

## VII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIA POLÍTICA

**Título de la ponencia:** Jóvenes (14- 26 años): de la política pública a la inclusión social (Medellín 2008-2011).

**Autor:** Julián Andrés Álvarez Restrepo. Estudiante de Derecho (Universidad de Antioquia) y Ciencia Política (Universidad Nacional de Colombia). [juaalvarezre@unal.edu.co](mailto:juaalvarezre@unal.edu.co)<sup>1</sup>

Trabajo preparado para su presentación en el VII congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la asociación de Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá. 25 al 27 de Septiembre de 2013.

**Área:** Administración pública y políticas públicas

**Subárea:** Gobernabilidad y políticas públicas

---

**Resumen:** Según datos de la Personería de Medellín<sup>2</sup> los jóvenes tienen un papel protagónico en la configuración de la violencia en la ciudad: asesinatos, desplazamiento forzado intraurbano, reclutamiento, amenazas, colaboración con bandas emergentes o “bacrim”, etc., son problemáticas sociales que implican nuevos retos para la administración municipal y para la ciudadanía, haciendo necesario enfocar las políticas de seguridad y convivencia en base a los factores determinantes del delito en la ciudad, de esta forma las políticas públicas para la inclusión social desempeñan un papel relevante para hacer frente a esta problemática: enfrentar la exclusión en los jóvenes y ofrecer alternativas para garantizarle una vida digna.

Por ende, la fuente para desarrollar esta investigación desde la Ciencia política es el enfoque institucional, servirá como punto de partida para analizar la política pública que emiten organismos internacionales, la Corte Constitucional a partir de las sentencias, los Decretos Municipales, las acciones que toma la Personería de Medellín, entre otros, para resolver esta problemática, siendo indispensable demostrar que algunas actuaciones en el campo jurídico para la garantía de los derechos fundamentales, se convierten también en una política pública eficaz, tienen potencialidades al momento de disminuir los índices de violencia, pero desde las leyes analizadas también hay un tratamiento altamente punitivo por parte del Estado hacia los jóvenes, mediante el derecho penal del enemigo.

**Objetivo General:** Analizar si las políticas públicas para la inclusión social enfocadas a los jóvenes entre 14 y 26 años en la ciudad de Medellín (2008- 2011) inciden en la disminución del conflicto.

---

<sup>2</sup> Datos longitudinales 2008, 2009, 2010 y 2011

**Abstract:** According to Personeria of Medellín, the young people has a very important part in the city violence configuration: murders, forced displacement, recruitment, threats, criminal gangs etc; those are social problems that involve new challenges to the local administration and citizens, this is why it is necessary to focus the public politics to sort out all this social problematic. The government should face the exclusion and give opportunities to assure a descent life to its people. Thus the institutional approach will be the source to develop the present research.

## **Contenido**

Introducción

Metodología

1. Los jóvenes como objeto de las políticas de inclusión social

*Diagnóstico de políticas juveniles en Medellín (periodo 2008-2011) desde el enfoque institucional de la Ciencia Política*

- a) *Violencia Directa*
- b) *Violencia Estructural*
- c) *Violencia Cultural*

2. Políticas públicas para la inclusión social en jóvenes

*Comparación de enfoques, herramientas y resultados*

3. Conclusión

*Hacia el diseño de nuevas políticas públicas de juventud*

## **Introducción**

Dentro de los múltiples enfoques de estudio de la Ciencia Política, el institucional (formal- legal) permite analizar “ un deber ser social” categorizado en I) valores (fines del Estado Social de Derecho), II) principios (Contenido deontológico) y III) reglas del ordenamiento jurídico interno y las que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Dichos ítems son el punto de partida para analizar la política pública de inclusión social de jóvenes en Medellín, evidenciando las acciones de algunas instituciones del orden local, departamental, nacional e internacional y su incidencia para la disminución de la violencia en la ciudad.

Además, esta noción de violencia tan polisémica se aborda desde la teoría de Johan Galtung, permitiendo exponer las manifestaciones de violencia directa, estructural y

cultural manifestada en los jóvenes de 14 a 26 años<sup>3</sup>, desde su rol como actores y víctimas del conflicto durante el periodo 2008-2011.

En consecuencia, este diagnóstico se compara con enfoques y herramientas para la elaboración de políticas sociales juveniles, evidenciando los alcances y limitaciones que han tenido durante sus fases de diseño, desarrollo e implementación, siendo un precedente investigativo para que las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica tengan referentes fácticos y deónticos de las causas del conflicto y violencia que se da entre los mismos jóvenes y los demás actores de la estructura social, de ahí la importancia de categorizar la violencia, sus actores y causas, establecer unas soluciones más acordes con una realidad política y menos a un mito jurídico.

## **Metodología**

### *a. Tipo de investigación*

La investigación versa como tipo *ex post – facto*, en donde se analizan situaciones posteriores al hecho (la política pública como causa y la disminución de la violencia como efecto), durante el periodo 2008- 2011.

### *b. Nivel de investigación*

El nivel de la presente investigación es netamente explicativo, ya que hace una abstracción de la realidad a partir de diferentes conceptos, como política pública para la inclusión social, para entender: 1) los impactos que tienen éstas en la disminución de la violencia entre jóvenes (y por parte de los jóvenes), 2) los diferentes actores que promueven la política pública para la inclusión social en jóvenes, 3) La percepción sobre el impacto de las políticas públicas y 4) El diseño de políticas públicas de inclusión social.

### *c. Dimensión temporal del estudio*

Con respecto a la dimensión temporal del estudio, la investigación “jóvenes (14- 26 años): de la política pública a la inclusión social (Medellín 2008- 2014)”, es netamente longitudinal, ya que hace alusión al periodo de tiempo secuencial 2008 – 2011, en donde se evidencia año por año, diferentes hechos y situaciones que tuvieron incidencia en cambios estadísticos y se analizan las estrategias institucionales que tuvieron mayor impacto en estos años.

### *d. Unidad de análisis*

Es la ciudad de Medellín (periodo 2008- 2011) (*Se debe tener en cuenta, que para hacer viable esta investigación, el estudio se hace desde el enfoque institucional de la Ciencia Política, en donde se analizan y contrastan diferentes datos, conceptos y categorías que emiten las instituciones políticas locales, nacionales e*

---

<sup>3</sup> Ley 375/1997

*internacionales con respecto a la teoría de las políticas públicas y la violencia en la ciudad).*

## 1. Los jóvenes como objeto de las políticas de inclusión social

Para analizar el sustento constitucional, legal y jurisprudencial de las políticas públicas de inclusión social en jóvenes, es indispensable remitirse al método sistemático y teleológico, el primero da cuenta de leyes y sentencias vigentes en el periodo 2008- 2011, sobre las cuales se desarrollaron algunas políticas públicas como la Ley 375/1997, 1098/2006 y las Sentencias T-025/2004, Sentencia C-176/2007, mientras que, el método teleológico expone contenido valorativo, objetos y fines de la política pública de inclusión social en jóvenes.

A pesar, de que el artículo 3° de la ley 375/1997 y el Decreto Reglamentario 89/2000 definen joven como la persona que tiene entre 14 y 26 años de edad sin ninguna justificación, ésta ha variado en la legislación interna como en la sentencia C- 862/2012<sup>4</sup> (14-28 años) exponiéndolo como sujeto en proceso de consolidación de su autonomía, tampoco existe una legislación internacional uniforme en la edad de la etapa juvenil, ejemplo fehaciente es la ONU quien los considera entre los 14 y 24 años de edad, la OMS de 10 a 24 años y desde el derecho comparado se denota ausencia del carácter de univocidad, por lo tanto, esta delimitación etaria se hizo en base a la ley 375/1997, ya que demuestra los sujetos sobre los cuales recaía esta Ley para el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas, durante el periodo 2008-2011.

Con respecto a la ley 1098/2006, entiende en el artículo 3° por adolescente el rango entre 12 a 18 años de edad, el cual permite hacer seguimiento a las políticas públicas del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), en el caso de Medellín la mayoría han sido procesados por ser portadores y consumidores de estupefacientes, pero han estado acompañados de redes socialmente enquistadas para producir infractores, percibiéndose desconfianza de la ciudadanía ante el (SRPA).

Además, para el caso de esta población es relevante exponer la sentencia hito T-025/2004<sup>5</sup> en donde se expone un Estado de cosas inconstitucionales a causa de la vulneración masiva de derechos humanos, y la orden que hace la corte constitucional para que el Estado Colombiano reconozca algunos derechos

---

<sup>4</sup> Sentencia C- 862/2012. MP. Alexei Julio Estrada

La Corte Constitucional en la parte considerativa de la sentencia define que dentro de los criterios para garantizar el goce efectivo de los derechos en esta población, se deben generar políticas públicas encaminadas a la protección, prevención, promoción y garantía de los jóvenes para el desarrollo económico, social y político del país, definiendo un nuevo rango etario de los sujetos de la ley 1622/2013.

<sup>5</sup> Sentencia Hito, que evidencia un análisis teleológico y el papel de la Corte Contitucional como actor de políticas públicas.

económicos, sociales y culturales en el marco de una justicia transicional, afecta exclusivamente a los jóvenes.

*Diagnóstico de políticas juveniles en Medellín (periodo 2008-2011) desde el enfoque institucional de la Ciencia Política*

a) *Violencia Directa*

Johan Galtung la define como una violencia que puede ser física, verbal o psicológica, que se manifiesta por hechos que atentan contra: I) necesidades de bienestar como mutilaciones y acoso, II) necesidades de identidad como resocialización y ciudadanía de segunda) y III) necesidades de libertad (Calderón, 2009).

En Medellín, durante el 1° de Enero de 2009 y el 31 de Octubre del mismo año, hubo un incremento del 106% del homicidio con respecto al año 2008, dándose en total de 1717 homicidios, de los cuales 1615 correspondían a hombres y 102 a mujeres, las víctimas en su mayoría eran hombres de estrato socio económico bajo y el 84% tenían edades entre los 18 y 35 años, demostrándose unas dificultades del Estado para ejercer su soberanía, temor generalizado en corregimientos y comunas, cancelación de matriculas, deserción escolar y modificaciones de calendarios académicos (Informe Personería, 2009).

Éste, apenas era el primer síntoma de una ciudad sectorizada, ánomica y donde se ejercía violencia directa por parte de grupos nacionales, regionales y locales que pretendían extender su dominio sobre el control territorial y social, para ejercer el micro tráfico en las diferentes comunas de la ciudad, resultando más afectadas la 6, 2, 20 y 13, siendo foco geoestratégico de grupos ilegales y donde se dio con mayor número un flujo de preadolescentes y adolescentes hacia grupos armados ilegales.

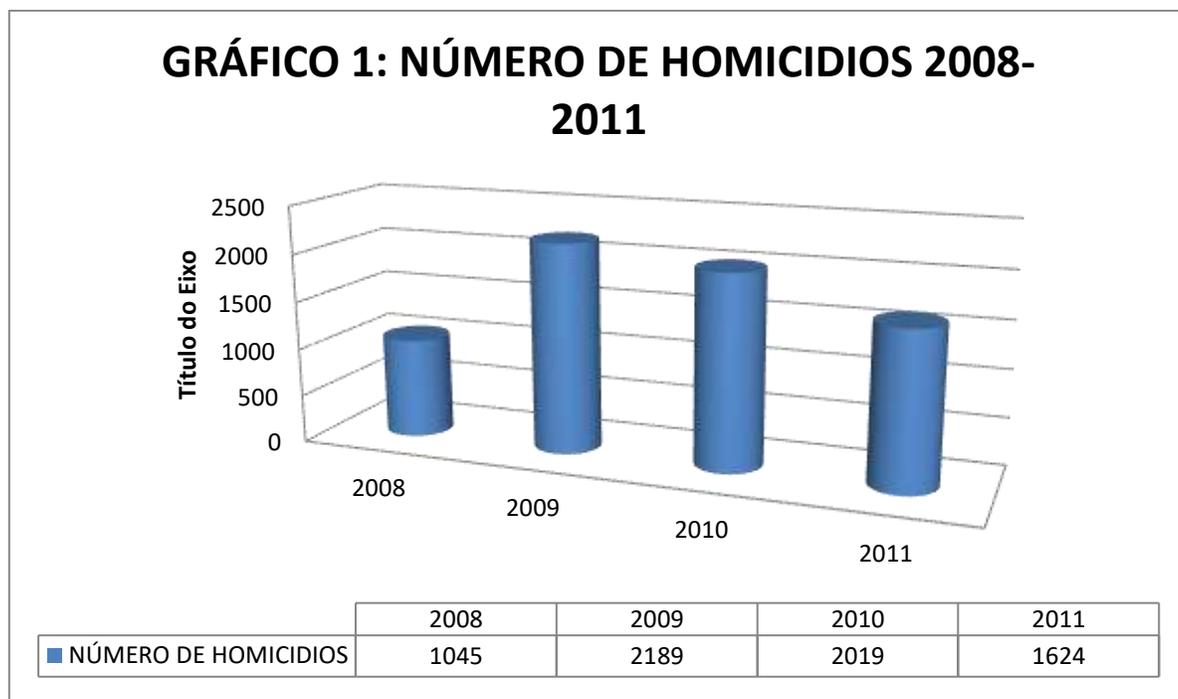
El derecho más vulnerado a los niños, niñas y adolescentes (NNA) fue a la vida e integridad personal presentándose 1555 denuncias, los lugares donde más se presentaron fue Villa del Socorro (198) y Doce de Octubre (132), sin embargo, no todos eran denunciados, los adolescentes sorprendidos en flagrancia por particulares eran generalmente maltratados y violentados, produciéndose en ocasiones muertes violentas y quedadas en la impunidad por el temor de las víctimas a enfrentarse en un juicio y la incapacidad del Estado para brindar protección a testigos de hechos graves.

Durante el primer semestre de 2010 aumenta el accionar de grupos armados ilegales, dándose 884 homicidios a la par con la reorganización del mercado del narcotráfico, disputa por el control y captura de rentas ilegales y se han alinderado en la confrontación de grupos narcotraficantes por el control de negocios ilícitos en la ciudad, dándose principalmente enfrentamientos entre alias Valenciano y alias

Sebastián, grupos que articularon el paramilitarismo entre 1997 y 2005, que estaban conformados por ex paramilitares, desmovilizados reincidentes y nuevos integrantes menores de 18 años.

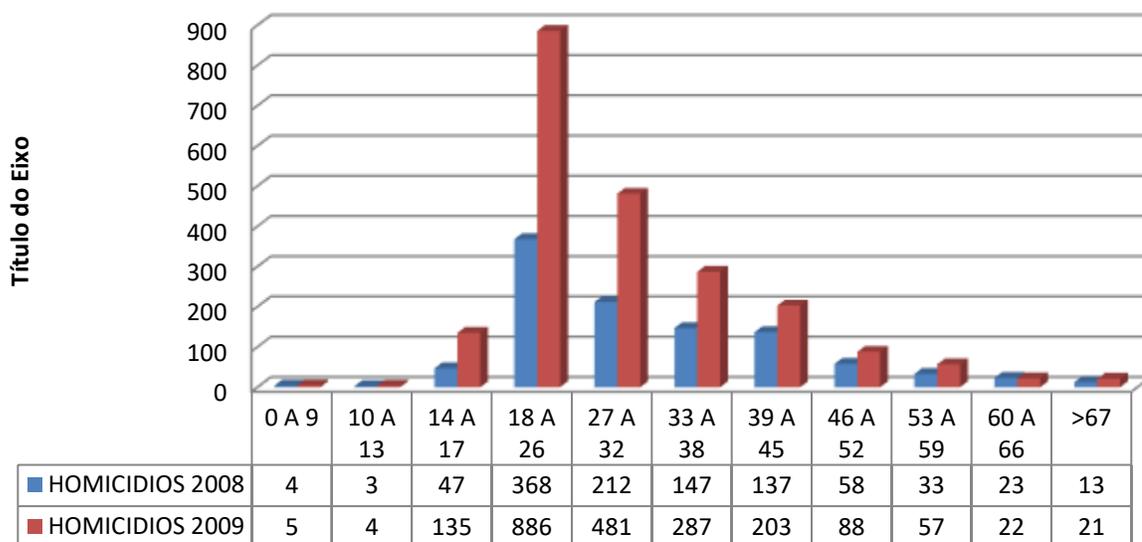
Los resultados de este primer semestre, desembocaron en conductas como homicidios, extorsión, desplazamiento forzado intraurbano, proporcionando una violencia cíclica en donde niños, niñas y adolescentes eran los objetos de amenazas como la vida escolar por el enfrentamiento de grupos armados ilegales y el intento de reclutamientos para dedicarlos a actuaciones ilícitas, siendo un escenario indiscriminado de violencia donde se presentaban dos tipos de conflictos 1) generado por combos y control territorial de barrios y 2) pugna derivada del paramilitarismo y narcotráfico por el control de los recursos ilícitos de la ciudad.

Además durante el periodo 2008-2011, 17.912 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, se dieron 6.663 muertes de adolescentes, especialmente en el año 2009 con 2.189 casos, siendo parte de las etapas de violencia que vivió la ciudad durante estos periodos: (Ver gráfico 1 y 2).



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto de Medicina Legal. Homicidios. Datos 2008- 2011.

## NÚMERO DE HOMICIDIOS POR RANGO DE EDAD 2008 Y 2009



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de información sobre seguridad, 2010.

- 1) 2007-2009: Se da una disputa interna por el control de rutas entre las facciones de la oficina de Envigado con estructuras neoparamilitares o bacrim de los grupos de alias Valenciano, con el objeto de posicionarse en zonas periféricas, rurales y semiurbanas para cooptar grupos ilegales organizados en los barrios.
- 2) 2010: Los grupos de la facción de alias Valenciano recibieron apoyo de la agrupación derivada del paramilitarismo
- 3) 2011: Debilitamiento de alias Valenciano y consolidación de alias Sebastián y alias Beto, el sector occidental, suroccidental y sector rural seguía siendo un corredor geoestratégico para el tráfico y microtráfico.

Otra forma de violencia directa hacia los niños, niñas y adolescentes, es que fueron objeto de torturas, amenazas e intimidaciones por parte de la fuerza pública, entre 2009 y 2011 se conocieron 112 casos, en donde el 91% de las víctimas eran jóvenes entre 14 y 18 años, a quienes les aplicaban el tábano, bastón eléctrico o láser, vaciamiento de pegante sacol y acceso carnal violento a dos niñas de 13 y 14 años en el 2009 por parte de miembros de la policía, se conocieron cuatro casos de homicidios contra estudiantes, uno dentro del plantel educativo y tres en inmediaciones afectándose el derecho a la vida, a la libertad y educación, frente a lo cual hubieron pocas acciones Estatales para esclarecer los hechos (Informe Personería, 2011).

También, los actos delictivos afectaron a instituciones educativas donde había agrupaciones ilegales y ejercían micro soberanías delictivas a través de fronteras

invisibles. En el año 2011 se intimidaron 307 estudiantes y se asesinaron 2, frente a esta problemática las Instituciones educativas determinaron estrategias con enfoques diferenciales para ingresar a los jóvenes a programas como 1) “delinquir no paga” donde enseñan las consecuencias (sanciones) y tipificaciones de hechos punibles en las que pueden incurrir los jóvenes entre 14 y 18 años con el fin de prevenir actos violentos y 2) jóvenes en alto riesgo, cuyo objetivo es restablecer derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de jóvenes en situación de vulnerabilidad manifiesta, capacitarlos para la inserción laboral e inclusión social.

No obstante, la aplicación del Sistema de Responsabilidad penal para Adolescentes (SRPA) que inició su vigencia el 1° de Abril de 2008 se convierte en un mandato deóntico, y su materialización se da como una política pública que parte de la doctrina de protección integral para promover y defender los derechos del niño (14-18 años, Ley 1098/2006), la cual hace parte del bloque de constitucionalidad de tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia como la Convención de los Derechos del niño, las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, Reglas de la Habana y Reglas de Tokio, dándose una exigibilidad político- social de los derechos del niño mediante cuatro principios generales establecidos en la Convención: Art. 2 no discriminación, Art. 3 interés superior del niño, Art. 6 derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.

De manera que, el SRPA, se ejecutó de forma plena entre el 2010 y 2011 teniendo una actuación sistemática por un conjunto de instituciones para responder a las acciones delictivas de los jóvenes entre 14 y 18 años, como la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; ingresando al SRPA durante el periodo 2008 – 2011: 11. 189 hombres (89%) y 1.321 mujeres (11%), debido a que había una alta probabilidad de que los jóvenes fueran usados por redes delictivas.

#### *b) Violencia Estructural*

Alude a la violencia intrínseca en sistemas sociales, políticos y económicos que gobiernan las situaciones de los Estados, sobre lo cual Percy Calderón citando a Johan Galtung lo expone como explotación y situación de debilidad en cuanto a necesidades de bienestar y de libertad que privan derechos humanos y políticos mediante la explotación económica, violación de necesidades de identidad y represión política, dándose como ejemplo el servicio militar obligatorio y una mirada crítica al sistema político y económico internacional que empobrece a los países del sur (Calderón, 2009).

El primer caso estudiado de violencia estructural en el año 2008, fue cuando la Personería de Medellín se pronunció al momento en que miembros del ejército nacional (comprometía a la IV brigada) reclutaban jóvenes y los retenían durante horas en el batallón, luego de que el grupo de trabajo de detención arbitraria de la ONU emitió la opinión n° 8/ 2008 sobre 3 casos de reclutamiento en Colombia por parte de la fuerza pública “batidas, redadas o levas, son homologables a detención arbitraria ilegal y no están permitidas desde el DIDH”, caso que también lo expone

la corte constitucional en la sentencia C – 176/2007 como una forma de privación de la libertad.

Además, el Comité Metropolitano de Derechos Humanos expone que han habido responsabilidades por parte del Estado en la violación de Derechos Humanos por acción u omisión y expone una discusión para visibilizar las problemáticas que conllevan a la exclusión de los jóvenes en la ciudad, el desempleo entre 2008 y 2011 tuvo una tasa del 22,6% en los jóvenes entre 14 y 26 años, la falta de experiencia, el acceso a la educación superior, etc., que implica una gran deuda social del Estado para con los jóvenes, mientras que la Agencia del ministerio público da prioridad a combatir la pobreza e inequidad, la conflictividad armada entre barrios populares, que se dan por múltiples violencias entre grupos ilegales que disputan el control territorial, afecta más a los jóvenes entre 18 y 26 años.

Cabe resaltar, que los niños y adolescentes en situación de calle durante el año 2009 fueron de 2.192 en total, de los cuales tan solo el 58% estaban matriculados en programas de inclusión social. Estos, han sido víctimas de agresiones por parte de la fuerza pública, especialmente aquellos que se encuentran entre los 15 y 17 años.

Por otra parte, el informe de Personería de Medellín del primer semestre de 2010 permite inferir otros efectos de la violencia estructural como la deserción escolar, cesación no informada de 757 estudiantes, dificultades de los jóvenes para tener acceso a la participación y tomar decisiones políticas, el populismo punitivo en manuales de convivencia que hacía difuso diferenciar sus sanciones y de la ley 1098/2006, tampoco se da un mensaje claro en la ley sobre la aplicación de sanciones, dándose medidas garantistas o estrictas, incluso para casos similares.

No obstante, la pobreza e inequidad durante el periodo 2008-2011 fueron uno de los mayores factores de vulnerabilidad en Medellín, registrándose la mayor desigualdad del país durante el periodo 2003-2010, evidenciándose que durante el periodo 2009-2011: 14. 606 NNA han sido expulsados a vivir en situación de calle a causa de la violencia intrafamiliar, la pobreza, el desempleo y el desplazamiento forzado, de los cuales se han tenido 3.679 denuncias al ser aprovechados por inescrupulosos que cometen delitos sexuales, promueven el consumo de sustancias psicoactivas y gestionan la reclusión para el narcotráfico.

De modo similar, es prioritario abordar la problemática de desempleo juvenil, ya que en el año 2010, 78 millones de jóvenes en el mundo se encontraban en situación de desempleo, teniendo un mayor impacto en países en vía de desarrollo, específicamente en la ciudad de Medellín, que cuenta con alrededor de 500.000 jóvenes entre 14-26 años, tuvo un índice de 22, 6% de desempleo (Gallo & Molina, 2011).

Por último, se observa que la violencia estructural es un eufemismo a diferentes tipos de exclusión social, política y económica, ante lo cual no pasa desapercibido la situación que enfrentan jóvenes desplazados y víctimas del conflicto armado interno, en tanto que no se reconoce su condición, ni hay reflexiones sobre el

deterioro de vida a causa del desplazamiento, obstaculizando el restablecimiento de sus derechos, pues la atención con enfoque diferencial se centra más en jóvenes de 14 a 17 años, excluyendo a los jóvenes de 18 a 26 años en estas políticas, siendo paradójico que las personas menores de 25 años representan el 65% de la población desplazada en Colombia (Acevedo, citando a ACNUR y Colombia Joven, 2012).

c) *Violencia Cultural*<sup>6</sup>

Por otro lado, la violencia cultural se expresa desde los medios, símbolos y lenguaje que terminan legitimando la violencia directa y estructural a través de la alienación, conformismo, analfabetismo, etc. (Calderón, citando a Galtung 2009), lo cual es evidente en el tema del populismo punitivo, las altas sanciones que pretenden implementar a los jóvenes desde un sistema procesal inquisitivo, lo cual disminuye el costo de oportunidad para promover políticas públicas de inclusión social, enfocándose en soluciones más represivas ante las diferentes problemáticas de inseguridad, en donde los jóvenes son actores.

Resulta que, en la coyuntura política de actualidad, se dan múltiples debates sobre el rol que desempeñan los jóvenes en la sociedad civil como sujetos, con unos derechos extendidos, que implican una actuación administrativa por parte del Estado y un deber de la familia y la comunidad para su cumplimiento, este enfoque, denominado doctrina de protección integral aplicada en la convención internacional de los derechos del niño, se vuelve un punto de partida para analizar si las pretensiones que resuelve el sistema de responsabilidad penal para adolescentes cumple los preceptos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

De esta forma, durante la investigación se analizan simultáneamente dos variables 1) las cargas punitivas en las leyes de infancia y adolescencia y 2) la importancia de articular políticas públicas de inclusión social, como una forma de promocionar los derechos del niño y el adolescente y dar solución a hechos punibles por parte de esta población, siendo un aporte de nuevas perspectivas de investigación en el campo criminológico, que permite comprender el tratamiento que se le da a los jóvenes en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Al no tener capacidad jurídica para discutir las leyes, dialogar o, siquiera, para votar, los jóvenes entre 14 y 17 años que están siendo procesados por haber cometido algún delito quedan a la deriva, esperando a que decisiones determinantes en su vida sean tomadas por ellos, y donde el resultado final, en la mayoría de los casos, si son declarados culpables, va a ser la privación de su libertad, situación que remite al texto de Alessandro Baratta sobre la relación entre infancia y democracia, expone la difícil relación producida entre jóvenes y adultos: 1) exclusión de niños y jóvenes del pacto social (ciudadanía), 2) los adolescentes no son parte contratante 3) la lucha de los derechos de niños y jóvenes, no es una lucha propia, quedando desde

---

<sup>6</sup> En este ítem se estudia de forma general el populismo punitivo, como violencia cultural desde la perspectiva de Johan Galtung contextualizándolo desde la incidencia que tienen decisiones nacionales en la aplicación de la política pública de juventud municipal.

los discursos de los derechos humanos, 4) no se le ha otorgado a los jóvenes y niños el poder de definir, puesto que los adultos han definido sus derechos por ellos<sup>7</sup>.

Desde un análisis de la opinión pública se considera la cárcel como una solución a todos los problemas sociales, se pretenden establecer más sanciones y crear leyes que hacen uso del populismo punitivo, del afán de los políticos por obtener más votos a costa de ocasionar hacinamiento carcelario, represión, malos tratos e injusticias dirigidas hacia los jóvenes. En definitiva, esta historia, es producto de las dictaduras militares de los '70 y se adaptó maravillosamente al proyecto "social" del momento.<sup>8</sup> Ejemplo fehaciente es la "ley 1453 de 2011"<sup>9</sup>, la cual fue promovida durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos por el Ministro del Interior Germán Vargas Lleras, el senador del Partido de la U Roy Barreras y la senadora del partido verde Gilma Jiménez.

Al realizar un seguimiento sobre esta reforma al código penal y al código de infancia y adolescencia, es evidente un tratamiento altamente punitivo por parte del Estado hacia los jóvenes en donde se pretendía aumentar las penas hasta 15 años en los centros de reclusión, no había justicia restaurativa y se delegaban funciones de vigilancia y control a la policía, buscando criminalizar a los adolescentes como adultos. En mayo de 2011, Germán Vargas Lleras señaló que "no podemos seguir teniendo sicarios de dieciséis y diecisiete años sin pagar condenas"<sup>10</sup>, por lo tanto, esto significa un populismo punitivo, que da preámbulo al detrimento del código del menor de 1989 y para la ley 1098 de 2006, ya que la principal función del sistema penal para adolescentes, según este código se enfoca en: 1) reclusión, 2) resocialización y 3) rehabilitación.

Cabe resaltar que la ley mencionada, también vulnera derechos de libertad de expresión (art. 20 CP) y participación (art 40 CP), puesto que en el art. 26 expresa:

“Modifíquese el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

*Artículo 200. Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes”<sup>11</sup>.*

Lo anterior permite analizar las consecuencias del populismo punitivo, en donde se trata de dar relevancia al vox populi por encima de la prima facie del ordenamiento jurídico, se da un aumento de cargas punitivas y se disminuyen la garantía de derechos fundamentales, en términos de Johan Galtung, la abstracción de dicha ley

---

<sup>7</sup> <http://byacom.net/amimetoca/wp-content/uploads/2012/08/baratta-infancia-y-democracia.pdf>

<sup>8</sup> García Méndez, E: (S.F) “Infancia, ley y democracia”

<sup>9</sup> Ley sancionada por el presidente Juan Manuel Santos, expuesta en el Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011.

<sup>10</sup> Entrevista citada por periódico “El turbión” en la World Wide Web. <http://elturbion.com/?p=2377>.

<sup>11</sup> Ley 1453/2011, artículo 26.

en la realidad, es parte de la violencia simbólica en donde el Estado y sectores de la sociedad civil empiezan a etiquetar y construir un enemigo, a sectores vulnerables de la sociedad que más allá de estrategias para sancionarlos penalmente, necesitan de políticas públicas de inclusión social.

Pero, ¿qué papel juegan los jóvenes menores de edad en todo el asunto carcelario?

Para comenzar, cabría resaltar que ha habido amplias y extensas discusiones sobre la edad en la que un menor debe ser considerado imputable por haber cometido un delito. En esta cuestión entran en juego variables como el desarrollo cognitivo, si conocía o no que lo que estaba haciendo era ilegal, lo afectivo y, en general, las discusiones siempre se terminan tomando desde un punto de vista psicológico que, según Juan Bustos<sup>12</sup>, ha olvidado el ámbito jurídico- político y ha generado grandes inconvenientes, ya que, según él: *“No es más persona un inimputable, ni menos persona un imputable”*, todos deben ser considerados iguales en derecho.

No obstante, aclara que la responsabilidad penal que tiene un sujeto a la hora de ser procesado debe ser equivalente al nivel de satisfacción de necesidades que tenga, siendo la edad un aspecto a tener en cuenta. Producto de considerar al menor como alguien inmaduro psicológica y biológicamente, ha surgido un imaginario colectivo que los considera personas peligrosas, diferentes y hasta desviadas; lo que ha sido un obstáculo para darles las categorías de responsabilidad y autonomía. Respecto a lo anterior, Bustos plantea que los menores siempre deben de tener una responsabilidad penal, más no criminal en los delitos.

Por ello, a continuación, se indaga un poco sobre la Responsabilidad Penal Juvenil (RPJ): la Responsabilidad Penal Juvenil se refiere a una transformación desde el punto de vista social, donde los jóvenes pasan de ser objeto de tutela y represión a sujetos plenos de derechos. Así, los países que aplican este modelo dan respuesta a las infracciones penales de una manera más activa y menos reactiva. La RPJ es vista como una alternativa a la prisión, donde se emplean todos los medios necesarios para que haya una prevención de los crímenes, y no se actúe sólo cuando éstos ya fueron cometidos.

Así pues, la RPJ está íntimamente ligada con las políticas públicas, pues la defensa y reconocimiento de los derechos de los niños depende, en gran medida, de una adecuada implementación de éstas, a partir de una descentralización de los recursos destinados a las políticas públicas.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que la Responsabilidad Penal Juvenil está íntimamente relacionada con las políticas públicas, que ya no son concebidas tanto como políticas gubernamentales, sino que se trata de una relación conjunta entre la sociedad y el gobierno. Esto conlleva a que no baste con firmar tratados y Convenios, sino que las leyes sean aplicadas, que las políticas públicas sean asumidas como protagonistas en el Sistema Penal Juvenil.

---

<sup>12</sup> Bustos, J. (SF). Imputabilidad y edad penal .p.p 287- 299.

De esta manera, para García Méndez<sup>13</sup>, la clave para que las políticas públicas tengan un impacto real en un país está en que no estén dirigidas sólo a los jóvenes en “situación irregular” o a los “pobres”, sino a todos ellos, a modo de prevención y pedagogía.

Ejemplo de ello, serían las diversas campañas donde se debe proteger y educar al niño estudiante, a los menores trabajadores en zonas rurales y urbanas, reconocer sus derechos programáticos y el papel del Estado Social de Derecho que debe organizar una serie de recursos institucionales y técnicos para mejorar el bienestar biopsico social de esta población, y al mismo tiempo, se deben tener en cuenta otras variables que aportan a la multicausalidad de la exclusión social : la pobreza, la inequidad intelectual, la falta de cobertura en estudios para el trabajo.

Consecuencia de lo anterior, es la falta de políticas sociales básicas (salud y educación), que ni siquiera ciertos formalismos logran disimular han llevado al desamparo de los menores en la ciudad, donde ciertas políticas asistencialistas son utilizadas como escudo de legitimación de los personajes públicos. García Méndez lo explica de la siguiente manera:

*“Mientras las políticas sociales básicas tienden a ser percibidas como una obligación del Estado de las cuales los ciudadanos, en cuanto tales, se sienten acreedores de un derecho, las políticas asistenciales resultan mucho más percibidas como prerrogativas de un gobierno (cuando no de un partido) frente a las cuales el ciudadano se transforma en cliente y el servicio en dádiva. Posiblemente resulta más claro ahora entender que cualquier reducción”.*

Finalmente, a la hora de plantear alternativas a la situación del Sistema Penal juvenil en Medellín, Baratta considera inviable que la solución a los sistemas punitivos y la defensa de los Derechos de los niños, niñas y jóvenes sea la legislación o un cambio en el mundo jurídico, para él, se debe dar una transformación social, con una adecuada participación civil que se movilice a nivel mundial.

## **2. Políticas públicas para la inclusión social en jóvenes**

### *Comparación de enfoques, herramientas y resultados*

Frente a estas problemáticas la Personería de Medellín, hizo un seguimiento de las políticas públicas en el marco de la ley 1098/2006, el acuerdo 084/2006 y el Decreto reglamentario 1526/2007, los cuales exponen una mezcla de enfoques en materia de políticas públicas: de riesgo, jóvenes como sujetos de derechos y como actores estratégicos del desarrollo y enfoque participativo.

---

<sup>13</sup> García Méndez, E: (S.F) “Infancia, ley y democracia”

Desde el enfoque de riesgo, se crearon programas como “jóvenes en riesgo” con la finalidad de reivindicar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a jóvenes post penados y en condiciones de vulnerabilidad, también a la niñez en situación de calle, en donde se atendieron 11.391 por parte de fundaciones como el servicio juvenil Bosconia, la fundación brazos abiertos y el patio ciudad Don Bosco, programas como Medellín Solidaría que aplica el programa familias en acción a más de 45.000 familias orientando al fortalecimiento económico; el proyecto buen vivir para el restablecimiento de derechos; la institución brazos abiertos en concordancia con la Personería que reciben a jóvenes en situación de riesgo de explotación sexual<sup>14</sup>.

Por consiguiente, este enfoque de riesgo focaliza políticas públicas para jóvenes excluidos, fomentando el acceso a servicios de la ciudadanía juvenil, tratando de otorgar unas medidas prestacionales en el marco del Estado Social de Derecho (Rodríguez, 2011), sin embargo, la principal crítica es la exclusión de los jóvenes para tomar decisiones que incidan en la adecuación y ejecución de la política pública, limitándose algunos derechos, por ejemplo, desde datos arrojados por la Personería de Medellín en el año 2011, se daban agresiones en diferentes fundaciones e incluso se permitía que jóvenes mayores castigaran físicamente a los menores dentro de los institutos, y para el caso del desplazamiento los jóvenes entre 18 a 26 años no se consideran riesgo, en la medida que la mayoría de los programas están destinados para la población entre 14 y 17 años.

Otro enfoque, reconoce los jóvenes como sujeto de derechos debido a la Constitución Política de 1991 (Artículos 44 y 45), los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (Art. 93) como la Convención de los Derechos del Niño que trae a colación cuatro principios generales: Art. 2 no discriminación, Art. 3 interés superior del niño, Art. 6 derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, Art. 12 A la opinión del niño; las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, Reglas de la Habana y Reglas de Tokio.

En el ordenamiento jurídico interno se estudian la Ley 375/1997, Ley 1098/2006 y Ley 1622/2013, al cual se suma un gran sustento jurisprudencial, que permiten evidenciar el papel de la Corte Constitucional como un actor de política pública que emite diferentes soluciones judiciales en materia de derechos sociales y evidencia la política pública como un instrumento mediante el cual el Estado persigue unos propósitos colectivos para asegurar la dignidad humana (Cano, 2011).

Entonces, este marco legal permitió el desarrollo de proyectos como el buen vivir para la prevención y restablecimiento de derechos, red de bibliotecas, escuelas musicales, universalización de derechos a la educación, cultura y el deporte, a implementar seguimientos al Acuerdo Municipal 084/2006, al Decreto Reglamentario 1526/2007 y hacer seguimientos a las Instituciones educativas (IE) para evitar que los derechos a la libertad, educación y a la vida de los jóvenes fueran

---

<sup>14</sup> En su mayoría, los jóvenes más propensos tienen el rango de edad entre los 12 y 17 años

afectados, creándose el Comité de Convivencia y Seguridad de las IE, sumándose un seguimiento exhaustivo de los Manuales de Convivencia de las diferentes IE de la Secretaría de Educación en alianza con la Universidad Nacional, observando que 49 manuales de convivencia eran contrarios a la ley, 42 IE infringen el derecho al debido proceso, 9 vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad y 4 violentan el derecho a la libertad de expresión.

A pesar de este marco normativo, la principal crítica a este enfoque radica en su restricción a la participación de los jóvenes y omite el papel de estos en la construcción de las políticas, ya que deberían interpretarse cada uno de los principios con un enfoque diferencial, que varía en relación con los sujetos a los cuales se dirige la política pública, en donde la norma debe ser soporte de la política pública y no una restricción para su realización por una situación formal o vaguedad de la norma.

Por otra parte, el enfoque de jóvenes como actores estratégicos del desarrollo se toma como punto de partida para hacer frente a los grandes cambios en el proceso de modernización, aumento del grado de industrialización, apertura comercial y una transnacionalización económica y cultural, que desembocan en altos índices de desempleo en los jóvenes e implican crear centros de apoyo ocupacional, en donde no necesariamente se dedican a la capacitación para el empleo, sino, que forman y capacitan a los jóvenes para generar ingresos propios (Gallo & Molina, citando a Abdala, 2011).

Dicho enfoque, fomenta la participación y el desarrollo humano, lo cual es evidente en la Ciudad de Medellín mediante la implementación de centros de emprendimiento, centros de desarrollo empresarial zonal y articulación con las Instituciones Educativas y de educación superior.

Finalmente, el enfoque participativo de la política pública expone “aquellos procesos juveniles que permitan a los sectores afectados participar en su formulación e implementación, procurando soluciones desde la base, en donde el Estado entra a formalizar el proceso con la inclusión de esa política en la agenda administrativa” (Zornoza, 2009), sin embargo, el autor Ernesto Rodríguez propone que el “poder juvenil” tenga incidencia en las decisiones con impactos efectivos sobre quienes formulan las políticas, lo cual se ha tratado de desarrollar con el Acuerdo Municipal N° 76/2006 “Plan estratégico Municipal de desarrollo juvenil” en donde se promueve la participación entre jóvenes de 14 a 26 años, mediante los clubes juveniles a los cuales se aportan recursos económicos a grupos entre 7-15 integrantes, dando prioridad a estratos 1, 2 y 3 del SISBEN y buscando fortalecer la política a través de los Consejos Municipales de Juventud.

### 3. Conclusión

*Hacia el diseño de nuevas políticas públicas de juventud*

Esta investigación ha realizado un diagnóstico de la violencia directa, estructural y cultural en la ciudad de Medellín, durante el periodo 2008- 2011, tomando como referencia la teoría de Johan Galtung, cuya finalidad fue evidenciar la incidencia que tienen las políticas públicas para la inclusión social en la disminución del conflicto de la ciudad, evidenciándose que:

- 1) Diferentes actores que promueven políticas públicas como la Corte Constitucional mediante Sentencias, los Concejales y Alcaldes mediante Acuerdos Municipales y Decretos, etc, hacen parte de un ordenamiento que no solo obedece a un sistema normativo, sino, que se convierte en un mandato, en una materialización de políticas públicas, lo que permite analizarlas desde una metodología teleológica, pero, en donde se deben ponderar unos principios y ejecutar las políticas en base a enfoques diferenciales, en donde lo normativo (formal) no prime sobre lo sustancial, para el diseño eficiente de las mismas.
- 2) Las categorizaciones de la violencia directa, estructural y cultural, permiten diagnosticar un panorama más amplio de la situación que se da entre los jóvenes de 14 a 26 años, demostrando la violencia cíclica y multicausal, que necesita de soluciones fácticas y teóricas, en donde la comunidad debe hacerse partícipe para el diseño, implementación, ejecución y evaluación.
- 3) Para implementar políticas públicas de juventud en el marco de la ley 375/1997, se excluían a jóvenes entre 18 a 26 años, priorizándolas hacia los menores de 18 años, por lo tanto a la luz de la Ley 1622/2013, es indispensable que las políticas públicas reconozcan los derechos a los jóvenes hasta los 28 años con la materialización de beneficios y logros de derechos sociales, económicos y políticos.
- 4) Se han desarrollado prácticas de populismo punitivo hacia los jóvenes, por lo tanto es deber de los observatorios locales e investigadores académicos en las ciencias sociales, hacer seguimiento a las diferentes prácticas de la sociedad civil, medios de comunicación y rama judicial en la implementación del SRPA. De lo cual se pueden promover nuevas políticas públicas para la prevención de la exclusión social, información y capacitación al joven y al ciudadano, siendo rescatable el programa “Delinquir no paga”.
- 5) Las políticas públicas de inclusión social en jóvenes, no se pueden limitar a un solo enfoque, al contrario debe integrarse al enfoque de riesgo, de derechos humanos, de jóvenes como sujeto del desarrollo y participativo, con el fin de que todos los actores tengan participación en las fases de la política pública, sin dar predominancia al adultismo, juvenilismo o institucionalismo y teniendo claro los enfoques diferenciales.
- 6) La implementación de una política pública integral, puede disminuir los índices de violencia directa, estructural y cultural, en la medida que incluye a los jóvenes en el seno de su estructura social, los expone como agente socializador y político y rescata a futuro derechos económicos, sociales y culturales.

## REFERENCIAS

1. Arias, L. (2009). Bloque de constitucionalidad y sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Colombia: Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla.
2. Arroyave, S. (2011). “Políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos” en *Revista del Departamento de Ciencia Política*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
3. Baratta, A. (S.F). “La situación de la protección del niño en América latina”. Buenos Aires, Argentina.
4. BUSTOS, J (SF). Imputabilidad y edad penal .pp. 287- 299.
5. Acevedo, J. (2012). Políticas Públicas y jóvenes desplazados en Medellín: Una mirada desde los contextos de exclusión. En: Eleuthera: Medellín. Pp. 68-79.
6. Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. En: Paz y conflictos: Universidad de Granada. Pp. 60- 81.
7. Cano, L. (2011). El papel de la Corte Constitucional Colombiana en el ámbito de las políticas públicas. Una mirada a los efectos de intervención en la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia: Trabajo preparado para el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: Quito.
8. Gallo, N & Molina, A. (2012). Línea base del programa de prevención de violencia, inclusión social y empleabilidad en jóvenes. En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud: Colombia. Pp. 415-426.
9. Personería de Medellín. (2009). Informe de derechos humanos periodo 2009. Indexado en la World Wide Web
10. Personería de Medellín. (2010). Informe de derechos humanos periodo 2010. Indexado en la World Wide Web.
11. Personería de Medellín. (2011). Informe de derechos humanos periodo 2011. Indexado en la World Wide Web.
12. Rodríguez, E. (2008). Políticas públicas de juventud en América Latina: Experiencias adquiridas y desafíos a encarar. En: Inclusión y ciudadanía: Perspectivas de la juventud en Iberoamérica: Uruguay. Pp 273-291.
13. Zornoza, J. (2009). Análisis de las políticas públicas de inclusión social en Medellín. Estudio de caso barrio Maravía. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

#### 14. Normatividad

Ley 375/1997

Ley 1098/2006

Ley 1453/2011

Ley 1622/2013

Corte Constitucional. Sentencia T- 025/2004

Corte Constitucional Sentencia C- 176/2007

Corte Constitucional Sentencia C- 862/2012

Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal N° 76/2006

Decreto 89/2000