencialidad.	La OCI constató que la Dirección de Política Criminal realizó cuatro (4) reuniones en el marco del Subcomité Técnico del SNCRPA de Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento para concertar un mecanismo de reporte periódico de información, protocolos e instrumentos de recolección de información.
	Diseñar un mecanismo para garantizar el reporte periódico de la situación de derechos humanos.	La Dirección diseñó una estrategia de verificación de derechos humanos y fue socializada con el Comité Técnico, actualmente se encuentra en la actualización del Catálogo de Derechos Humanos teniendo en consideración los insumos enviados por la Procuraduría General de la Nación y el ICBF.
Justicia Restaurativa	Fomentar espacios de intercambios de experiencias	Se realizó el VI Congreso Internacional en prácticas de justicia restaurativa del 11 al 13 de

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

	para el fortalecimiento institucional	noviembre con la participación de 600 funcionarios de los 32 Departamentos y el Distrito Capital.
	Implementar el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa a nivel nacional	El programa de justicia juvenil se ha venido implementado paulatinamente con los Entes Territoriales a través de los Comités Técnicos Departamentales priorizados.
	Desarrollar un plan de formación interinstitucional especializada dirigida a los actores del SRPA	El Ministerio de Justicia en conjunto con la Organización Internacional de Migraciones – OIM adelantó el proceso de formación virtual del programa de Justicia Juvenil Restaurativa.
	Brindar asistencia técnica a los 32 comités departamentales y al comité distrital del SNCRPA	La Oficina de Control Interno constató que la Dirección de Política Criminal realizó 340 espacios de asistencia técnica en modalidad virtual y presencial a través de tres (3) fases; Posicionamiento de instancias, fortalecimiento de comités y asistencias técnicas especializadas en líneas estratégicas del plan de acción del SNCRPA.

Elaboración Propia. Fuente. Plan de Acción – Comité Técnico SNCRPA - MJD.

La OCI comprobó que la Dirección de Política Criminal presentó el informe del avance del Plan de Acción a los Miembros del Comité Técnico, en sesión virtual del día 24 de marzo de 2021. En dicha sesión se abordaron los avances del Plan, a partir de sus 5 líneas estratégicas. A continuación, se presentan el nivel de avance e implementación del Plan de Acción del SRPA.

LÍNEA ESTRATÉGICA	AVANCE DE METAS 2020.	ACUMULADO 2020 - 2021
Diseño de Política Pública y Desarrollo Normativo	90%	53%
Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento	66%	37%
Atención Integral	118%	81%
Gestión y articulación Interinstitucional, Intersectorial	66%	50%
Justicia Restaurativa.	106%	84%

Fuente: Comité Técnico – SNCRPA. Sesión 24/03/2021.

De otra parte, como se mencionó anteriormente, una de las dificultades para realizar seguimiento del Sistema de Responsabilidad Penal, está relacionada con la ausencia de un sistema de información conjunto e interoperable con las entidades que conforman el SNCRPA.

La OCI constató que, a través del Subcomité de Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento, el Observatorio de Política Criminal de manera articulada con el Departamento Nacional de Planeación, se ha generado un plan de trabajo para el desarrollo de un sistema de información, con las siguientes características: i) Un visor geográfico el cual contenga la oferta, la demanda y capacidad institucional del SRPA. ii) protocolos e instrumentos que garanticen el intercambio y almacenamiento de

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

información por parte de las entidades, y *III*) garantía de reporte periódico sobre la situación de derechos humanos.

5.5.2. Comités Departamentales del SRPA.


A nivel nacional existen 32 comités departamentales y un comité Distrital, el Ministerio de Justicia asiste en calidad de invitado permanente a estas instancias de coordinación y articulación. Cada uno de los comités departamentales durante la vigencia 2020 formuló un plan de acción con la asesoría técnica de la Dirección de Política Criminal y el ICBF, los cuales desarrollan las líneas estratégicas del Comité Técnico del SRPA.

La OCI constató, que la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria realiza un acompañamiento técnico de los comités departamentales a través de reuniones virtuales, en estas sesiones de comité se desarrollaron principalmente tres acciones: *i*) Asesoría para la formulación del Plan de Acción de los Comités Departamentales, *II*) Implementación del Programa de Justicia Restaurativa en los territorios priorizados y *III*) Socialización de los directrices del SNCRPA.

Desde el punto de vista metodológico, la OCI observa que, para el desarrollo de estas sesiones en algunos casos, se convocó en un mismo espacio virtual a varios los Comités Departamentales. Las sesiones adelantadas inician con una exposición de los principios, normas, objetivos e instancias que estructuran el SNCRPA y las líneas estratégicas del plan de acción. Por otro lado, también se brindaron orientaciones, herramientas técnicas y metodológicas en materia de Justicia Juvenil y Restaurativa.

Finalmente, con corte de 30 de diciembre de 2020, se formularon 31 planes de acción desde los comités departamentales. Es importante señalar que de acuerdo con el Decreto 1885 de 2015, estas instancias deben reunirse de manera bimensual, se destaca que a nivel nacional treinta (30) comités realizaron sesiones como mínimo cuatro (4) veces por año, sin embargo, solo nueve (9) realizaron las seis (6) sesiones mínimas ordenadas legalmente].

Para la implementación del Programa de Justicia Restaurativa, la Dirección de Política Criminal habilitó un curso virtual en la plataforma del Ministerio de Justicia, con el propósito de facilitar la apropiación del conocimiento en materia de justicia restaurativa. Adicionalmente se socializaron las Directrices emitidas por el SNCRPA con el propósito de incluir en los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales acciones enfocadas en el Sistema de Responsabilidad Penal.

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;"> La justicia es de todos </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;"> Minjusticia </div>	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

5.6. Revisión de condiciones de resocialización de los centros de privación de la libertad para adolescentes.

De acuerdo con el Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”, en el artículo 21 se establecen las funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, dentro de las cuales nos permitimos señalar las siguientes:

“14. Llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la política criminal y penitenciaria en general y del impacto de las normas y directrices de los sistemas penales y penitenciarios, dando especial importancia al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en todos sus aspectos, en coordinación con las entidades competentes, con el fin de advertir el cumplimiento de los objetivos de la política criminal y penitenciaria y su atención efectiva a los derechos humanos.


“16. Promover y/o adelantar la revisión de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y de los centros de privación de la libertad de los adolescentes, y proponer recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas.” (Subrayado fuera de texto).

Para el cumplimiento de esta disposición, la Dirección de Política Criminal ha desarrollado diferentes procesos para el seguimiento de la situación de derechos humanos en el SRPA, los cuales han permitido orientar las acciones de las entidades que conforman el sistema.

Durante 2014 y 2015, se conformó una comisión verificadora de derechos humanos¹⁴ por parte del Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. En el marco de esta comisión se verificaron los derechos de los jóvenes y adolescentes privados de la libertad a la luz de parámetros normativos nacionales como internacionales.

De acuerdo con lo anterior, se verificaron los siguientes derechos: derecho a la vida, derecho a la salud, derecho al desarrollo, derecho a la protección, derechos sexuales y reproductivos, derecho a la participación y derecho al debido proceso. Como resultado de esta evaluación se entregaron dos informes al Congreso de la República.

¹⁴ La Comisión Verificadora se creó en virtud de la Proposición 077 de 2014 de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y visitó los Centros de Atención Especializada en las ciudades de Villavicencio, Ibagué, Neiva, Bogotá, Cartagena y Cali visitadas durante el 2014 y en la vigencia 2015 se visitaron las ciudades de Bucaramanga, Arauca, Montería, Sincelejo, Medellín, Barranquilla, Pereira, Cúcuta, Florencia, Popayán y Pasto.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Posteriormente, el Ministerio de Justicia a través del programa “Fortalecimiento al Sistema Penal Colombiano” FORSISEN, y con recursos de cooperación internacional se contrató la consultoría “*Quilting for Change*”, para la elaboración de un modelo de informe periódico sobre los derechos humanos de los jóvenes y adolescentes con medida privativa de la libertad en el SRPA. Esta consultoría permitió la construcción del Catálogo de Derechos en el SRPA, un estudio de factibilidad sobre la disponibilidad y accesibilidad de las fuentes de información del sistema y la encuesta nacional de derechos humanos de jóvenes y adolescentes privados de la libertad. En el proceso se validaron los instrumentos en los Centros de Atención Especializada de Cali, Yopal y Medellín, en septiembre de 2016.

A partir de los insumos obtenidos por la consultoría, en el año 2018 la Dirección de Política Criminal, por medio de un concurso de méritos adjudicado al “*Consortio Human Rights*” desarrolló la aplicación de la *Encuesta Nacional para el Monitoreo de derechos humanos de los adolescentes y jóvenes privados de la libertad en el SRPA*, a través de un muestreo probabilístico se seleccionaron 25 Centros de Atención Especializada y se encuestaron 596 jóvenes y adolescentes privados de la libertad.

En 2019, el Consorcio Human Rights, entregó los resultados de la medición, no obstante, se presentaron deficiencias en el análisis y medición de los indicadores, por esta razón los resultados no fueron socializados con las entidades del SRPA. En esta misma vigencia la Dirección de Política Criminal no pudo realizar visitas a los centros de atención, debido a limitaciones presupuestales. En 2020 se realizó la actualización del Procedimiento de Seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA (P-CR-02).

De otra parte, la Dirección de Política Criminal a través del subcomité técnico de Sistemas de Información y Gestión del Conocimiento del SNCRPA, diseñó una Estrategia de seguimiento de Derechos Humanos 2020 - 2021, con el propósito de actualizar el catálogo de derechos humanos en el SRPA, unir los instrumentos y mecanismos de medición periódico, implementar una prueba piloto y realizar ajustes del mecanismo de medición a nivel nacional. Así mismo, para apoyar estas acciones, la Dirección adelanta gestiones para suscribir un convenio de cooperación internacional con la Organización Internacional para las Migraciones – OIM (con \$154.281.000 como contrapartida por parte del Ministerio de Justicia).

Si bien se evidencia que se han adelantado gestiones importantes en los últimos años para realizar seguimiento a la situación de derechos humanos en los Centros de Atención Especializada, y en el marco del Comité Técnico del SNCRPA actualmente se desarrolla una estrategia en conjunto con la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para actualizar el Catálogo de Derechos, se advierten dos situaciones importantes; en primer lugar, desde 2018, no se realizan visitas a los centros de atención,

 <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> La justicia es de todos Minjusticia </div>	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

incumpliendo con lo estipulado en el numeral 16 del artículo 21 del Decreto 1427 de 2017, respecto a las funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.

En segundo lugar, la función de seguimiento para evaluar la resocialización en los centros de atención del SRPA por parte del Ministerio, carece de recursos técnicos, tecnológicos, presupuestales y de talento humano los cuales garanticen la sostenibilidad de estas acciones en el mediano y largo plazo.

En este contexto, para evaluar las condiciones de resocialización, la OCI recomienda, analizar y proponer ajustes normativos, los cuales permitan asegurar fuentes de financiación para realizar esta función. Como una alternativa para dar respuesta a esta necesidad el artículo 215 del Código de Infancia y Adolescencia, establece que el gobierno nacional podrá reorganizar y redistribuir los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos para el cumplimiento de la Ley 1098 de 2006.


En este sentido, la Ley 1753 de 2015, modificó el artículo 13 A de la Ley 55 de 1985, respecto a la ejecución de recursos orientados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes establece lo siguiente:

“Artículo 13A. La porción que se reasigna sobre los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se incrementará, además de lo previsto en el artículo anterior, en un 12% a partir de 2016; para un total del 72%.

El 12% adicional se distribuirá así: el 10% a la financiación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los cuales serán ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y el 2% restante para programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural, los cuales serán ejecutados por el Ministerio de Justicia y del Derecho”
(subrayado fuera de texto).

Si bien en el caso del ICBF se establece una destinación específica para financiar el SRPA, en el caso del Ministerio de Justicia se podría proponer y estudiar la posibilidad de asegurar que parte de los recursos se destinen al seguimiento de las condiciones de resocialización en los Centros de Atención Especializada.

Por otro lado, la Oficina de Control Interno recomienda analizar la opción de apoyarse en los entes territoriales para dar cumplimiento a esta función, un ejemplo se encuentra en la ciudad de Bogotá que, a través de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia del Distrito, en virtud del Decreto Distrital 413 de 2016 creó la Dirección de Responsabilidad Penal Adolescente, la cual tiene como funciones articular y realizar

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

seguimiento a organismos y entidades del Distrito con competencia en el SRPA, al tiempo que se diseñan e implementan planes, programas y proyectos a fortalecer a los jóvenes adolescentes sancionados especialmente con medida de privación de la libertad¹⁵.


De acuerdo con lo anterior, los parámetros para realizar el seguimiento podrían estar definidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades territoriales podrían reportar información de forma periódica a través de un sistema de información administrado por la Dirección de Política Criminal, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y el Sistema de información de Casas de Justicia.

6. ANÁLISIS DE RIESGO.

La Oficina de Control Interno, revisó los riesgos entorno al Seguimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes por parte del Ministerio, a continuación, se presenta una evaluación de los riesgos identificados en el mapa de riesgos de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.

RIESGO	CAUSA	CONTROLES
No realizar las visitas de seguimiento a los centros del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Ausencia de personal capacitado disponible	El profesional de la DPCP elaborará informe con los resultados y hallazgos de la visita, de acuerdo al cronograma y la disponibilidad de recursos para la ejecución de las visitas.
	Problemática de orden público en los centros del SRPA	El profesional de la DPCP diligenciará el formato de visita F-IV-10-02, de acuerdo a los parámetros requeridos en el mismo
	Cambio de directriz por parte de la dirección	Los profesionales de la DPCP realizarán reunión de alistamiento de requisitos y prioridades de acuerdo a lo establecido en el formato de visita.
	Falta de recursos para la realización de visitas.	Los profesionales de la DPCP realizarán reunión posterior a la visita en la cual se puntualizan los hallazgos y mejoras de hallazgos previos de la visita.

¹⁵ Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Disponible en: <https://scj.gov.co/es/justicia/direcci%C3%B3n-responsabilidad-penal-adolescente>

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

La Oficina de Control Interno, confirma que el riesgo relacionado con *“No realizar las visitas de seguimiento a los Centros de Responsabilidad Penal para adolescentes”*, se materializó en las últimas vigencias. Si bien las causas asociadas al riesgo han sido identificadas adecuadamente, adolecen de controles efectivos para prevenir la posibilidad de ocurrencia de este hecho.

La causa principal asociada a este riesgo, se encuentra relacionada con la falta de recursos técnicos, tecnológicos, financieros, administrativos y sobre todo de talento humano, para realizar esta función. Se recomienda a la Dirección de Política Criminal, explorar alternativas, las cuales se articulen con entidades del nivel territorial, para cumplir con esta función.

Aunado a lo anterior, la Dirección de Política Criminal debe definir los criterios de verificación de las visitas a los Centros de Responsabilidad Penal Adolescente, esto requiere actualizar el Catálogo de Derechos, una vez finalizada esta labor, la OCI recomienda priorizar los criterios respecto a las condiciones de resocialización y posteriormente desarrollar formatos de verificación y lista de chequeo.

Además de lo anterior, la OCI identificó los siguientes riesgos:


6.1 Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Riesgo: No realización de sesiones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En los últimos dos años no se han realizado reuniones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, esto podría afectar el buen funcionamiento del mismo, toda vez que no se efectúa una labor de evaluación y seguimiento del sistema, de la misma manera, tampoco permite adoptar decisiones de política en el marco de esta instancia de articulación.

Como consecuencia, la función de seguimiento del sistema ha recaído en el Comité Técnico y en especial en la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. De igual forma, es preciso recordar, que de acuerdo a lo previsto por el Decreto 1885 de 2015, el despacho del Ministro de Justicia (o viceministro) como presidente del sistema, debe convocar y realizar cada dos (2) meses las Sesiones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal. Desde el punto de vista preventivo, la OCI llama la atención sobre este punto en particular, con la intención de evitar una posible consecuencia indirecta, puesto que el incumplimiento de este criterio tiene consecuencias en términos de responsabilidad disciplinaria.

Se recomienda a la Dirección de Política Criminal generar controles para prevenir el riesgo en mención, y analizar la posibilidad de realizar un ajuste normativo para cambiar

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

la periodicidad de sesiones del SNCRPA y no afectar la labor de seguimiento y el funcionamiento del sistema.

6.2 Ausencia de un Sistemas de Información Único.

Riesgo: Ausencia y confiabilidad de la información sobre el SRPA.

Ante la existencia de múltiples sistemas de información de las diferentes entidades que integran el SNCRPA, y la falta de un sistema información único como lo dispone el numeral 4 artículo 5 del Decreto 1885 de 12015, las autoridades del Sistema podrían adoptar decisiones y formular lineamientos de política de forma inadecuada.

Lo anterior puede ocurrir debido a que las diferentes entidades del sistema capturan datos de forma independiente y se alimentas sistemas de información aislados, no se comparte información entre las entidades del sistema de forma permanente y no se tiene acceso o disponibilidad de la información de manera pública.


La OCI recomienda establecer un reporte periódico de datos por parte de las entidades, el cual que permita realizar un seguimiento tanto de las acciones implementadas por las instituciones del SNCRPA y del sistema en general. Adicionalmente se requiere definir responsabilidades y recursos técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de esta labor, por lo que es importante concertar estos requerimientos en el marco de las sesiones del SNCRPA.

7. CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La conformación del SNCRPA en 2015, le ha permitido al Estado coordinar y articular las acciones del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Sin embargo, es necesario que el Ministerio de Justicia en calidad del presidente del SNCRPA convoque y realice sesiones del sistema de forma periódica, con el propósito de orientar y dirigir la política pública en materia de responsabilidad penal para adolescente.

La OCI reconoce la labor de liderazgo de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para planear y articular acciones, realizar seguimiento y definir lineamientos de justicia restaurativa en el marco del Comité Técnico. De igual forma, se reconoce el acompañamiento y asesoría que ha brindado a los Comités Departamentales para la implementación del SRPA.

De otra parte, se hace necesario presentar y analizar propuestas en el marco del SNCRPA para la estructuración del sistema único de información del SRPA, con el propósito de viabilizar los recursos tecnológicos, administrativos, financieros, los cuales son necesarios para la puesta en funcionamiento.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Finalmente, aunque se han emprendido acciones para validar la situación de derechos humanos en los Centros de Atención Especializada – CEA por parte de la Dirección de Política Criminal, se advierte la ausencia de recursos presupuestales, administrativos tecnológicos y de talento humano, para adelantar la revisión de condiciones de resocialización de los Centros de Atención Especializada, definir una línea base, y actualizar la información de manera periódica.

RECOMENDACIONES:

Recomendación 1:

La OCI recomienda a la Dirección de Política Criminal continuar promoviendo la presentación y discusión de la propuesta de política pública sobre Justicia Juvenil Restaurativa hasta su aprobación y adopción por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, definir mecanismos de participación y avanzar en la construcción del Plan de Acción de la Política.

Recomendación 2.

Se recomienda a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria promover a través de las sesiones del Sistema Nacional de Coordinación, la estructuración del Sistema de Información estadística, con el propósito de fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y dar cumplimiento a los establecido en el numeral 4 del artículo 5 del Decreto 1885 de 2015.

Recomendación 3.

Realizar una priorización de criterios a verificar en el marco de las visitas a los Centros de Atención Especializada una vez se actualice el catálogo de derechos humanos, y se defina la metodología para realizar seguimiento a las condiciones de resocialización. Igualmente, se recomienda actualizar y formalizar los formatos de informe de visita y lista de chequeo para publicarlos en el Sistema Integrado de Gestión.

Recomendación 4.

Se invita a la Dirección de Política Criminal a actualizar los riesgos de los procesos y procedimientos asociados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, tomando en consideración los resultados de la presente auditoría y diseñar controles que impacten las causas identificadas.

	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

HALLAZGOS.

Hallazgo 1.

Pese a las convocatorias realizadas para desarrollar las sesiones del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en la vigencia 2020 no fue posible realizar sesiones del sistema cada dos (2) meses, debido a situaciones derivadas de la emergencia sanitaria generada por el Covid – 19, lo cual impide hacer un seguimiento adecuado del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, afectando de forma negativa el cumplimiento de las funciones del sistema a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, vulnerando lo ordenado en los artículos 7 y 8 del Decreto 1885 de 2015.

Recomendación 1.

Proponer y presentar con anterioridad a los delegados de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, las fechas para realizar las sesiones, de igual forma, asegurar que el Ministro de Justicia o su delegado puedan asistir y presidir las sesiones.

Hallazgo 2.

A pesar de los esfuerzos realizados por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para verificar y hacer seguimiento a las condiciones de resocialización de los adolescentes y jóvenes en los Centros de Atención Especializada, durante las vigencias 2019 y 2020, no se realizaron visitas a los Centros de Atención a nivel nacional, debido a la falta de recursos, situación que impide evaluar y verificar la garantía derechos humanos y la política criminal, vulnerando el numeral 16 del artículo 21 del decreto 1427 de 2017.

Recomendación 2.

Presentar para la aprobación por parte de la Alta Dirección del Ministerio de Justicia y el Derecho, diferentes estrategias que permitan la consecución de los recursos necesarios para realizar visitas a los Centros de Atención Especializada de forma periódica, con el propósito de generar una línea base respecto de las condiciones de resocialización y diseñar mecanismos que permitan actualizar continuamente la información del SRPA.

Con un muy cordial saludo,

ALEXANDER HERNÁNDEZ C.
Líder de Auditoría – OCI.

DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno.