

# Prevenir la violencia hacia las y los jóvenes

Una tarea urgente

**María Emilia Lleras**  
**David Yepes**

Serie: Aún no es tarde en  
materia de seguridad  
**Documento de experto**

19

# Prevenir la violencia hacia las y los jóvenes: una tarea urgente

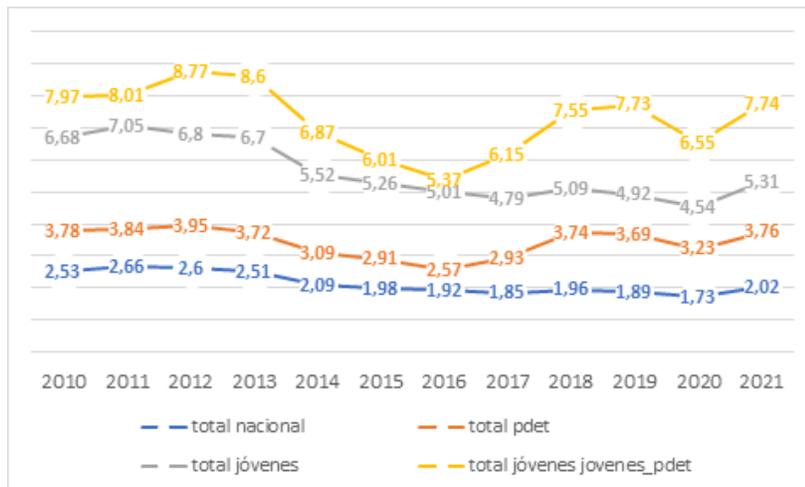


OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

María Emilia Ileras y David Yepes<sup>1</sup>

Las personas entre 14 y 29 años de edad en Colombia tienen dos veces más posibilidades de ser asesinadas que el promedio de la población, y en las zonas PDET, el riesgo para este grupo etario es tres veces mayor que para el promedio de la población nacional: la tasa de violencia homicida en Colombia durante los últimos 10 años ha sido de 2,14 por cada 10.000 habitantes, en tanto los jóvenes entre 14 y 29 años han sido víctimas de homicidio en un promedio de 5,64 personas por cada 10.000 habitantes, una cifra que en las zonas PDET<sup>2</sup> aumenta a 7,28 víctimas por cada 10.000 habitantes.

Tasa de homicidios jóvenes PDET, Jóvenes Colombia y Nacional (tasa por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Policía Nacional, Elaboración FIP 2021.

<sup>1</sup> Investigadores Fundación Ideas para la Paz.

Este documento se desarrolla partiendo de las reflexiones surgidas en el marco de la Red de Análisis e Incidencia (REDI) construida con jóvenes de 15 municipios del país y financiada por Open Society Foundations. La red es promovida por la Fundación Ideas para la Paz y cuenta con el apoyo técnico y metodológico del Observatorio del Catatumbo de la Universidad Francisco de Paula Santander y la Oficina de Paz de la Universidad de la Amazonia. En este proceso participan más de 200 jóvenes entre los 18 y 29 años de distintos procesos organizativos comunitarios e institucionales, tales como consejos municipales de juventud, plataformas juveniles, juntas de acción comunal y grupos étnicos, artísticos y LGTBI, entre otros. Los municipios participantes son: Ocaña, Convención, El Carmen y Sardinata, en Norte de Santander; Briceño, Cáceres, Caucasia, Ituango y Yarumal, en Antioquia; y Montañita, Morelia, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano y Florencia, en Caquetá.

<sup>2</sup> Para esta medición se toman los municipios declarados por el gobierno de Colombia como los más afectados por el conflicto y con mayor necesidad de esfuerzos institucionales para superar sus precarias condiciones de desarrollo.

A estos crímenes se suman otras formas de violencia como hurtos, delitos sexuales, violencia intrafamiliar, lesiones personales, amenazas y extorsión, frente a las cuales no hay información suficiente y confiable para evaluar su impacto en la vida de los jóvenes.<sup>3</sup> Así mismo, las violencias asociadas al conflicto armado, tales como el reclutamiento forzado y el desplazamiento o la desaparición forzada, han afectado de manera contundente la vida de las y los jóvenes. De acuerdo con la Unidad de Víctimas, 3.152.186 de jóvenes entre 14 y 28 años han sido víctimas del conflicto armado<sup>4</sup> (UARIV, 2022), lo cual representa el 31,5% del total de víctimas reportadas.

A pesar del impacto de la violencia y la criminalidad sobre la vida de las y los jóvenes, y de que existen múltiples políticas y diseños institucionales que los reconocen como sujetos con capacidad de decisión y de aportar a la transformación de las políticas orientadas a proteger la vida e integridad propias, en la práctica la implementación de estas políticas es limitada y, en el caso específico de las de seguridad ciudadana, se ve a las y los jóvenes como sujetos pasivos y sus demandas tienen poca consideración en la implementación de las políticas (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Más aun, las políticas de seguridad, convivencia y acceso a la justicia poco reconocen la multidimensionalidad de los retos de seguridad que los afectan, y no se articulan con el resto del cuerpo de políticas dirigidas a la juventud.

Si bien la Ley 1453 de 2011 establece la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas específicas para la prevención de la delincuencia juvenil, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil señala como obligación del Estado garantizar enfoques específicos para la protección de los derechos de esta población (Consejería Presidencial para la Juventud, 2018) y el Plan Nacional de Política Criminal vigente plantea la necesidad de realizar acciones concretas para proteger a las y los jóvenes teniendo en cuenta los factores de riesgo que los afectan y su universo relacional (Consejería Presidencial para la Juventud, 2018), a la fecha no existen estrategias y acciones con responsables y recursos humanos y financieros que garanticen la seguridad de las personas jóvenes a nivel nacional.

Por otro lado, la falta de confianza y posibilidades de participación real de las y los jóvenes en el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana a nivel territorial abre una profunda brecha entre el diseño de la política, su implementación y las necesidades puntuales de las personas jóvenes en esta materia, lo cual las hace altamente susceptibles a la estigmatización por parte de las instituciones del Estado y a su vez ahonda el distanciamiento entre unos y otros: factores como el tono de piel, la etnia, el lugar de residencia, el género o el estrato social implican un mayor riesgo de estigmatización que conlleva un detrimento del bienestar, la seguridad y la salvaguarda de las y los jóvenes, así

---

<sup>3</sup> Esta información no es confiable ya sea por la escasez de denuncias frente a delitos como las amenazas y las extorsiones, por la falta de autoridades responsables que hagan seguimiento de los datos de ciertos delitos y la carencia de denuncias, como en el caso del reclutamiento forzado.

<sup>4</sup> Se toma el grupo de 12 a 28 años porque corresponde a los grupos etarios según los reportes de víctimas del conflicto de la UARIV.

como una mayor exposición a la violencia física y verbal por parte de actores institucionales y de actores armados ilegales, y un deterioro de la gobernanza de la seguridad ciudadana.

De este modo, la política actual de seguridad ciudadana enfrenta dos desafíos estrechamente ligados: por un lado, superar la violencia hacia las personas jóvenes, reconociendo las particularidades y puntos de encuentro entre las zonas **más afectadas** por el conflicto armado y el resto del país, y por el otro, reconocer la necesidad de avanzar hacia un mayor involucramiento de las y los jóvenes en la gobernanza de la seguridad ciudadana.

## ¿Qué se puede hacer?

Existe un amplio margen de acción para lograr un mayor involucramiento de las personas jóvenes en la gobernanza de la seguridad ciudadana y superar las violencias que las afectan. Para ello, es importante avanzar en acciones tanto de corto plazo asociadas a ajustes normativos y a la implementación de políticas públicas para afianzar los avances de inclusión, desarrollo y protección de las y los jóvenes en el país, como de largo plazo ligadas a cambios profundos en el lugar que como sociedad les damos y la forma como se relacionan con la juventud los agentes e instituciones del Estado, especialmente los encargados de la seguridad. Algunas acciones que recomendamos realizar en este sentido son:

### 1. Reconocer y fortalecer la participación de los y las jóvenes

Durante más de tres décadas se ha elaborado un importante cuerpo normativo que busca garantizar una mayor participación de la juventud en la vida ciudadana y en la gobernanza del país.<sup>5</sup> Sin embargo, la implementación de estas políticas se ha visto limitada por barreras generacionales, culturales, financieras y de seguridad que inhiben la participación de los procesos juveniles, como los consejos y plataformas de juventudes, en las discusiones sobre seguridad ciudadana.

El fortalecimiento de las instancias de participación de las y los jóvenes y su vinculación en las políticas de seguridad son clave para incluir la experiencia de la juventud en la identificación de los factores protectores y de riesgo a los que están expuestos. En este sentido, la participación debe extenderse al diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas y los mecanismos de implementación, y no se puede limitar a ejercicios de consulta o estrategias de difusión (Villa Mar, Vélez-Grajales, & Cedillo, 2020) que terminan por generar mayores desconfianzas y ruptura entre la población joven y las autoridades. Esto requiere una mayor apertura al diálogo por parte de los mandatarios locales, las autoridades de policía y el Ministerio Público, así como un refuerzo normativo dentro del Plan Nacional de Política Criminal que garantice la participación incidente de las y los jóvenes en las decisiones asociadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

---

<sup>5</sup> Entre otros, la Ley 375 de 1997 (conocida como la Ley de Juventud), el Código de Infancia y Adolescencia establecido por la Ley 1098 de 2006, la Ley 1780 de 2016 o Ley Pro-Joven (Departamento Nacional de Planeación, 2021: 10), la Ley 1429 de 2010 (denominada Ley de Primer Empleo), el Documento CONPES 173 (titulado Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes), el Documento CONPES 2626 de 1992 (titulado Política Social para los Jóvenes y las Mujeres) y el Documento CONPES 3629 de 2009.

Las autoridades locales y departamentales, a través de sus secretarías de gobierno, educación, desarrollo social o semejantes, así como las autoridades de policía y Ministerio Público, deben garantizar esta participación. Para conseguirlo, es necesario: 1. destinar recursos para la movilidad de las y los jóvenes rurales, especialmente aquellos de las zonas PDET, quienes terminan excluidos de las discusiones públicas debido a la escasez de recursos y pueden estar más expuestos a factores adversos como el reclutamiento forzado y la vinculación en economías ilegales; 2. financiar tanto espacios promovidos desde los mismos consejos municipales de juventud (CMJ) como procesos juveniles que, sin requerir grandes cantidades de recursos, pueden transformar de manera significativa las relaciones entre las y los jóvenes y las instituciones; y 3. propiciar espacios seguros para la participación y fortalecer mecanismos de alerta temprana para la protección de las y los jóvenes líderes, especialmente en las zonas PDET, bajo lineamientos del Plan de Acción Oportuna (PAO), liderado por el Ministerio del Interior, para desarrollar estrategias de protección especial que tengan en cuenta su diversidad. Estas estrategias podrían contribuir a fortalecer la gobernanza de la seguridad y a identificar estrategias tempranas de prevención de múltiples formas de violencia.

## **2. Incluir el enfoque de condición de curso de vida en las políticas de seguridad ciudadana**

Las políticas de seguridad ciudadana en Colombia no cuentan con un enfoque de condición de curso de vida que permita fortalecer competencias socioemocionales, garantizar el desarrollo integral de las y los jóvenes y proteger su vida, dignidad, integridad y bienes. Es decir, las políticas no contemplan los momentos críticos de crecimiento de una manera sistémica, que tenga en cuenta los posibles efectos acumulativos de la exposición a riesgos sobre la vida de los ciudadanos y sus familias. Aunque el CONPES 4040 de 2021 traza una hoja de ruta en este sentido, su alcance debe extenderse a los temas de seguridad, convivencia y acceso a la justicia para avanzar hacia un modelo de justicia restaurativa y de prevención orientada especialmente a las personas entre 18 y 29 años que corren el riesgo de cometer un delito o lo han cometido por primera vez. Para ello es necesario materializar la oferta de justicia restaurativa expresada en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) y establecida en los lineamientos del Plan Nacional de Política Criminal (Presidencia de la República, 2021).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con el ICBF y los ministerios de Educación y Salud, debe diseñar estrategias que, basadas en evidencia, fortalezcan factores protectores y reduzcan la exposición al riesgo de las y los jóvenes dentro del sistema penal. En este punto, entidades como el SENA, la academia y el sector empresarial también pueden jugar un papel transformador para jóvenes mayores de 18 años que hayan cometido delitos o estén en riesgo de hacerlo, por lo cual su vinculación puede ser determinante.

Por otro lado, es necesario fortalecer las capacidades de los actores institucionales, especialmente los que tienen un contacto más cercano o permanente con la población joven,

para lograr tener con esta un mejor relacionamiento. Las instituciones educativas y sus programas de atención sicosocial, las comisarías de familia, las inspecciones de policía, las personerías, la Defensoría del Pueblo y las juntas de acción comunal, entre otras instancias con acceso temprano a las conflictividades de los y las jóvenes antes de que estas se conviertan en problemas mayores o delictivos, deben tener un rol más protagónico en el diseño y la asignación de recursos de los planes de seguridad y convivencia ciudadana.

### **3. Priorizar la prevención sobre el castigo y ampliar las estrategias de prevención a las zonas PDET**

El Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 establece un enfoque de prevención y restauración frente a la delincuencia juvenil. Sin embargo, este plan no se traduce en acciones, por lo que es necesario asignar recursos y responsables para implementar y ampliar la visión. En este sentido, resaltan los esfuerzos que el ICBF y el Ministerio de Justicia y del Derecho han llevado a cabo por construir información, políticas y procesos que adoptan este enfoque en el Sistema de Responsabilidad Adolescente, como la implementación de la herramienta Gestión para la Identificación de Riesgos y Oportunidades en Adolescentes y Jóvenes Sancionados (GIRA), desarrollada por el ICBF y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

La próxima política de seguridad ciudadana debe complementar estos esfuerzos promoviendo estrategias de prevención primaria y secundaria enfocada a jóvenes, que sean multidimensionales e impliquen la participación y sinergia de las autoridades civiles y que incluyan también a los municipios PDET. Esta política debe impulsar la implementación de estrategias intersectoriales de prevención del homicidio, el reclutamiento forzado y la delincuencia de las y los jóvenes, con enfoque territorial (Presidencia de la República, 2021). Al incluirse en la política sectorial, el desarrollo de estas estrategias podrá materializarse a nivel regional y municipal a través de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana y Convivencia (PISCC).

### **4. Mejorar los sistemas de información y garantizar su acceso e interoperabilidad**

Para poder diseñar políticas basadas en evidencia que garanticen la participación de las personas jóvenes, es necesario fortalecer los sistemas de información disponibles y garantizar su interoperabilidad y accesibilidad, de forma que den cuenta de los retos a los que se enfrentan las y los jóvenes.

La meta es obtener una trazabilidad cuantitativa, cualitativa y espacial que permita desarrollar políticas focalizadas de prevención. Esto se debe traducir en la sinergia entre los procesos de restablecimiento de derechos que reúne el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la información que reposa en las diferentes instituciones que hacen parte del Sistema de

Responsabilidad Penal Adolescente,<sup>6</sup> la que recoge la Policía Nacional a través del Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional, y Operativo (SIETCO), la que reúne la Fiscalía a través del sistema de seguimiento del sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), la que reposa en la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y la recopilada en el Sistema de Estadísticas de Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Si bien ya hay avances al respecto, aún falta un camino importante para cumplir esta meta. Con el fin de seguir avanzando en pos de la protección de los y las jóvenes, se deben priorizar dos sistemas:

**Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar (SIUCE):** fue creado a través de la Ley 1620 de 2013 para la identificación, el registro y el seguimiento de los casos de acoso, violencia escolar y vulneración de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de Colombia. Hoy, este sistema no cuenta con un seguimiento juicioso por parte de las autoridades educativas ni con reportes al público sobre los datos consignados, y si bien el gobierno Duque le dio un impulso en los últimos años, la información que allí reposa no tiene impacto alguno en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia de los jóvenes inscritos en entidades educativas.

**Sistema de información que permita monitorear y evaluar el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA):** el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal Adolescente, y todas las instituciones que lo constituyen, deben priorizar la implementación de un sistema unificado e interinstitucional que permita al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y a la sociedad en general, conocer el número de adolescentes y jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Esta tarea, que ya ha sido evidenciada por el Ministerio de Justicia y del Derecho (2021), debe incluir información suficiente para que los datos que allí reposen se articulen con la información recogida por el ICBF, a través de la herramienta GIRA, acerca de factores de riesgo y protección. El sistema de información resultante, que podría ser centralizado o construido desde el Departamento Nacional de Planeación, deberá ser de fácil acceso para los gobiernos locales y departamentales, el Ministerio Público, las entidades del nivel nacional y la ciudadanía, de forma que facilite los mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento a los avances en materia de prevención y reducción del delito.

## 5. Avanzar en transformaciones culturales que contribuyan a superar la naturalización de la violencia y la estigmatización

---

<sup>6</sup> Es importante señalar que, de acuerdo a las últimas evaluaciones hechas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a inicios de 2021 aún no se encontraba en funcionamiento un sistema integrado de información que permitiera dar seguimiento a nivel nacional al proceso de resocialización de los adolescentes y jóvenes dentro del SRPA.

Además de ajustes normativos, es necesario trascender en cambios culturales y operacionales que lleven a ajustes en el relacionamiento de los actores institucionales con los y las jóvenes, incluyendo el trato que dan las instituciones civiles y la Fuerza Pública a esta población. Gran parte de la población adolescente y joven del país se siente estigmatizada por la institucionalidad. Especialmente los jóvenes que habitan las zonas PDET sufren graves señalamientos por parte de la Fuerza Pública que ponen en riesgo su vida y su dignidad, y los distancia aún más de estas instituciones.

Para lograr estos cambios, se deben implementar estrategias institucionales de desestigmatización dentro de la fuerza pública hacia las y los jóvenes que impliquen una transformación del lenguaje y del relacionamiento, el reconocimiento de su heterogeneidad y la evitación del uso de la fuerza como primer recurso, especialmente en el marco de los ejercicios democráticos de movilización social. De nuevo, más que de ajustes normativos o de destinación de recursos, se trata de lograr transformaciones culturales que empiezan en el mismo proceso de formación de los nuevos miembros de las instituciones e implican también la modificación de la percepción de las y los jóvenes por parte de los altos mandos y las autoridades civiles, además de que requiere mecanismos eficaces de regulación tanto al interior de las instituciones como desde afuera, por parte del Ministerio Público, para brindar a la población joven posibilidades de denuncia efectiva y seguimiento contra los abusos.

Por otro lado, es necesario diseñar estrategias orientadas a desnaturalizar la violencia letal que afecta de manera desmedida a las y los jóvenes. Aunque la violencia homicida hacia las personas jóvenes alcanza cifras endémicas, no existen acciones de visibilización que reflejen esa realidad y que lleven a un reclamo social más fuerte con el fin de exigir estrategias de reducción y prevención de estos crímenes: el mismo Plan Nacional de Política Criminal plantea que la ausencia de una estrategia de reducción del homicidio a nivel nacional es notoria (Presidencia de la República, 2021).

Estas estrategias deben tener un alto potencial mediático que ayude a desnaturalizar la violencia hacia las y los jóvenes y a generar una mayor conciencia social de que sus vidas importan y que los esfuerzos para que puedan vivirlas en su máxima potencia deben ser mayores. El Ministerio del Interior, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos, puede liderar esta iniciativa involucrando al sector empresarial, la academia, la sociedad civil, los y las líderes de opinión y los medios de comunicación, entre otros actores.

## Bibliografía

Chavarro Mayusa, M., Cortés, L. & Sánchez, G. (10 de mayo de 2021). La paradoja de ser joven en Colombia: «para triunfar, hay que estudiar» y otras verdades a medias (parte 1). Recuperado de <https://empresaspaiddhh.ideaspaz.org/la-paradoja-de-ser-joven-en-colombia-para-triunfar-hay-que-estudiar-y-otras-verdades-medias-parte-1>.

Consejería Presidencial para la Juventud. (2018). Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Ley Estatutaria 1622 de 2013 modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018. Recuperado de <http://www.colombiajoven.gov.co/participa/PublishingImages/ley-estatutaria/EstatutoDeCiudadan%c3%adaJuvenil%20Ley%201622%20-%20Ley%201885.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento CONPES 4040. Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ley 1453 de 2011. (24 de junio 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. Diario Oficial, 48110.

National Institute of Justice. (2020). National Institute of Justice. Strengthen Science. Advance Justice. Recuperado de <https://nij.ojp.gov/>.

Presidencia de la República. (2021). Plan Nacional de Política criminal. Bogotá: Presidencia de la República.

UARIV. (04 de 02 de 2022). Infografía víctimas conflicto armado. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>.

USAID. (2021). Crime and violence prevention fieldguide. Updated versión. Washington: USAID.

Villa Mar, K., Vélez-Grajales, V. & Cedillo, B. (2020). Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia. Washington: BID.