

Análisis descriptivo del fenómeno de la delincuencia juvenil en Colombia¹ (Primera parte)

Descriptive analysis of the phenomenon of juvenile delinquency in Colombia (Part One)

AROLDO QUIROZ MONSALVO²

quiroz41@hotmail.com

RESUMEN

El problema de la responsabilidad penal juvenil no ha podido encontrar respuesta en la teoría jurídica, porque esta ha prescindido de las causas sociales que generan la delincuencia juvenil y parte de la base que con el aumento de las penas a los tipos de conductas penales disminuirán los delitos cometidos por los jóvenes. Esta concepción, a pesar de que ha generado efectos distintos y contradictorios frente al objetivo inicial, como ha sido el aumento en el comportamiento delictivo de los jóvenes, no ha significado un fracaso en la política criminal del Estado, pues ha motivado el replanteamiento de nuevos objetivos y estrategias, utilizando los efectos aleatorios para implantar fines que no estaban contemplados inicialmente. En consecuencia, la dogmática jurídica si bien no da una respuesta al aspecto penal juvenil, sí ha generado en el ciudadano una ficción legal de solución. La presente disertación aporta una descripción del fenómeno como es y aspira a ser fuente formal para futuras propuestas legislativas y para la política criminal del Estado.

PALABRAS CLAVES: niño, niña, responsabilidad penal juvenil, política criminal del Estado, economía, sociología, dogmática, población, plan de desarrollo, policía, captura, aprehensión, políticas públicas, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Fecha de recepción: julio 3 de 2013

Fecha de aceptación: julio 26 de 2013

ABSTRACT

The problem of juvenile criminal responsibility could not have found answer in legal theory, because it has ignored the social root causes of juvenile delinquency and assumes that increased penalties for criminal behavior types will decrease the crimes committed by young people. This concept, although it has generated different and contradictory effects against the main target, as has been the increase in criminal behavior of young people, has not meant a failure in the criminal policy of the State, as it has led to the rethinking of new objectives and strategies, using random effects to implant purposes that were not initially contemplated. Consequently, the legal doctrine but does not give an answer to juvenile criminal aspect, it has generated itself a legal fiction of solution in the citizen. This dissertation provides a description of the phenomenon as it is and aspires to be formal source for future legislative proposals and for the criminal justice policies.

KEYWORDS: boy, girl, juvenile criminal responsibility, criminal justice policies, economics, sociology, dogmatic, population, development plan, police, arrest, apprehension, public policy, the Colombian Family Welfare Institute, National Family Welfare System.

1. Artículo de reflexión correspondiente a uno de los capítulos del trabajo de investigación que el autor realizó como tesis de maestría: *Los derechos de los niños no son un juego. Hacia un diálogo entre la doctrina de la protección integral y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes* (2011), en la Universidad Nacional de Colombia, documento que está disponible en la biblioteca de dicha institución, y que sirve de base para la tesis doctoral que presentará el autor a la Universidad Santo Tomás, y como línea de investigación en la Universidad del Sinú, sede Bogotá.
2. Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Santo Tomás (2013-II), profesor de las universidades Santo Tomás, de los Andes, Sinú y Libre.

Introducción

La presente disertación es uno de los potenciales subtítulos de la tesis que el autor viene desarrollando en el Doctorado en Derecho de la Universidad Santo Tomás; se registrará por una de las propuestas metodológicas que a lo largo de los estudios doctorales han propuesto y compartido los pedagogos e investigadores nacionales y extranjeros con los doctorandos.

De los diferentes discursos que se mostraron se pueden distinguir tres grandes corrientes en las que se desenvuelven las ciencias jurídicas: la filosofía del derecho, la sociología jurídica y la dogmática jurídica. Cada una de ellas se despliega con sus propios contenidos y presenta una propuesta metodológica: la filosofía del derecho se destaca por ser más especulativa, es decir, como lo señala Hernández Marín, por basarse más en intuiciones³, mientras que la sociología jurídica es una ciencia empírica que tiende a mostrar un sector de la realidad a través de datos, y a revelar resultados; en tanto, la dogmática jurídica estudia la norma jurídica internamente⁴, prescindiendo de la naturaleza social del derecho. De las tres, será en el campo de la sociología jurídica donde se probará la presente disertación, que mostrará desde el análisis descriptivo las incidencias de la responsabilidad penal juvenil en Colombia.

Hay que subrayar que el problema de la responsabilidad penal juvenil no ha podido encontrar respuesta en la dogmática jurídica, porque esta ha prescindido de las causas sociales que generan⁵ la delincuencia juvenil y parte de la práctica que con el aumento de las penas disminuirán los delitos cometidos por los jóvenes. Esta situación ha generado efectos distintos y contradictorios frente al objetivo inicial, como ha sido el aumento del comportamiento delictivo de los jóvenes. Sin embargo, a pesar de que los efectos no concuerdan con los fines esperados, esto no ha significado un fracaso en la política criminal del Estado, pues ha motivado el replanteamiento de nuevos objetivos y estrategias, utilizando los efectos aleatorios de la política criminal para implantar fines que no estaban contemplados inicialmente. En consecuencia, si bien la dogmática jurídica no da una respuesta al fenómeno penal juvenil, sí ha generado en el ciudadano una ficción legal de solución⁶.

3. HERNÁNDEZ MARÍN, Rafael. Introducción a la teoría de la norma jurídica. 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2002, p. 16.

4. *Ibidem*.

5. BONILLA MEJÍA, Leonardo. Demografía, juventud y homicidios en Colombia 1979-2006. *En*: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 118. Cartagena: Banco de la República, 2009, p. 8.

6. COLOMBIA. Ley 1453 de 2011. Seguridad Ciudadana, capítulo IV.

Tiene razón el profesor Jorge Carvajal cuando afirma que las políticas jurídicas tradicionales, bajo la tolda de la dogmática jurídica, han sido una desilusión para afrontar, por ejemplo, problemas como el desacato, incurriendo el Estado en un exceso de reformas y contrarreformas legales sin que el deterioro de la nación haya podido detenerse. Este resultado adverso ha dado origen a una nueva propuesta de política jurídica⁷ y ha llevado al profesor Carvajal a subrayar la sociología jurídica.

Esta ciencia provee una serie de variables que permiten estudiar, comprender y dar respuesta a los fenómenos sociales, sirviendo al propósito de encontrar fórmulas novedosas que contribuyan a remontar el actual estado de cosas⁸. Por lo tanto, nos acerca a la realidad social y nos muestra cómo actúa el derecho en el mundo real.

En ese orden de ideas, desde el campo de la sociología jurídica aquí se mostrará cómo, en Colombia, el problema de la delincuencia juvenil no ha tenido solución en la dogmática jurídica ni en ninguna de las políticas públicas diseñadas en materia de responsabilidad penal juvenil, a pesar de que la literatura económica ha mostrado sus causas; por el contrario, ha venido en aumento sin que el Estado encuentre respuesta.

62 En la delincuencia juvenil actúan unas causas objetivas⁹, entre ellas pobreza, falta de oportunidades, desigualdad, baja escolarización y ausencia de una política pública sobre salud sexual y reproductiva que controle el crecimiento demográfico. Todas ellas han estado presentes en la sociedad colombiana en los últimos cuarenta años, acompañadas, además, por el conflicto armado interno, el narcotráfico, la carencia de fuerza pública en algunos municipios y ciudades, las disputas entre las organizaciones criminales por el territorio y la ineficiencia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, situaciones que han estimulado el incremento del problema social que nos ocupa.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo parte de las siguientes propuestas:

- a) Las reformas¹⁰ penales del Estado, tendientes a disminuir la delincuencia penal juvenil, no han aportado ninguna solución.
- b) La descripción cuantitativa de las reformas al sistema de justicia penal juvenil evidencian que las políticas públicas diseñadas por los gobiernos de turno para prevenir la delincuencia juvenil¹¹ y

7. CARVAJAL, Jorge. La sociología jurídica y el derecho. *En: Revista Prolegómenos -Derechos y Valores*. Vol. XIV. n.º 27. 2011, p. 110.

8. *Ibidem*.

9. SÁNCHEZ, Fabio. *Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2007, p. 17.

10. COLOMBIA. Ley 1098 del 2006 Código de Infancia y Ley 1453 del 2011 de seguridad ciudadana.

11. Reglas de Beijing. Principio 2-2-b.

garantizar la seguridad ciudadana¹² han fracasado.

- c) El Estado no cuenta con un sistema de información¹³ que identifique los problemas y causas de la delincuencia juvenil, como tampoco con indicadores que permitan evaluar periódicamente las tendencias de la criminalidad en los adolescentes, como lo exigen los instrumentos internacionales de justicia penal de menores.



Por otra parte, el principio de la protección integral reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y no como objetos de protección. Dicho principio se materializa en un conjunto de políticas, planes, programas, proyectos y acciones que se ejecutan en los distintos ámbitos territoriales (nacional, departamental, distrital y municipal) puesto que disponen de asignación presupuestal y del recurso humano competente¹⁴; su objetivo es prevenir la vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia, lo que implica romper paradigmas para centrarse en la nueva filosofía de la protección integral.

El punto de partida es la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), que produjo una ruptura en la forma de concebir los derechos de la infancia y la adolescencia (sujetos de derechos), su protección y garantía a través de las políticas públicas y la creación de nuevas obligaciones para los servidores públicos, cuyas funciones están ligadas al desarrollo de los derechos de los niños y niñas¹⁵, por lo tanto, cualquier reforma a la justicia penal para adolescentes debe mirarse desde este instrumento.

En la delincuencia juvenil actúan unas causas objetivas, entre ellas pobreza, falta de oportunidades, desigualdad, baja escolarización y ausencia de una política pública sobre salud sexual y reproductiva que controle el crecimiento demográfico. Todas ellas han estado presentes en la sociedad colombiana en los últimos cuarenta años.

12. GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Daniel. Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana (1). Disponible en: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2013/gonzal13.htm>

13. Reglas de Beijing. Principio 30-2-3.

14. COLOMBIA. Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 7°.

15. *Ibidem*.

Problema

¿Por qué el fenómeno delincencial juvenil ha aumentado? La tasa promedio de aprehensión de niños/adolescentes por la Policía Nacional pasó de 5.9% en el periodo 70-90 al 16% entre 2005-2007, y en el 2009 llegó al 150%, lo que permite afirmar que las reformas al sistema de justicia penal juvenil y las políticas públicas diseñadas por los gobiernos de turno no han incidido en la prevención de la delincuencia juvenil.

En términos precisos, se busca responder a los siguientes interrogantes:

- a) ¿Cómo ha sido el comportamiento cuantitativo de la delincuencia penal juvenil?
- b) ¿Qué respuesta ha tenido la delincuencia penal juvenil por parte del Estado colombiano?
- c) ¿Qué políticas ha diseñado el Estado para dar tratamiento a la política criminal en los adolescentes?

Metodología

64 Para responder a la pregunta formulada en el problema se parte de una investigación empírica que tiene como fuente de información los datos sobre aprehensiones de niños, publicados por la Policía Nacional en cada año del periodo 1960-2010. A continuación se realiza el análisis, sin caer en una falacia ecológica¹⁶.

Los datos sobre justicia penal juvenil están basados en información de la Policía Nacional de 1960 al 2010, serie que ofrece una visión diacrónica y general de los elementos más significativos del comportamiento de la delincuencia juvenil y los delitos cometidos. Estos se combinaron con las causas que señala la literatura económica, con las tasas de aprehensión en relación a una población de niños en un año determinado sobre 100 000 niños que aplica Naciones Unidas, y la oferta de los gobiernos en cuanto a la solución de la problemática, teniendo como base las variables que se detallan en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1. Variables de causas objetivas y otras

Variables de las causas de la delincuencia de los adolescentes	
Socioeconómicas	No socioeconómicas
Pobreza	Existencia de grupos al margen de la ley
Desigualdad	Mercados ilegales
Exclusión política	Disputas territoriales entre grupos ilegales
Acceso a la educación	Ineficacia de la justicia
Violencia intrafamiliar	Inoperancia del SNBF

16. BONILLA. Ob. cit., p. 2.

Cuadro 2. Variables de carácter legislativo

Variables por leyes y políticas públicas formuladas	
LEYES 83 DE 1946 Y 7ª DE 1979	Código de la Infancia y la Adolescencia
Capturas	Capturas
Departamentos	Departamentos
Áreas metropolitanas	Áreas metropolitanas

Con el número de niños/adolescentes apprehendidos por la Policía Nacional en el periodo 1960-2007 se construyó una base de datos que se comparó con las leyes promulgadas y las políticas públicas diseñadas por los distintos gobiernos de dicho periodo para enfrentar el problema de la delincuencia juvenil; el ejercicio muestra que esta en lugar de disminuir ha aumentado, evidenciando el fracaso del Estado en su propósito de combatirlo.

Se reelaboró el marco metodológico combinando dos estrategias: la teoría de Bonilla¹⁷ sobre cohortes¹⁸ generacionales y el contenido de los planes de desarrollo de los gobiernos del periodo 1960-2007 en lo que tiene que ver con las políticas públicas de prevención en la delincuencia juvenil. La conclusión fue la misma: aumento de la delincuencia juvenil e ineficacia de las políticas públicas para controlar el fenómeno.

65

¿Por qué su importancia? Lo novedoso de esta nueva estrategia está en saber qué tanto efecto tienen las políticas públicas y programas de gobierno en los cambios demográficos; si los incrementos repentinos en el crecimiento de la población son absorbidos por el mercado laboral, las escuelas y las familias¹⁹; o si el no ser absorbidos genera como consecuencia que una parte de dichas cohortes termine más bien siendo captada por la delincuencia juvenil.

Trabajar con la metodología de Bonilla permite hacer seguimiento a una cohorte a través del tiempo, pues él emplea dos medidas: la primera, que la denomina tamaño relativo de cohorte variable (TRCV), corresponde al porcentaje de la población total que hace parte en cada periodo y varía a través del tiempo, dependiendo del tamaño relativo con las demás cohortes; la segunda, conocida como tamaño

17. *Ibíd.* Ob. cit., p. 32.

18. Con la agrupación de cohortes Bonilla busca evaluar el efecto de los cambios demográficos de mediano y largo plazo, con el objeto de esclarecer si el hecho de que entre 1979 y 2006 haya habido en Colombia una mayor proporción de jóvenes en la población total contribuyó al incremento en la tasa de homicidios.

19. BONILLA. Ob. cit., p. 32.

relativo de cohorte en una etapa de formación (TRCF), considera dos etapas, una de 15 a 19 años de edad, y otra de 10 a 19 años de edad²⁰.

Señala el autor como ejemplo de esta metodología, que para los nacidos entre 1950 y 1954 el TRCF es igual al porcentaje de la población que tenía entre 15 y 19 años de edad en el periodo de 1965-1969, porcentaje que es igual a la población que tenía entre 10 y 19 años de edad en el periodo de 1960-1969, lo que permite hacer el seguimiento de qué pasó con estas cohortes en periodos venideros. Por lo tanto, posibilita determinar si el Estado respondió con políticas públicas de desarrollo humano para estas cohortes, que contribuyeran a que no fueran absorbidas por el fenómeno delincencial debido a la falta de oportunidades.

En conclusión, las variables de las causas de la delincuencia juvenil descritas y los cambios demográficos se van entrelazando con las de los sistemas jurídicos promulgados para combatir la delincuencia y las políticas públicas diseñadas por el Estado para atender los adolescentes formando el dispositivo²¹ de infancia²². La osadía de utilizar esta combinación arroja unos resultados sorprendentes, que muestran por primera vez los factores que influyen en el comportamiento de la delincuencia penal juvenil y en el aumento de adolescentes que delinquen.

66

Por otro lado permite observar, de una parte, cómo se mueven los subsistemas que operan al interior del sistema de justicia (el de protección legal, el de protección jurídica y el de protección social) y, de otra, las respuestas a los derechos de los niños, al familiarizarse con las medidas alternativas para poder, desde ellas, avanzar en el sinceramiento del sistema tradicional que, como se dijo, ha fracasado en la reintegración del niño y en lograr que este asuma una función constructiva en la sociedad²³.

Descripción del fenómeno

En Colombia sucede algo extraño: la sociedad ha exigido protección a los niños, niñas y adolescentes; sin embargo, cuando se trata de la comisión de delitos por parte de los jóvenes, el ciudadano

20. *Ibidem*.

21. DELEUZE, Gilles. Michel Foucault filósofo. Título original: *Michel Foucault philosophe*. Trad. de Bixio Alberto L. Barcelona-España: Gidesa Editores, 1990, pp. 155-163.

22. Es uno de los temas a desarrollar en la investigación de la tesis doctoral, siguiendo la metodología planteada por Michel Foucault, que yo denominé *El dispositivo de infancia*.

23. BONASSO. Alejandro. *Adolescentes en conflicto con la ley penal: Derechos y responsabilidades (el caso Uruguay)*. Página www.unicef.org/co/ley/5.htm



Las variables de las causas de la delincuencia juvenil descritas y los cambios demográficos se van entretrejiendo con las de los sistemas jurídicos promulgados para combatir la delincuencia y las políticas públicas diseñadas por el Estado para atender los adolescentes formando el dispositivo de infancia.

67

pierde de vista al sujeto y se centra en el problema, al que percibe como creciente y relacionado con la “seguridad ciudadana”. Por lo tanto, exige al Estado, y de manera inmediata, no políticas públicas preventivas sino mayor efectividad y pie de fuerza, mostrando entonces un conflicto entre la nueva concepción de seguridad ciudadana²⁴ y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de los adolescentes²⁵.

La nueva concepción de seguridad ciudadana es con frecuencia estigmatizada por los medios de comunicación, que ofrecen una amplia cobertura de los delitos cometidos por los adolescentes y tienden a distorsionar y exagerar el problema²⁶, cuando lo ético sería que colaboraran en difundir y aplicar el principio de corresponsabilidad²⁷ consagrado en la Carta Política colombiana, y motivar a la sociedad a participar en forma activa, conjuntamente con el Estado, en la solución de los problemas que nacen como consecuencia de la infracción penal, como lo estipulan las Reglas de Beijing:

La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores,

24. GONZÁLEZ ÁLVAREZ. Ob. cit.

25. CORREA GARCÍA, Sergio. Diferentes instrumentos y modelos de justicia de menores. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2680/14.pdf>

26. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Administración de la justicia de menores. 2004, p. 640.

27. COLOMBIA. Código de la Infancia y la Adolescencia, art. 10.

de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad²⁸.

La percepción descrita produce que agentes del Estado intervengan con propuestas mediáticas, presentando reformas legislativas sin el sustento científico y estadístico que muestre las causas que originan la delincuencia juvenil ni las falencias en que ha incurrido el Estado para no haber podido dar una respuesta efectiva al problema. Ejemplo de esto es la Ley de Seguridad Ciudadana, que entró en vigencia en el 2011, y que incrementa las penas al joven delincuente²⁹ sin tener en cuenta las causas descritas en el cuadro 1, trasgrediendo los convenios y tratados internacionales de infancia y modificando de tajo el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia.

Literatura

68

La literatura consultada sobre el conflicto de los adolescentes con la ley penal corresponde a los años 2000 a 2010, salvo la del doctor Umaña Luna que es de 1963. Se nota en las fuentes documentales la preocupación por la búsqueda de las causas que generan la delincuencia y la violencia, así como por determinar la eficacia de los sistemas normativos promulgados para disuadir la delincuencia. Con dicha literatura como base y con la metodología expuesta, se hace una aproximación al problema para comprobar las causas identificadas en el cuadro 1, así como otras manifestaciones de la delincuencia en adolescentes no mostradas en otros trabajos, a través de una perspectiva cuantitativa.

Causas

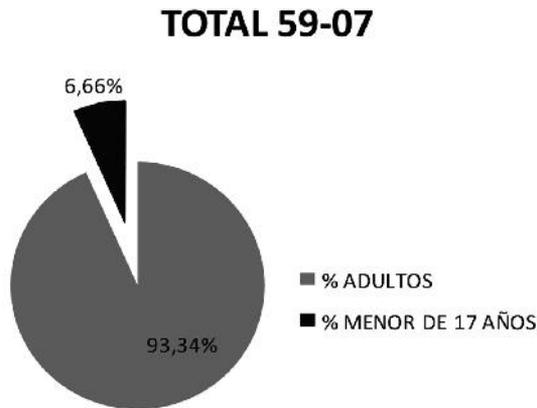
Según información de la Policía Nacional de Colombia, en el periodo comprendido entre 1959 y 2007 se realizaron 5.524.079 capturas de personas que de alguna manera estaban involucradas en la comisión de un delito, de estas 368.033 correspondieron a niños. Como se observa en la gráfica 1, el 93.34% de los delitos fueron cometidos por una persona adulta y el 6.66% por niños. De lo anterior se infiere: primero, que del total de personas capturadas por hechos delictivos entre 1959 y 2007, la participación de menores de 17 años de edad es cercana al 7%; segundo, que el Estado a través de una política pública coherente y eficaz puede estar en capacidad de dar respuesta al fenómeno de la delincuencia juvenil.

28. Reglas de Beijing. Principio 1-4.

29. COLOMBIA. Ley 1453 de 2011, capítulo IV.

Gráfica 1

Comportamiento histórico de niños y adultos aprehendidos por comisión de delitos (periodo 1959-2007)



Fuente: Policía Nacional (2008). *Revista Criminalidad*. Vol. 50, n.º 1. Bogotá. Indicador cálculos por el autor.

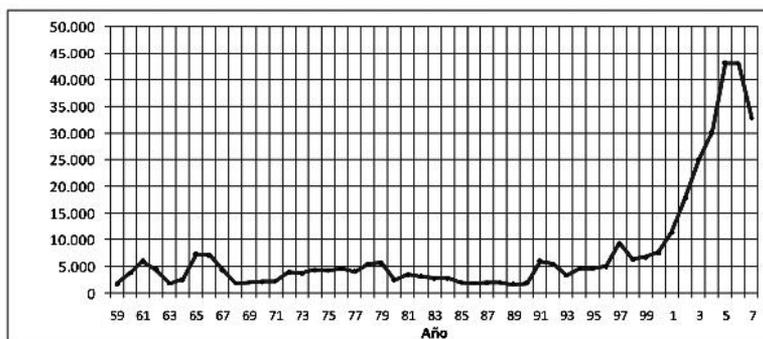
Corresponde entonces indagar: ¿cómo ha sido el comportamiento del fenómeno de la delincuencia juvenil? La gráfica 2 se centra en mostrar cuál ha sido la tendencia, con base en la información sobre aprehensión de niños por parte de la Policía Nacional en estas últimas cinco décadas. Lo que deja ver es una tasa de 7.360.66 aprehensiones por año, con un descenso en la década de los ochenta y un ascenso en más del 1.000% al inicio de la presente década.

69

Si nos centramos en los tres últimos quinquenios, tenemos que en el de 1996-2000 llegó a 6.922 aprehensiones, alcanzando una cifra promedio de 34.200 entre 2001-2005, lo que significa que en este último quinquenio se incrementó cinco veces el promedio entre los dos anteriores, con lo cual la delincuencia de adolescentes se convirtió en un problema complejo para el Estado colombiano.

Gráfica 2

Comportamiento de niños aprehendidos vs. total de personas capturadas en el periodo 1959-2007

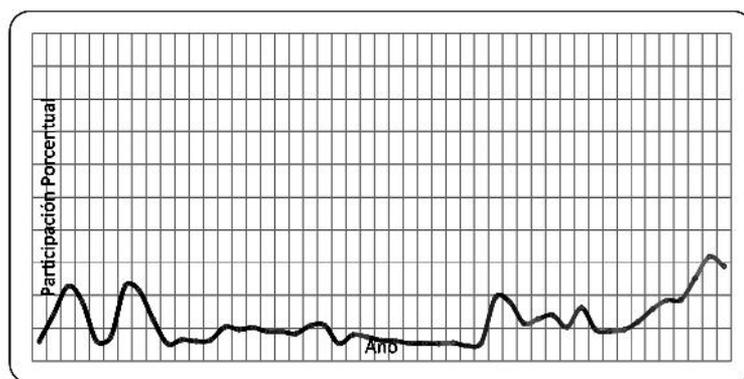


Fuente: Policía Nacional (2008). *Revista Criminalidad*. Vol. 50, n.º 1. Bogotá. Indicador cálculos por el autor.

La participación de las personas menores de 18 años aprehendidas frente al total de personas capturadas tiene especial relevancia en este análisis: la proporción anual promedio de niños/adolescentes aprehendidos respecto del total fue del 5.9% durante el periodo, sin embargo, en los años 2005, 2006 y 2007 alcanzó tasas entre el 12.6% y 16%, lo que confirma por ahora que cada vez hay una mayor concurrencia de estos en la comisión de delitos (gráfica 3).

Gráfica 3.

Participación porcentual de niños aprehendidos vs. total de personas capturadas.
Comportamiento histórico 1959-2007



Fuente: Policía Nacional (2008). *Revista Criminalidad*. Vol. 50. N° 1. Bogotá. Indicador cálculos por el autor.

70

El comportamiento expuesto en las gráficas anteriores evidencia que hasta la fecha las políticas públicas no han incidido en el control de la delincuencia juvenil, toda vez que esta ha venido en ascenso³⁰. ¿Cuáles son las causas o qué factores han influido en tal fenómeno? En Colombia no se encuentran estudios que lo aborden, pero la literatura mixta³¹ consultada permitió construir el siguiente marco analítico para aproximarse a una respuesta.

La doctrina de las ciencias criminológicas ha distinguido tres estadios, que de alguna manera han marcado la violencia en el país:

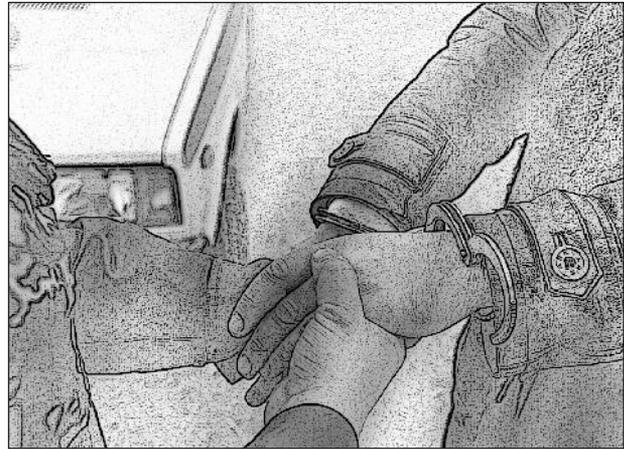
- a) *El primero*, entre 1946 y 1965, conocido como la violencia partidista o elitista³², que está rodeado de luchas sociales y en el cual se provocan más de 180.000 muertes.

30. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tercer informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 2004, p. 150.

31. Se trata de literatura de las ciencias económicas y criminológicas descrita a lo largo del estudio.

32. BELLO MONTES, Catalina. La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. *En: Revista Criminalidad*. Vol. 50, n.º 1, 2008, p. 76.

- b) *El segundo*, de 1974 a 1991³³, se destaca por el origen de los carteles de la droga y el cambio en la estrategia de la insurgencia de las FARC que pasa de actuar en el territorio rural a conquistar el sector urbano, especialmente las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín. En este periodo se expide un estatuto de seguridad acompañado de una política represiva, la cual se centra en ampliar el campo de las fuerzas armadas.
- c) *El tercero*³⁴ corresponde al periodo 1991-2006, en el que se consolidan los carteles de la droga en Medellín y Cali, carteles que se muestran como una “alternativa” de progreso social y económico y es percibido por la población como una oportunidad válida y legítima de enriquecimiento. Una primera conclusión: estos estadios han influido de alguna manera en el fenómeno de la delincuencia juvenil, y reclutado niños, niñas y adolescentes para organizaciones criminales³⁵.



La participación de las personas menores de 18 años aprehendidas frente al total de personas capturadas tiene especial relevancia en este análisis: la proporción anual promedio de niños/adolescentes aprehendidos respecto del total fue del 5.9% durante el periodo, sin embargo, en los años 2005, 2006 y 2007 alcanzó tasas entre el 12.6% y 16%, lo que confirma por ahora que cada vez hay una mayor concurrencia de estos en la comisión de delitos.

71

Por otra parte, la doctrina económica³⁶ ha identificado las causas que originaron la criminalidad y la violencia en estos estadios. Sobre el particular se señala lo siguiente: los desarrollos más recientes, es que los cambios abruptos en el crimen, la violencia, la actividad armada ilegal como los que ha experimentado el país en diversas etapas de su historia cercana (y no tan cercana) tienen causas muy precisas e inidentificables, tales como polarización política, impunidad, búsqueda de rentas, mercados ilegales, carencia de fuerza pública, disputas territoriales entre grupos al margen de la ley, etc³⁷.

33. *Ibíd.*, p. 78.

34. *Ibíd.*, p. 79.

35. UNICEF. *La niñez colombiana en cifras*. Bogotá: Unicef, 2002, p. 52.

36. SÁNCHEZ. *Ob. cit.*, p. 18.

37. *Ibíd.*

Otros agregan factores socioeconómicos y demográficos. Los primeros afirman que está ligado a la violencia, el desempleo, la pobreza,³⁸ la falta de oportunidades, la carencia de servicios y el desplazamiento forzado,³⁹ mientras que los segundos expresan que el crecimiento acelerado de la población joven ha estado acompañado de la ausencia de infraestructura social y económica, lo que ha desencadenado fenómenos de violencia⁴⁰.

De lo anterior se concluye que los factores de la violencia, como lo corrobora la literatura económica, son variados: unos autores se centran en la pobreza, otros la niegan y señalan la polarización política, impunidad, búsqueda de rentas, mercados ilegales, carencia de fuerza pública, disputas territoriales, mientras que otros incluyen factores como el demográfico. Sin descartar ninguno de estos factores, se puede asegurar que esta literatura toca de manera tangencial⁴¹ el fenómeno de la delincuencia juvenil. Sin embargo, sirve de base para la segunda conclusión: los factores descritos han influido en tal fenómeno, bien favoreciendo que los jóvenes terminen enrolados en el crimen, bien retroalimentando al crimen organizado⁴². Siendo así, ¿qué ha pasado con las reformas jurídicas al sistema de responsabilidad penal juvenil?

El Estado se ha centrado en expedir cuerpos jurídicos paternalistas y represivos, lo que se ha constituido más en una salida simbólica⁴³ que en una solución instrumental, razón por la que como lo muestran las gráficas 2 y 3 el resultado ha sido todo lo contrario: el aumento de la delincuencia juvenil. La gráfica 4 muestra el comportamiento de la delincuencia juvenil en el marco de los diferentes instrumentos jurídicos expedidos por el Estado colombiano en las últimas cinco décadas. A primera vista es claro que estos no han incidido en la solución de un problema que se ha vuelto cada vez más complejo, lo que amerita hacer un análisis a la luz de los contenidos de dichos cuerpos jurídicos.

72

38. FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS y UNICEF. Un árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes. Una propuesta para gobernar con enfoque de derecho. Bogotá: Autores, 2005, p. 84.

39. MANCERA. Alejandro. Factores socioeconómicos y demográficos de distintas categorías de delitos en Colombia. Prueba desde un panel de datos de las regiones de Colombia. *En: Revista Económica del Caribe*, n.º 2, 2008, p. 203.

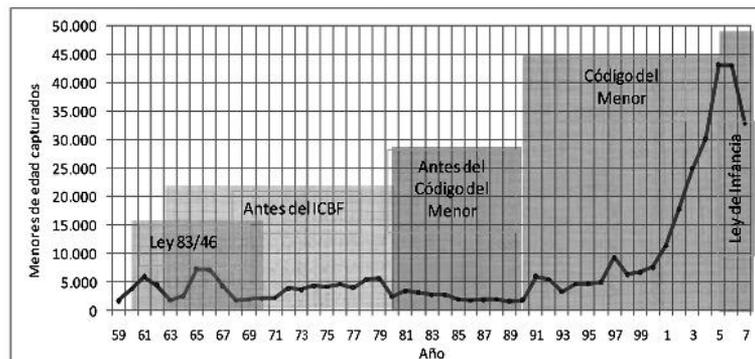
40. BONILLA. Ob. cit., p. 10.

41. *Ibidem*, p. 8.

42. No se trata el tema del reclutamiento de niños por las organizaciones criminales, por no ser del resorte de esta investigación. Los interesados pueden consultar: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Bogotá: Autor, 2006, pp. 343-428. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, OIM y USAID. ¿Judicialización de niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado? Niños en la guerra: protegidos y restituyendo sus derechos. Bogotá: Stephan Acuña Aguirre, 2007, pp. 1 y ss. DEFENSORÍA DEL PUEBLO y UNICEF. Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Bogotá: Autores, 2006, pp. 1 y ss.

43. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, César. Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: Editorial ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 40.

Gráfica 4. Número de niños aprehendidos según vigencia de los sistemas normativos asociados



Fuente: Policía Nacional (2008). *Revista Criminalidad*. Vol. 50, n.º 1. Bogotá. Indicador cálculos del autor.

Mostrar el problema en el contexto de los cuerpos jurídicos y sistemas que aparecen en la gráfica 4 es importante, dado que su fin ha sido la protección de los niños y la implementación de una política pública preventiva que los disuada de caer en la criminalidad. Con dichos sistemas jurídicos nacen el Consejo Nacional de Protección Infantil⁴⁴ y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar,⁴⁵ sin embargo, persisten dos situaciones: la tendencia a aumentar la delincuencia juvenil y la incapacidad del Estado para tratarla. Los dos sistemas están centrados más en la oferta⁴⁶ que demanda la justicia penal juvenil que en resolver las causas, razón por la cual la solución ha sido incoherente e ineficaz, como se verá a continuación.

73

En 1946 se crea la jurisdicción de menores y al adolescente que infringe la ley penal se le da tratamiento de persona en estado de abandono o peligro⁴⁷. En cada capital de departamento se nombra un juez de menores que conocerá, en única instancia, las infracciones que cometan los adolescentes,⁴⁸ a quienes se equipara con una persona con problemas de salud mental, por lo que serán tratados por un médico siquiatra.⁴⁹ Por otra parte, el Consejo Nacional de Protección Infantil, con competencia

44. COLOMBIA. Ley 83 de 1946.

45. COLOMBIA. Ley 7ª de 1979.

46. COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tercer informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 2004, p. 149.

47. COLOMBIA. Ley 83 de 1946, artículo 1º.

48. *Ibidem*, artículo 2º.

49. *Ibidem*, artículo 6º.

en lo nacional, departamental y municipal, tiene como función aunar esfuerzos de todas las entidades públicas y privadas en pro de la protección de los menores, entre los cuales se encuentra el adolescente que ha trasgredido la ley penal⁵⁰.

En 1968 nace el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁵¹, con el objetivo de proteger a los niños. Años después es reestructurado⁵² y lo acompañará en dicha labor el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que reemplazó al Consejo Nacional de Protección Infantil.

En lo que tiene que ver con la política sobre la delincuencia juvenil, se parte de la siguiente base: La niñez constituye parte fundamental de toda política para el progreso social y el Estado debe brindar a los niños y a los jóvenes la posibilidad de participar activamente en todas las esferas de la vida social y una formación integral y multifacética⁵³.

El Estado velará porque en el juzgamiento de hechos e infracciones imputables a menores, se tengan como fundamentos principales la prevención del delito y la corrección de la conducta, en busca de una atención integral que permita su rehabilitación y reincorporación a la vida social⁵⁴.

74 Se reelabora, entonces, una política pública de infancia en el orden nacional, departamental y municipal, la cual está a cargo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), en adelante responsable de reorientar la política pública de niñez e incorporarla a los planes de desarrollo⁵⁵ territorial.

En 1989, en vigencia de la Convención de los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing y las Directrices de Riad, las cuales reglamentan el tratamiento y prevención de la delincuencia juvenil, Colombia expide el Código del Menor en el que señala que “Un menor se halla en situación irregular cuando haya sido autor o partícipe de una infracción penal”⁵⁶, y deja la política pública en cabeza del SNBF y el ICBF⁵⁷, Sin embargo, las Directrices de Riad y las Reglas de Beijing no fueron incorporadas a

50. *Ibidem*, artículo 101-2.

51. COLOMBIA. Ley 75 de 1968.

52. COLOMBIA. Ley 7ª de 1979.

53. *Ibidem*, artículo 2º.

54. *Ibidem*, artículo 10.

55. *Ibidem*, artículo 26.

56. COLOMBIA. Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), artículo 30-4.

57. *Ibidem*, artículo 276.

las políticas públicas de infancia, por lo que dichas reformas y sistemas⁵⁸ jurídicos no han incidido en extinguir los factores generadores de delincuencia juvenil.

Primeras conclusiones parciales

La doctrina económica⁵⁹ ha mostrado los factores del conflicto y el crimen en Colombia, evidenciando que la problemática de la delincuencia juvenil tiene causas socioeconómicas⁶⁰, entre las que aparecen la pobreza, la desigualdad, la deserción escolar, la falta de oportunidad y la exclusión política, entre otras a las que se suman las causas demográficas⁶¹. Por otra parte, el narcotráfico, los mercados ilegales, la disputa de territorios entre grupos criminales y la ineficacia de la justicia son factores que subyacen en la violencia estructural⁶² por la que ha atravesado el país durante décadas enteras, y de alguna manera han alimentado la delincuencia juvenil, lo que significa que las reformas jurídicas no han incidido en tales factores, y permite concluir esta primera parte citando apartes del tercer informe que Colombia presentó ante el Comité de los Derechos del Niño en Naciones Unidas, en que se destaca:

- a) Primero, que el 38,9% de niños colombianos viven en la pobreza, y el 17,5% en situación de miseria⁶³.
- b) Segundo, que la situación de violencia que vive el país creció en magnitud e intensidad, generando como consecuencia que involucre cada vez más a un mayor número de actores sociales, entre ellos los niños; por otra parte, la violencia se ha caracterizado por la constante confrontación y expansión de grupos armados en todo el territorio nacional: en 1985 el 17% de los municipios mostraban presencia guerrillera, situación que aumentó en un 58% en 1995, a lo que se suman las zonas con presencia de otros grupos armados ilegales, que se traduce en que aproximadamente el 75% del territorio del país se encontraba bajo algún nivel de conflicto armado⁶⁴.

58. COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tercer informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 2004, p. 153.

59. SÁNCHEZ. Ob. cit., p. 17.

60. MANCERA. Ob. cit., p. 204.

61. BONILLA. Ob. cit., p. 3.

62. SÁNCHEZ. Ob. cit., p. 17.

63. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL E INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Ob. cit., p. 22.

64. *Ibidem*, p. 27.

- c) Tercero, en Colombia, entre 1995 y 2002 se registraron 1.056.008 personas desplazadas, y para el 2003 se contaban en 1.243.581, evidenciando un crecimiento sostenido semestre a semestre del 45%. Se estima que el 48% son mujeres y el 44% son niños en edad escolar, es decir, niños y niñas entre 5 y 14 años⁶⁵.

Bibliografía

- ACERO SOTO, Sandra Marcela y PÉREZ SALAZAR, Bernardo. Los delitos contra el patrimonio en Colombia, comentarios en décadas recientes. En: Revista Criminalidad. Vol. 50, n.º 1, 2008.
- ÁLVAREZ CORREA, Miguel; MENDOZA P., Víctor; RODRÍGUEZ, Marcela y PARRA, Sandra. Gotas de luz: jóvenes infractores, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2010.
- ÁLVAREZ-CORREA, Miguel. Jóvenes infractores, política pública y sistema de responsabilidad penal juvenil. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público y Fundación Antonio Restrepo Barco, 2010.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Declaración “Un mundo más justo para los niños y las niñas”. Mayo de 2002.
- BANCO MUNDIAL. Políticas de protección social eficaces, diseño e implementación para la protección y la promoción. Washington: Autor, 2009.
- _____. Serie sobre sector público, buen gobierno y responsabilidad y redención de cuentas, gobernabilidad local en países en desarrollo. Washington: Autor, 2008.
- BELLO MONTES, Catalina. La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. En: Revista Criminalidad. Vol. 50, n.º 1, 2008.
- BONILLA MEJÍA, Leonardo. Demografía, juventud y homicidios en Colombia 1979-2006. En: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional n.º 118. Cartagena: Banco de la República, 2009.
- BONASSO, Alejandro. Adolescentes en conflicto con la ley penal: Derechos y responsabilidades (el caso Uruguay). Disponible en: www.unicef.org/co/ley/5.htm
- BOURDIEU, Pierre. La fuerza del derecho. Bogotá: Ediciones Uniandes, Instituto Pensar y Siglo del Hombre Editores, 2000.
- CARVAJAL, Jorge. La sociología jurídica y el derecho. En: Revista Prolegómenos -Derechos y Valores. Vol. XIV, n.º 27. 2011
- COLOMBIA. Ley 75 de 1968.
- _____. Ley 1453 de 2011.
- _____. Código de la Infancia y la Adolescencia.

65. *Ibidem*, p. 29.

- _____. Constitución Política.
- _____. Corte Constitucional, sentencia T-572 de 2009.
- _____. Decreto 1531 de 1971.
- _____. Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor).
- _____. Decreto 1137 de 1999
- _____. Decreto 1138 de 1999.
- _____. Ley 599 de 2000
- _____. Ley 600 de 2000.
- _____. Ley 7ª de 1979.
- _____. Ley 83 de 1946.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La política pública y el control fiscal de la parafiscalidad en los sectores laboral y de seguridad social colombianos. Informe social 2010. Bogotá: Autor, 2009.
- CORREA GARCÍA, Sergio. Diferentes instrumentos y modelos de justicia de menores. Disponible en www.juridicas.unam.mx.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe sobre los derechos humanos de la niñez en Colombia en el año 2001. Disponible en: www.defensoria.org.co/.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO y UNICEF. Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Bogotá: Autores, 2006.
- DELEUZE, Gilles. Michel Foucault filósofo. Trad. de Bixio Alberto L. Barcelona-España: Gidesa Editores, 1990.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Guías para Alcaldes. Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio. 2ª ed. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 2661. Servicios de protección y reeducación al menor infractor y contraventor. Bogotá: DNP, 1991.
- _____. Documento Conpes 3629. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, políticas de atención al adolescente en conflicto con la Ley. Bogotá: DNP, 2009.
- DIETERLEN, Paulette. Paternalismo y Estado de bienestar. En: *Revista Doxa*, n.º 5. Disponible en: www.cervantesvirtual.com/
- FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS y UNICEF. Un árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes. Una propuesta para gobernar con enfoque de derecho. Bogotá: Autores, 2005.
- FONDO DE LA NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Convención de los Derechos del Niño.
- _____. Justicia penal juvenil: Buenas prácticas en América Latina. Panamá: Unicef, 2004.
- _____. La niñez colombiana en cifras. Bogotá: Unicef, 2002.

- _____. Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Administración de la justicia de menores. Bogotá: Unicef, 2004.
- FOUCAULT, Michel. Seguridad, territorio, población. Trad. de Horacio Pons. 2ª reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ, César. Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: Editorial ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Daniel. Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana (1). En: Revista de Ciencias Penales. Año 9, n.º 13. Disponible en: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2013/gonzal13.htm>.
- GUASTINI, Ricardo. Distinguiendo estudios de teoría y meta-teoría del Derecho. Trad. de Jordi Ferrer Beltrán. Barcelona-España: Gedisa Editorial, 1999.
- GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo. La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social. T. II. Bogotá: Círculo de Lectores, 1998.
- HERNÁNDEZ MARÍN, Rafael. Introducción a la teoría de la norma jurídica. 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2002.
- HOLGUÍN GALVIS, Guiselle. Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010). En: Revista Criminalidad. Vol. 52, 2010.
- MANCERA, Alejandro. Factores socioeconómicos y demográficos de distintas categorías de delitos en Colombia. Prueba desde un panel de datos de las regiones de Colombia. En: Revista Económica del Caribe, n.º 2, 2008.
- MARTÍNEZ GÓMEZ, Ciro. Hacia la consideración integral de las relaciones entre población y el territorio en Colombia. En: Aula abierta, hábitat sostenible y vivienda. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y UNFAPA, 2002.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL e INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tercer informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. Bogotá: Autores, 2004.
- NACIONES UNIDAS-OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO y UNICEF. *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*. New York: ONU, 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de los Derechos del Niño.
- _____. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- _____. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, “Directrices de Riad”. 1990.
- _____. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, “Reglas de Beijing”. 1985
- _____. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. 1996.

- _____. Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. 1996.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Decreto de nombramiento n.º 820. Bogotá, 2003.
- _____. El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos. Bogotá: la Institución, 2006.
- _____. Seguimiento a políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Bogotá: la Institución, 2006.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, OIM y USAID. ¿Judicialización de niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado? Niños en la guerra: protegidos y restituyendo sus derechos. Bogotá: Autores, 2007.
- QUIROZ MONSALVO, Aroldo. Manual derecho de infancia y adolescencia. Aspectos sustanciales y procesales. 2ª ed. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional Ltda., 2009.
- RODRÍGUEZ MONTAÑA, Alfredo. La delincuencia juvenil. Nuevas perspectivas criminológicas. En: Revista Criminalidad, n.º 49. 2006.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social. Madrid: Editoriales S. A., 1983.
- SÁNCHEZ, Fabio. Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia. Bogotá: Editorial Norma, 2007.
- SARMIENTO G., Alfredo; GONZÁLEZ, Jorge Iván; DELGADO, Liliana; MARTÍNEZ, Rafael y PUENTES, Julio. Finanzas públicas, niñez y juventud. Bogotá: Unicef, Fundación Antonio Restrepo Barco, CINDE y Save The Children, 2003.
- SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS *et al.* Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio. Bogotá: Autores, 2004.
- TEJEIRO LÓPEZ, Carlos Enrique. Teoría general de niñez y adolescencia. 2ª ed. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005.
- UMAÑA LUNA, Eduardo. El menor de edad. Bogotá: Siglo XXI Editores de Colombia S. A., 1991.
- VIZCAÍNO GUTIÉRREZ, Milciades. El rol delincencial: una reflexión desde niños infractores. En: Revista Criminalidad, n.º 50-2, 2008.