

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004

AUTO 756 DE 2018

Referencia: Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular el Auto 251 de 2008.

Magistrada Ponente:
Gloria Stella Ortiz Delgado.

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, profiere la presente providencia.

ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional, en la **Sentencia T-025 de 2004**, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país, la cual se produjo, no sólo por causas asociadas al conflicto y la violencia, sino también debido a la precaria capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población, y a la insuficiencia de los recursos asignados para este propósito.
2. Posteriormente, considerando que, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*, esta Corporación resolvió conservar la competencia para verificar el cumplimiento

de sus órdenes y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

3. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional señaló que, en cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidenciaban varios problemas, entre ellos que: “[n]o han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos (...)”. En este contexto, en el marco del seguimiento al estado declarado, esta Corporación, a través del **Auto 218 de 2006**, resaltó la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial integral y transversal a toda la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada, que reconozca que el desplazamiento forzado afecta de forma distinta y agravada dichos grupos de la población.

4. En este contexto, la Corte Constitucional llevó a cabo una sesión de información técnica el 28 de junio de 2007 con la finalidad de analizar la política pública dispuesta para la prevención, protección y atención a la población desplazada desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes desplazados¹.

5. Producto de esta diligencia, en el **Auto 251 de 2008**, esta Corporación concluyó que el Estado de Cosas Inconstitucional persiste y se agudiza respecto a la niñez y la adolescencia, debido al impacto desproporcionado que tienen el conflicto armado y el desplazamiento en este grupo poblacional. Sobre el particular, la Corte encontró diferentes factores que impiden conocer las verdaderas dimensiones fácticas del impacto del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes desplazados y, concluyó que los mismos inciden en la invisibilización de sus problemáticas, así como de su situación ante la respuesta estatal².

Sin embargo, conforme con la información allegada, esta Corporación encontró que la situación en la que se hallaba la población desplazada menor de 18 años resultaba constitucionalmente inadmisibles y apremiante. Esto, por cuanto los niños, niñas y adolescentes afrontan múltiples factores que inciden de manera específica en su desplazamiento³, al tiempo en que se encuentran expuestos a riesgos especiales⁴. Además, una vez son forzados a desplazarse, deben soportar

¹ Convocada en virtud del Auto 130 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.

² Los factores identificados fueron: (i) la falta de reconocimiento estatal y social de la magnitud del impacto del conflicto armado sobre la niñez y la adolescencia; (ii) problemas que inciden en el subregistro general de la población desplazada; (iii) problemas que inciden en el subregistro específico de la población menor de 18 años; y (iv) problemas con su registro civil e identificación. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico IV. 2.1.

³ Sobre el particular, la Corte advirtió que el impacto desproporcionado del desplazamiento y el conflicto sobre los NNA obedece a múltiples factores concurrentes, dentro de los cuales sobresalen: (i) las dinámicas propias del desplazamiento forzado y el conflicto armado y (ii) los riesgos especiales a los cuales se ven expuestos. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico III.

⁴ Los riesgos identificados en el Auto 251 de 2008 son los de: (i) ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal; (ii) reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado; (iii) de ser víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE); (iv) ser incorporados a los comercios ilícitos que

una serie de problemas transversales diferentes de aquellos que afectan a la población desplazada adulta⁵. Estos problemas, a su turno, se intensifican y empeoran en ciertos ámbitos críticos⁶, lo cual genera una afectación cualitativamente diferencial.

En consecuencia, la Corte Constitucional, mediante **Auto 251 de 2008**, ordenó al Gobierno Nacional adoptar medidas específicas en contra de los riesgos y afectaciones diferenciales que sufre la niñez y la adolescencia en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, tales como: (i) el diseño e implementación de un nuevo “*Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado*”⁷; (ii) tres proyectos piloto en el ámbito de prevención de tres riesgos especiales⁸; (iii) doce proyectos pilotos en el ámbito de atención⁹; y (iv) diferentes acciones

sustentan a los grupos armados ilegales (i.e. tráfico de drogas o trata de personas); (v) ser víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado; (vi) persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico III. 2.

⁵ “*Los problemas transversales que afectan a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados son los siguientes: (a) problemas graves de desprotección física frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (d) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de la participación y la organización; y (h) problemas graves de discriminación en ámbitos extraescolares, es decir, en espacios institucionales, sociales y comunitarios; y (i) problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito*”. Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV.2.

⁶ Los ámbitos críticos de intensificación de los problemas transversales identificados por la Corte en el Auto 251 de 2008 son: “(a) el ámbito de la etapa de emergencia del desplazamiento forzado; (b) el ámbito de la primera infancia; (c) el ámbito de la adolescencia; (d) el ámbito de las niñas y las adolescentes desplazadas; (e) el ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afrodescendientes-desplazados; y (f) el ámbito de los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento”.

⁷ Dicho Plan debe contener dos componentes centrales: “(a) un primer componente en el ámbito de la **prevención**, con elementos constitutivos relativos a los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y (b) un segundo componente en el ámbito de la **atención integral** a los niños, niñas y adolescentes desplazados, que aborde mediante sus elementos constitutivos los distintos **problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención a sus áreas críticas de intensificación**”. Este programa, además, debe cumplir con los parámetros señalados en dicha providencia, tales como los mínimos de racionalidad de obligatorio cumplimiento. Orden tercera del Auto 251 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda. (Énfasis de la Sala).

⁸ En concreto, la Corte ordenó dichos pilotos para la prevención de: (i) el reclutamiento; (ii) el impacto de las minas antipersonal y municiones sin explotar; y (iii) la victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley. Orden cuarta del Auto 251 de 2008.

⁹ “*Los doce proyectos piloto en el ámbito de la atención deberán compartir tres componentes mínimos comunes –atinentes a los problemas transversales diferenciados más apremiantes que aquejan a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a saber, el hambre, la salud y la desprotección–, y además habrán de incluir componentes específicamente dirigidos a responder a los problemas transversales diferenciados que afectan con particular dureza a los niños, niñas y adolescentes desplazados de sus respectivas zonas de implementación. En otras palabras, no todos los doce programas deberán incluir componentes referentes a la totalidad de los problemas transversales diferenciados y sus áreas de intensificación; los doce incluirán un núcleo común de componentes mínimos relativos a alimentación, salud y protección, y dependiendo de la zona en la cual se han de implementar, se complementarán con componentes referentes a otros problemas transversales o a determinados ámbitos críticos de intensificación que, en criterio de las autoridades destinatarias de la orden, se presenten con especial fuerza en el respectivo municipio o población*”. Orden quinta del Auto 251 de 2008 y fundamento jurídico V.2.2. M.P. Manuel José Cepeda.

relacionadas con la asistencia y atención de 18.000 menores de edad identificados en su anexo complementario¹⁰.

6. En virtud de lo anterior, entre 2008 y 2015 la Sala Especial de Seguimiento recibió múltiples informes por parte del Gobierno Nacional en donde presentó de manera detallada las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes de la **Sentencia T-025 de 2004** y el **Auto 251 de 2008**¹¹. Posteriormente, éstos fueron confrontados con diferentes documentos allegados por los organismos de control del Estado y la sociedad civil¹².

¹⁰ Orden sexta del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

¹¹ En este período, el Gobierno Nacional presentó los siguientes informes: Acción Social. *Protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia*. (28 de diciembre de 2008); Acción Social. *Informe avance de las valoraciones realizadas a los niños, niñas y adolescentes plenamente identificados y ubicados durante las jornadas masivas de entrega y atención*. (Enero de 2009); Acción Social. *Informe de avance en la puesta en marcha de los 15 proyectos piloto sobre atención y prevención*. (3 de marzo de 2009); Acción Social. *Informe de avance sobre la concertación y ejecución territorial de los 15 proyectos piloto*. (28 de abril de 2009); Acción Social. *Informe parcial de la evaluación de los 15 proyectos piloto y avances en la formulación del programa para la protección diferencial de NNA desplazados*. (24 de Julio de 2009); Acción Social. *Informe de avance Auto 251*. (24 de septiembre de 2009); Acción Social. *Informe avance del Proyecto Piloto en Bogotá*. (7 de octubre de 2009); Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010); Alcaldía de Santiago de Cali. *Respuesta al Auto 251 Niños, Niñas y Adolescentes*. (30 de octubre de 2010); Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. *Avances de Enfoque Diferencial. Auto 251 de 2008. “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado”*. (2010); Unidad para las Víctimas. *Informe del Gobierno Nacional sobre los avances en el cumplimiento de los autos de enfoque diferencial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. (19 de abril de 2012); Gobierno de Colombia. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2011*. (22 de abril y el 8 de agosto de 2014); Gobierno de Colombia. *Respuesta a la solicitud del Auto 256 de 2014 sobre la ampliación de la información allegada por la Unidad para las Víctimas, sobre los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado*. (8 de septiembre de 2014); Ministerio de Educación y Unidad para las Víctimas. *Informe del 7 de mayo de 2015 en respuesta al auto 097 de 2015 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. (7 de mayo de 2015).

¹² En el periodo comprendido entre 2009 y 2015, la Sala Especial recibió los siguientes informes: Coalición Colombia. *Comentarios sobre la propuesta del Gobierno proyecto piloto de prevención en materia de uso y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes*. (29 de enero de 2009); Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008. *Comentarios al informe del Gobierno sobre el diseño de los quince proyectos piloto*. (2 de marzo de 2009); Fundación Dos Mundos. *Observaciones sobre las acciones de índole psicosocial emprendidas por el Gobierno Nacional*. (Julio de 2009); Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008. *Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008*. (30 de octubre de 2009); Observatorio para la Paz. *Documentación sobre pilotaje para “Prevención de victimización de niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley en Medellín”*. (Octubre de 2009); Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención al desplazamiento forzado*. (Julio de 2010); Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: superar la exclusión social de la población desplazada*. Vol. 11. *Proceso Nacional de Verificación*. (Febrero de 2012); Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: superar la exclusión social de la población desplazada*. Vol. 11. *Proceso Nacional de Verificación*. (Febrero de 2012); Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada. *Comentarios al documento: Informe de avance en el cumplimiento de los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Enfoque diferencial, presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV a la Corte Constitucional el 20 de abril de 2012*. (2012); Consejo Noruego para Refugiados. *Valoración del informe de respuesta del Gobierno Nacional, a los Autos de Enfoque Diferencial (autos 092 y 251 de 2008, y 004, 005 y 006 de 2009)*. (Junio de 2012); Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, al Adolescencia y la Familia. *Oficio 1110600000 –AF-SIAF-181542/12-IMHC-FOR*. (27 de junio de 2012); Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial. Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de política pública con enfoque étnico*. (Marzo de 2014); Defensoría del Pueblo. *Conflicto armado y el riesgo para la mujer rural la Defensoría indica que han presentado casos de reclutamiento en Caquetá, Córdoba y Santander. Defensoría del Pueblo. El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Estudios de caso en los Departamentos de Chocó, Córdoba, Santander y Caquetá*. (2014); Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó: Diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo*. (2014); Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en la Guajira*. (2014).

7. Producto de esta labor, la Sala Especial de Seguimiento analizó la respuesta estatal mediante **Auto 333 de 2015**, allí destacó los esfuerzos del Gobierno Nacional para disponer instrumentos e implementar acciones dirigidos a enfrentar la situación de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado. En materia de **prevención y protección**, ante los riesgos específicos que afectan a los menores de edad, esta Sala resaltó: (i) la implementación del programa de protección integral “*Mis Derechos Primero*”; (ii) el diseño de instrumentos interinstitucionales y el impulso de instancias intersectoriales para la protección de los menores de edad en el marco del conflicto armado¹³; (iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional para la atención de la niñez al interior de la Unidad para las Víctimas; (iv) el desarrollo de sesiones de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Ilegales y Organizaciones Delictivas Organizadas (en adelante CIPRUNNA); (v) la articulación de acciones entre la Unidad para las Víctimas, la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos¹⁴ y diferentes espacios de prevención del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; así como (vi) el impulso de la “*Estrategia de Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*” para prevenir el reclutamiento forzado, la utilización y demás vulneraciones a esta grupo poblacional.

En el ámbito de la **atención**, la Sala Especial destacó el desarrollo de acciones como: (i) la entrega de ayudas humanitarias de emergencia y transición por las Unidades Móviles del ICBF; (ii) el suministro de alimentación a los hogares desplazados en etapa de transición; (iii) la priorización de “*menores declarantes*” y su remisión al ICBF para la correspondiente verificación de derechos; (iv) la formulación del proyecto Modelo Integrado de Atención Psicosocial para la Rehabilitación de Niños, Niñas y Adolescentes como medida de reparación, en cooperación con UNICEF y OIM; (v) los avances del ICBF en la construcción de la estrategia complementaria al modelo de atención psicosocial para niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, con enfoque diferencial y participativo; (vi) la realización de la investigación: “*Estado psicosocial de los niños, niñas y adolescentes: Una investigación de consecuencias, impactos y afectaciones por hecho victimizante con enfoque diferencial en el contexto del conflicto armado colombiano*”; (vii) la atención psicosocial a menores de edad a través de las Unidades Móviles del ICBF; y (viii) las acciones para la reintegración de NNA a sus hogares por parte del ICBF.

Adicionalmente, en materia de **salud**, el Gobierno también reportó avances en: (i) la promoción del aseguramiento y cobertura para los NNA desplazados; (ii)

¹³ Tales como: la adopción del mecanismo de supervisión de la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, utilización y violencia sexual; el Documento CONPES 3673 de 2010; la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos; el Documento CONPES 147 de 2012; Documento CONPES 3629 de 2012, entre otros.

¹⁴ Comisión conformada en el marco del documento CONPES 147 de 2012.

el fortalecimiento a la “*Asistencia Técnica Territorial*” enfocada en los ámbitos familiar y comunitario de las familias con niños en primera infancia afectados por el desplazamiento y el conflicto armado; y (iii) el refuerzo de los sistemas de información y la estrategia de comunicaciones.

8. No obstante, en el ámbito de **protección**, a pesar de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional y los logros expuestos a la Sala Especial, de acuerdo con los organismos de control del Estado y diferentes organizaciones civiles que trabajan por los derechos de la niñez y la adolescencia, los programas gubernamentales señalados no tenían la capacidad de proveer mecanismos eficaces de protección acordes con los riesgos advertidos desde 2008, especialmente por las falencias estructurales que persistían. En tal sentido, la Sala concluyó que: “*los riesgos señalados por la Corte en el Auto 251 de 2008 persisten y las iniciativas gubernamentales diseñadas para prevenir estos riesgos representan un avance formal y adolece de dificultades para lograr resultados efectivos*”¹⁵.

De igual forma, en materia de **atención**, la Corte advirtió diferentes problemas que inciden en la eficacia de la respuesta gubernamental. En tal sentido, la Sala destacó: (i) el fuerte retraso en el cumplimiento de las metas del programa “*Mis Derechos Primero*”¹⁶; (ii) la invisibilidad del desplazamiento como consecuencia del riesgo o impacto del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra menores de edad en el Registro Único de Víctimas y el déficit de su atención¹⁷; (iii) las falencias en el funcionamiento de la ruta de atención de “*Mis Derechos Primero*”, lo cual generó una respuesta fragmentada y, en consecuencia, tardía¹⁸; y (iv) problemas en la atención de NNA reclutados, utilizados y violentados sexualmente por grupos no vinculados a las dinámicas del conflicto armado¹⁹.

9. Sumado a estos problemas y falencias, la Sala Especial encontró diferentes inconsistencias y vacíos en la respuesta gubernamental, lo cual dificultó la realización de un diagnóstico completo de la política pública y la adopción de una decisión al respecto. En consecuencia, mediante **Auto 333 de 2015** la Corte solicitó información al Gobierno Nacional en torno a las medidas dispuestas para la protección y atención de los NNA desplazados.

¹⁵ Auto 333 de 2015. Fundamento jurídico 8.2. M.P. (E.) Myriam Ávila Roldán.

¹⁶ Así por ejemplo, la Corte encontró que: a pesar de la necesidad de implementar dicho programa de manera progresiva, el Gobierno se comprometió a atender al 100% de los menores de edad incluidos en el Registro Único de Víctimas (antes Registro Único para Población Desplazada) en 2012; por el contrario, Acción Social y la Unidad para las Víctimas reportaron en 2012 la atención de 363 en el marco de la estrategia de abordaje psicosocial y 476 en Salud Mental. En tal sentido, la Corte señaló que “*estas metas no fueron cubiertas en ninguno de estos años lo cual, en principio, da cuenta de una falta de seriedad en la respuesta gubernamental dada la incongruencia entre lo planeado y prometido y lo efectivamente realizado*”. Auto 333 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán. Fundamento jurídico 9.2.2.

¹⁷ De acuerdo con la Sala, “*las estadísticas presentadas en el Registro Único de Víctimas –RUV– no permiten observar si las causas de desplazamiento forzado obedecen a hechos de reclutamiento, utilización o violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes, la amenaza de que tales actos serán realizados o cualquiera de las circunstancias indicadas en el Auto 251 que pueden generar desplazamiento*”. Auto 333 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán. Fundamento jurídico 9.2.2.3.

¹⁸ Auto 333 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán. Fundamento jurídico 9.2.4.

¹⁹ Auto 333 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán. Fundamento 9.2.5.

10. Por otra parte, mediante **Auto 373 de 2016**²⁰ la Sala Especial evaluó la superación o persistencia del ECI en cada componente de la política pública dispuesta para la población desplazada. Para ello, (i) precisó los umbrales que se deben satisfacer en cada caso; así como (ii) el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales emitidas hasta ese momento; y, en consecuencia, definió (iii) las circunstancias en las que el juez constitucional debía intervenir²¹.

11. Sin embargo, en el citado auto no se realizó una valoración específica de la respuesta institucional en clave de los enfoques diferenciales de acuerdo con el género, la pertenencia a una etnia, la edad o la condición de discapacidad. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el **Auto 219 de 2011**²² y como se explicará posteriormente, es necesaria la adopción de una metodología de evaluación diferente y específica, tal como se hizo en los casos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes (**Auto 266 de 2017**) y mujeres en situación de desplazamiento (**Auto 737 de 2017**). Esta metodología será expuesta en las consideraciones de la presente providencia.

12. Bajo este entendido, y en consideración a que los derechos de los NNA afectados por la violencia y el desplazamiento forzado, así como aquellos en riesgo de estarlo, son sujetos de especial protección constitucional y sus derechos fundamentales prevalecen (arts. 5 y 44 C.P.), resulta necesario valorar las acciones y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la prevención, protección y atención integral a esta población, y la garantía del goce efectivo de sus derechos, en el marco del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado.

13. Para estos efectos, la Sala Especial hará una breve exposición acerca del contexto en el cual se enmarca la presente decisión (**sección I**). Posteriormente, explicará de manera sucinta la metodología conforme a la cual se analizarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de los NNA afectados por el desplazamiento forzado (**sección II**). A renglón seguido, y de conformidad con la metodología formulada, se evaluará el ECI a la luz del enfoque etario (**Sección III**).

²⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Para realizar esta evaluación se analizaron: (i) los diferentes informes allegados por el Gobierno Nacional, los Órganos de Control del Estado, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y la Población Desplazada en general, entre otros; y (ii) las mediciones del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, presentados por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República, las cuales fueron debatidas en el marco de la audiencia pública celebrada el 14 de septiembre de 2015. Adicionalmente, en los casos en los que la medición no era posible, especialmente porque la información a efectos de realizar el ejercicio comparativo no se encontraba disponible, esta Sala definió unos criterios provisionales).

²² “El tema de la inclusión del enfoque diferencial será abordado en un auto separado, no solamente por las dificultades de comprensión, diseño y ejecución de esta herramienta que se evidencian de los documentos remitidos a la Corte Constitucional tanto por parte del gobierno nacional como de las distintas organizaciones que han hecho acompañamiento a los autos de enfoque diferencial, sino porque los mecanismos de participación ciudadana activados a través de los autos 092 y 237 de 2008, 251 de 2008, 004, 005, y 006 de 2009, generaron expectativas legítimas a la población desplazada que imponen una metodología de seguimiento distinta a la que se adoptará en el presente auto”. Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas.

En esta última sección, (i) se presentará brevemente la respuesta institucional expuesta por el Gobierno Nacional; (ii) las observaciones formuladas por los organismos de control del Estado, la sociedad civil y demás acompañantes del proceso de seguimiento; y (iii) un diagnóstico fáctico acerca de la situación actual de los NNA en torno al desplazamiento forzado. A partir de ello, (iv) se realizará la valoración jurídica de la respuesta institucional, y para ello: (a) se analizará el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el **Auto 251 de 2008**; (b) se evaluará la persistencia o superación del ECI en relación con la niñez y la adolescencia víctima de desplazamiento; y (c) se precisarán aquellos aspectos puntuales sobre los cuales la Sala Especial mantendrá su seguimiento y se expondrán las medidas a adoptar.

CONSIDERACIONES

I. Contexto actual de la decisión. Persistencia del desplazamiento forzado individual y agudización de los desplazamientos masivos

14. El 24 de noviembre de 2016 ocurrió un hecho trascendental en el país. Luego de 4 años de conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), se firmó el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”²³, refrendado en el Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del mismo año, lo cual dio inicio al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

15. A partir de este Acuerdo, el Gobierno Nacional en su informe del 4 de agosto de 2017 se refirió a los avances alcanzados en los diferentes componentes de la política pública evaluados en el **Auto 373 de 2016** y afirmó que varias medidas adoptadas, así como la priorización de algunas de las intervenciones realizadas, se dieron “*teniendo en cuenta los planes del Gobierno Nacional respecto a la Implementación del Acuerdo de Paz*”; y bajo el reconocimiento que “*las víctimas del conflicto armado, ocupan un papel importante dentro del Acuerdo de Paz*”²⁴.

16. En este contexto, mediante **Auto 474 de 2017** esta Sala solicitó información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. En respuesta a dicha providencia, el Gobierno manifestó que “*todas las medidas [del Acuerdo Final de Paz] buscan proteger los derechos humanos y fomentar la tolerancia, la convivencia y garantizar la no repetición*”²⁵. En esta medida, la firma del Acuerdo Final de Paz, sumado al proceso de dejación de armas y a la reincorporación de los miembros de las FARC-EP a la vida civil, sin duda marcan un hito en el proceso de seguimiento

²³ En adelante, Acuerdo Final de Paz o AFP.

²⁴ Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 152, 168, 322, 401 y 414.

²⁵ Alto Comisionado para la Paz y Alto Consejero para el Postconflicto. *Cumplimiento al Auto 474 de 2017, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*. (17 de noviembre de 2017). Pág. 1.

a la **Sentencia T-025 de 2004**; y constituye un avance significativo en la búsqueda de la paz como principal garantía de no repetición del delito de desplazamiento forzado.

17. Sin embargo, es preciso recordar que el proceso de monitoreo que adelanta esta Corporación en materia de desplazamiento forzado se fundamenta en la situación humanitaria en que se encuentra la población en situación de desplazamiento forzado. Bajo este entendido, mientras persista la situación de afectación masiva de derechos fundamentales de los desplazados, la labor de seguimiento continúa a pesar de los diferentes cambios normativos (legales o administrativos), en tanto la expedición de nuevas normas, o el diseño y ejecución de nuevas políticas públicas no son por sí solos criterios suficientes y concluyentes para dar por superado el ECI o las casusas que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública²⁶, aunque sean valoradas. Esto, por cuanto esta Corporación se enfoca en la garantía real de la eficacia de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia.

18. De hecho, esta Corporación ha identificado diferentes situaciones en las cuales los cambios normativos derivaron en nuevos *bloques institucionales y prácticas inconstitucionales*²⁷. Así, por ejemplo, en el **Auto 119 de 2013**, la Sala concluyó que la Unidad para las Víctimas incurría en una práctica contraria a la Constitución al no incluir en el Registro Único de Víctimas aquellas solicitudes relacionadas con desplazamientos vinculados a situaciones de violencia generalizada²⁸.

19. Bajo este entendido, el proceso de seguimiento se ha dado en el marco de diversos cambios legales y administrativos que han impactado la continuidad de la política de desplazamiento forzado y el ritmo de avance en la superación del ECI, con transiciones significativas como las derivadas de las medidas de prevención y atención del desplazamiento (Ley 387 de 1997²⁹) y de atención y

²⁶ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.2.

²⁷ Ver, por ejemplo, el bloqueo institucional derivado de la desarticulación de los diferentes instrumentos normativos dispuestos para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas y afrodescendiente (Auto 266 de 2017, fundamento jurídico 25) o el caso del Auto 620 de 2017 donde esta Sala señaló tener “*fuertes indicios acerca de la existencia de un bloqueo institucional, derivado de la descoordinación de las diferentes autoridades responsables de la prevención, protección, asistencia y atención a la población desplazada o riesgo de estarlo*”. En dicha oportunidad, por ejemplo, se encontró que, debido a los problemas de coordinación entre los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito se estaban afectando los derechos territoriales y a la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en el pacífico nariñense. Auto 620 de 2017. Fundamentos jurídicos 56 a 63. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ “*DECLARAR que la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional*”. Auto 119 de 2013. Orden primera. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁹ “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”.

reparación integral (Ley 1448 de 2011³⁰), a las cuales se suma actualmente la implementación de un Acuerdo de Paz³¹.

20. En este escenario, esta Corporación no puede desconocer la persistencia del desplazamiento forzado en el contexto actual ni las consecuencias de este, así como las graves y masivas violaciones de Derechos Humanos que aún se registran en algunas regiones del país. Al respecto, la Defensoría del Pueblo en su informe anual de 2018 reiteró su diagnóstico realizado en 2016 y 2017, en los siguientes términos:

“En el Informe de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada del año 2016 se había identificado: ‘La emergencia y consolidación de nuevas dinámicas de riesgo, que emergen en la coyuntura del cese del fuego bilateral y la reconfiguración de las acciones de los grupos armados ilegales, y entre éstas, las disputas sobre las economías extractivas como fuente de financiamiento. Esto genera riesgos para la sostenibilidad de los procesos de retornos, reubicaciones y la permanencia en el territorio’³². Esta situación indicaba la configuración de nuevos escenarios de riesgo³³ y amenaza para la población desplazada ante la expansión de grupos armados en el marco del cese al fuego y posterior dejación de armas de las FARC-EP, y así mismo se advertía el incremento de la violencia que podría generar situaciones de desplazamientos masivos y confinamiento, hechos que han terminado por materializarse durante el año 2017”³⁴.

21. En este mismo sentido, en el **Auto 266 de 2017**³⁵ se advirtió la persistencia de los riesgos que enfrentan los pueblos y comunidades afrodescendientes e indígenas en sus territorios, así como el impacto diferenciado y desproporcionado que recae sobre esta población, el cual *“se refleja en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recurrentes y agudización de su crisis humanitaria”*.

22. En línea con lo anterior, en el **Auto 504 de 2017** la Sala señaló cómo en materia de desplazamiento forzado, si bien las cifras en el 2016 se redujeron cerca de un 19% a nivel nacional, los desplazamientos masivos mostraron un aumento y una concentración en la costa pacífica y en el departamento de Norte

³⁰ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

³¹ En torno a la implementación concurrente entre las medidas consignadas en la Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 es pertinente traer a colación lo dispuesto en la Sentencia C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. “A partir de estas consideraciones, y visto que en efecto la regla contenida en el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 podría ser interpretada, como lo entienden los actores, como derogatoria de la Ley 387 de 1997 y de otras normas previamente existentes en beneficio de la población desplazada, la Sala declarará inexecutable la expresión ‘que no contraríen la presente ley’ y exequible por los cargos analizados el resto del referido segmento normativo, lo que excluye entonces la posibilidad de que se considere derogada esa preceptiva que, conforme se ha explicado, continúa plenamente vigente, y debe ser aplicada al caso de todas aquellas personas víctimas de desplazamiento forzado que no puedan acceder a los beneficios desarrollados por la Ley de Víctimas”.

³² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Derechos de las Comunidades en Riesgo y Situación de Desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (2016). Pág. 9.

³³ Estas situaciones han acontecido en diversas regiones como el Bajo Atrato, el Pacífico Chocoano, el Pacífico Caucaño, el departamento de Nariño, las zonas Centro y Norte del Cauca, el Sur de Córdoba, el Sur de Bolívar, el Catatumbo, el Sur del Meta y Guaviare, así como en centros urbanos como Bogotá, Cali y Medellín.

³⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 18.

³⁵ Auto 266 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009”.

de Santander. Esta tendencia, de acuerdo con este auto, se mantuvo en 2017 como consecuencia de las confrontaciones entre las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los grupos post desmovilización³⁶.

Por ejemplo, el departamento del Chocó es una de las regiones en donde después del Acuerdo de Paz se concentró el desplazamiento forzado. Allí, la Defensoría del Pueblo³⁷ y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)³⁸ documentaron un aumento significativo en el número de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento en contra de las comunidades afrodescendientes e indígenas como consecuencia de los enfrentamientos entre la guerrilla del ELN y el grupo autodenominado AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), por el control territorial de subregiones en donde anteriormente ejercían control las FARC-EP³⁹.

Es decir que, como resultado del Acuerdo de Paz y la desmovilización de las FARC-EP, los casos de desplazamiento masivo, restricciones a la movilidad y confinamiento persisten principalmente en aquellas zonas donde los grupos armados ilegales continuaron con sus procesos de expansión y “ocupación” de territorios. De acuerdo con el informe de 2018 de la Defensoría del Pueblo, las zonas identificadas son el Pacífico colombiano, Catatumbo y el sur oriente del país⁴⁰.

23. En el **Auto 620 de 2017**⁴¹ esta Corporación adoptó medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, debido a “*la gravedad de la situación que se vive en los territorios de las comunidades afrodescendientes y los pueblos Eperara-*

³⁶ OCHA. Infografía Trimestral del Fondo Humanitario de Colombia (Enero-Marzo 2017). http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/infografia_0.pdf. (2017).

³⁷ “[Luego] de iniciados los diálogos entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, el Sistema de Alertas Tempranas emitió múltiples Informes de Riesgo, de Inminencia y Notas de Seguimiento a través de las cuales advirtió los diferentes riesgos que afrontarían las comunidades del Chocó, especialmente por la persistencia del conflicto armado y la permanencia de diferentes actores armados. Concretamente, estas advertencias reportaron principalmente tres escenarios en los cuales se evidencia el impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto armado en el Chocó: (14.1) antes del cese al fuego de las FARC-EP, (14.2) durante éste y la movilización hacia las Zonas Veredales Transitorias y de Normalización (ZNTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y (14.3) después de la firma del Acuerdo de Paz”. Auto 504 de 2017. Fundamento jurídico 13. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁸ De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), entre enero y mayo de 2017 el 70% de los desplazamientos se presentaron en ese departamento, mientras que, en el mismo periodo, fueron afectadas 5.884 personas (aprox.) en 10 eventos de limitaciones y restricciones a la movilidad. OCHA. Infografía Trimestral del Fondo Humanitario de Colombia (Enero-Marzo 2017). http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/infografia_0.pdf. (2017).

³⁹ En efecto, “*la Defensoría del Pueblo señaló que para el mes de octubre de 2016, las FARC se encontraban concentradas en las Zonas de Pre-agrupamiento, ubicadas en Panamacito-Itmina, Juntas de Tamaná-Nóvita, La Italiana-San José del Palmar, Vegaéz-Vigía del Fuerte, La Playa-Murindó y Pogue-Bojayá. A partir del repliegue de esta guerrilla, la Defensoría informó que las AGC y el ELN avanzaron paulatinamente “copando” zonas estratégicas para su accionar, anteriormente controladas por las FARC-EP, principalmente en las regiones del Atrato Medio, previéndose incluso su expansión hacia el Alto Atrato y la Subregión del San Juan*”. Auto 504 de 2017. Fundamento jurídico 13.3. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 15-29.

⁴¹ Auto 620 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “*Adopción de medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios 004 y 005 de 2009, 174 de 2011, 073 de 2014 y 373 de 2016*”.

Siapidaara y Awá, especialmente por las condiciones de seguridad de los municipios del Pacífico Nariñense y el recrudecimiento de los riesgos y las diferentes afectaciones que enfrentan los grupos étnicos que allí habitan”.

24. En el **Auto 737 de 2017**⁴², esta Sala advirtió la persistencia de hechos de violencia generalizada que impactan de manera directa, *“diferenciada y desproporcionada sobre las mujeres víctimas de desplazamiento, dados los riesgos que éstas enfrentan, no solo en contextos de conflicto armado sino que, además, tal como precisó el Auto 009 de 2015, sigue siendo un grupo altamente vulnerable a la victimización sexual, incluso por actores no armados. Así, los riesgos de género persisten en atención a las nuevas fuentes de violencia generalizada y de desplazamiento forzado”.*

25. Sumado a ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó que, entre enero y diciembre de 2017, se registraron 73 eventos de desplazamiento masivo, con un total de 4.302 familias desplazadas, correspondientes a 15.526 personas, concentrados en su mayoría en los departamentos de Chocó (29 eventos, 6.337 personas), Nariño (19 eventos, 4.676 personas) y Norte de Santander (7 eventos, 1.428 personas)⁴³. Entre enero y mayo de 2018, se presentaron aún más desplazamientos masivos, en contraste con el mismo periodo del año inmediatamente anterior. Así lo informó ACNUR quien identificó 34 eventos masivos, donde fueron forzadas a desplazarse 13.706 personas (3.989 familias), hechos que se concentraron especialmente en Norte de Santander (9 eventos, 7.946 personas), Antioquia (9 eventos, 2.299 personas), Nariño (7 eventos, 1.981 personas) y Chocó (4 eventos, 875 personas)⁴⁴.

26. Así mismo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas reiteró lo advertido por la Defensoría del Pueblo en el Informe Especial de Riesgo 010⁴⁵ sobre 156 homicidios, 5 desapariciones forzadas y 33 casos de atentados contra líderes y defensores de Derechos Humanos ocurridos entre el 1° de enero de 2016 y el 1° de marzo de 2017⁴⁶, e identificó tres escenarios principales de violencia, a saber: *“1) La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC; 2) La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales”*⁴⁷.

⁴² Auto 737 de 2017 M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado. *“Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015”.*

⁴³ ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2017 (IDP)*. (30 de enero de 2018). Pág. 1.

⁴⁴ ACNUR. *Informe de desplazamientos masivos 2018. Periodo enero-mayo*. (4 de junio de 2018). Pág. 1.

⁴⁵ Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. *Informe Especial de Riesgo No. 010 del 30 de marzo de 2017*.

⁴⁶ La cifra de homicidios de líderes y defensores se amplía a 186 casos al 5 de julio de 2017, de conformidad con el informe de la CSMLV de agosto de 2017.

⁴⁷ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2016-2017. Agosto de 2017.

27. En línea con lo anterior, Amnistía Internacional en su informe 2017/2018 señaló cómo *“a pesar de la firma del acuerdo de paz, el conflicto armado se intensificó en algunas zonas de Colombia como consecuencia de los enfrentamientos armados entre guerrilleros del ELN, grupos paramilitares y fuerzas del Estado que trataban de llenar el vacío de poder provocado por la desmovilización de las FARC”*⁴⁸.

28. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a principios del 2018, señaló que la falta de presencia estatal efectiva e integral en zonas rurales *“ha llevado a una escalada de violencia en ciertas partes del país (...). Entre los grupos violentos que se aprovechan de la débil presencia estatal en las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP están los grupos del crimen organizado (nacional y transnacional), numerosos grupos criminales locales, grupos que surgieron debido a las falencias en el proceso de reintegración de las FARC-EP y grupos armados organizados, como el ELN y el EPL”*⁴⁹.

29. De acuerdo con este contexto, esta Sala Especial reafirma que su intervención en la protección del goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general, y de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento forzado, en particular, no solo sigue vigente, sino que, además, resulta imperativa.

II. Metodología conforme con la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de los niños, niñas y adolescentes

30. En la presente sección, de una parte, la Sala explicará las razones por las cuales se hace necesario adoptar una metodología específica para evaluar la respuesta gubernamental de cara al goce efectivo de los derechos de los NNA en situación de desplazamiento forzado y, de otra, expondrá en qué consiste esta metodología.

Necesidad de adoptar una metodología específica para evaluar la respuesta gubernamental de cara al goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento

31. En el **Auto 373 de 2016**, la Sala Especial precisó las pautas y criterios que se deben alcanzar para entender superado el ECI. Así, en relación con la garantía de los derechos de los NNA, la Corte reiteró que su situación no sólo evidencia la continuidad del Estado de Cosas Inconstitucional, sino que también lo expresa de manera más crítica, alarmante y apremiante. Bajo este entendido,

⁴⁸ Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. Situación de los derechos humanos en el mundo*. (2018). Pág. 156.

⁴⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/37/3/Add.3*. (2 de marzo de 2018). Pág. 7.

la Corte reafirmó que su superación implica, entre otros factores⁵⁰, la adopción de un enfoque diferencial que reconozca el impacto específico y desproporcionado que produce el desplazamiento forzado sobre los menores de edad, de forma tal que la respuesta institucional sea inmediata, prioritaria y efectiva⁵¹.

En consecuencia, la Corte Constitucional estableció que el Gobierno Nacional se encuentra obligado a demostrar no sólo *“la conducencia de las políticas públicas implementadas para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”*, sino también *“su orientación de manera racional, adecuando así la capacidad técnica y presupuestal a las obligaciones asumidas por el Estado”* y *“la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad”*⁵².

32. En el citado **Auto 373 de 2016** la Corte Constitucional no incorporó en su valoración un análisis específico acerca de la situación de los NNA en situación de desplazamiento ni de la respuesta estatal. Esto, en primer lugar, debido a que ni el Gobierno Nacional ni la Contraloría General de la República presentaron resultados desagregados en sus encuestas en torno al impacto de las políticas públicas sobre esta población⁵³. En segundo lugar, tal y como lo advirtió la Defensoría del Pueblo, dichas encuestas no incorporaron los enfoques diferenciales de manera que sus conclusiones no permitieron *“identificar impactos adicionales a los grupos vulnerables identificados por la Corte Constitucional: mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afro y personas con discapacidad (...), lo cual pudo haber invisibilizado sus carencias particulares”*⁵⁴.

Del mismo modo, señaló que las encuestas fueron *“realizadas únicamente en cascos urbanos, dejando por fuera a la población desplazada que se encuentra viviendo en zonas rurales del país”*, con lo cual se excluyó a la niñez y la adolescencia que hace parte de la población campesina y étnica que se encuentra en zonas rurales, en territorios colectivos o ancestrales⁵⁵. En cuarto lugar, la

⁵⁰ Cfr. Auto 008 de 2009. Consideración No 18. Sección III. M.P. Manuel José Cepeda. Providencia citada en el Auto 373 de 2016.

⁵¹ “[Una] solución estatal inmediata, decidida y efectiva ‘que amerita medidas específicas de resolución’ a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia, contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren, hace que ‘difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional’”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.2.

⁵² Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.2.

⁵³ Cfr. Unidad para las Víctimas. *Informe del Gobierno Nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*. (Diciembre de 2014) y Contraloría General de la República. *Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Construcción de la Línea Base para el Seguimiento Y el Monitoreo al Cumplimiento de La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (Enero de 2015).

⁵⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe de la Defensoría del Pueblo, desarrollado en el marco del cuestionario formulado en el Auto 298 de 2015 de la Corte Constitucional*. (11 de septiembre de 2015). Pág. 13.

⁵⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de la Defensoría del Pueblo, desarrollado en el marco del cuestionario formulado en el Auto 298 de 2015 de la Corte Constitucional*. (11 de septiembre de 2015). Pág. 13.

Sala consideró las advertencias formuladas por parte de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado y la misma Unidad para las Víctimas acerca de la suficiencia de los indicadores, puesto que no todos los componentes contaban con ellos ni con las fuentes de información necesarias para realizar de manera completa las mediciones de su goce efectivo⁵⁶.

33. En ese sentido, es pertinente mencionar que desde la **Sentencia T-025 de 2004** se “*señaló la ausencia de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación como uno de los problemas más protuberantes de la política de atención a la población desplazada*”. A pesar de ello, y de las diferentes órdenes dictadas por esta Corporación para superar ese vacío⁵⁷, el Gobierno Nacional continúa sin precisar la forma en que se incorpora el enfoque etario en los indicadores -en una eventual transversalización-, el modo en que se relaciona con otros enfoques (i.e. étnico, género, discapacidad o territorial) ni la manera en que los indicadores van a permitir a la Corte: (i) evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas y la continuidad de la política pública dispuesta para proteger los derechos de los NNA; o (ii) conocer eventuales errores, obstáculos o fallas en su diseño e implementación con el fin de adoptar decisiones encaminadas a superarlos.

34. Como consecuencia de los problemas señalados, en la presente oportunidad no se definirán umbrales para evaluar la superación del ECI con relación a la situación de los NNA desplazados o en riesgo de estarlo. En el contexto actual esta labor no es posible debido a que el Gobierno Nacional no explicó a la Corte Constitucional la forma en que mide el goce efectivo de la población desplazada menor de edad y el impacto de sus acciones en la garantía de sus derechos. De hecho, con excepción del componente de educación, la Unidad para las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación no se refirieron a los NNA en su informe en respuesta a la orden primera del **Auto 373 de 2016**, la cual está relacionada con los indicadores de goce efectivo⁵⁸.

35. En consecuencia, en este auto se adoptará una metodología específica para evaluar el ECI en relación con la superación del impacto diferencial del desplazamiento sobre los menores de edad, en armonía con lo dispuesto en los **Autos 266 de 2017** (para grupos étnicos) y **737 de 2017** (para mujeres desplazadas), en tanto allí se reafirmaron los parámetros para analizar la superación del ECI en los casos de población diferencial. Con este propósito, (i) se señalarán las pautas y criterios para tener en cuenta en la valoración de la superación del ECI en relación con la población menor de edad; (ii) se reiterarán los niveles de cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte; (iii) así como los factores que determinan la intervención excepcional del juez constitucional en las políticas públicas.

⁵⁶ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.

⁵⁷ Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 266 de 2006, 118 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda) y 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵⁸ Cfr. Unidad para las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación. *Entrega del Informe de respuesta a la solicitud primera del Auto 373 de 2016*. (31 de octubre de 2016).

36. En segundo lugar, se solicitará al Gobierno Nacional, en cabeza de la directora de la Unidad para las Víctimas y el director del Departamento Nacional de Planeación, informar de qué manera los menores de edad son incluidos en las mediciones de goce efectivo de derechos y cómo los indicadores –formulados o en estructuración– responden al enfoque diferencial etario⁵⁹.

Metodología específica para evaluar la respuesta gubernamental para garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento

a. *Carácter estructural del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en Sentencia T-025 de 2004 y criterios generales para su levantamiento.*

37. En el **Auto 373 de 2016**, esta Sala Especial explicó de manera detallada el carácter estructural del ECI declarado en la **Sentencia T-025 de 2004**. En concreto, para esta Corporación, el fundamento de la declaratoria fue la vulneración prolongada y reiterada de múltiples derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron los amparos que la Corte resolvió en esa ocasión, como de la población desplazada en general⁶⁰. Dicha situación de vulneración masiva de derechos, a juicio de esta Corporación, se sustentó en la confluencia de dos factores: *“las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”*⁶¹.

38. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte concluyó que la vulneración masiva de los derechos de la población desplazada respondía a razones estructurales. En este sentido, encontró que la política pública adolecía de dos factores que explicaban la naturaleza estructural del ECI: *“(i) la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y (ii) la precaria capacidad*

⁵⁹ Al efecto, es importante lo expuesto por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el sentido de

⁶⁰ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Conforme lo identificó esta Corporación, dentro de los derechos vulnerados se encuentran: “1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad (...); 2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos (...); 3. El derecho a escoger su lugar de domicilio (...); 4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación (...); 5. (...) Los derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados; 6. (...) El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; 7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida (...); 8. El derecho a la integridad personal (...); 9. El derecho a la seguridad personal; 10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir (...); 11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio (...); 12. El derecho a una alimentación mínima (...); 13. El derecho a la educación (...); 14. El derecho a una vivienda digna (...); 15. El derecho a la paz (...); 16. El derecho a la personalidad jurídica (...); 17. El derecho a la igualdad”.

⁶¹ En el apartado 6 de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte advierte además que la vulneración de derechos de la población desplazada responde a que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*.

institucional para implementarla”⁶². Además, como parte de las falencias identificadas en la política pública dispuesta para la población desplazada, esta Corporación resaltó la ausencia del marco reglamentario para “*que [se] faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. [Además,] no existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos*”⁶³.

39. Sin embargo, conforme lo advirtió esta Corporación en el referido **Auto 373 de 2016**, “*el simple reverso o la mejora de las falencias estructurales que dieron lugar al ECI no puede considerarse como un elemento de juicio suficiente para determinar su superación, pues el análisis que se realizó para declararlo no es el mismo que se efectúa para superarlo*”⁶⁴. En efecto, el análisis para determinar la superación del ECI parte de la disposición de elementos sustantivos y objetivos que le permitan a esta Sala Especial valorar si las causas que motivaron la declaratoria del ECI fueron superadas o si estas persisten por la ausencia de una probada demostración del goce material y sustancial de los derechos fundamentales de la población desplazada.

40. Así las cosas, a lo largo del proceso de seguimiento la Corte Constitucional desarrolló algunas pautas y parámetros para evaluar los avances alcanzados por el Estado en la superación del ECI. Estos fueron recogidos y sistematizados por la Sala en el **Auto 373 de 2016**, en el que se explicó la forma en que deben ser entendidos y priorizados⁶⁵. En particular, se enfatizó en dos de ellos: (i) la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales; y (ii) la inclusión de un enfoque diferencial transversal en la política pública.

41. Con relación a lo primero, la Sala Especial precisó que las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e *indiscutible* en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales⁶⁶. En otras palabras, el parámetro más relevante para determinar la superación del ECI se fundamenta en la cobertura y el grado de satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada, en tanto “*las medidas adoptadas a nivel presupuestal, administrativo y de política pública son relevantes ‘en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos’*”⁶⁷.

⁶² Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Consideración 6.2.1.

⁶³ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Consideración 6.3.1.1.

⁶⁴ Cfr. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 1. Parte General, p. 9 y ss.

⁶⁵ Para estos efectos consultar el fundamento jurídico 1.2. del Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁶ La Corte afirmó que “*la superación del Estado de Cosas Inconstitucional supone un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado [de tal manera que] alcanzado un nivel óptimo de satisfacción y de goce efectivo de un derecho, este avance sea reconocido formalmente*”. Auto 008 de 2009. Consideración No 33. Sección III.1.

⁶⁷ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.2.

42. El segundo parámetro que destacó el **Auto 373 de 2016** fue la incorporación de los enfoques diferenciales en la política pública dispuesta para la población desplazada⁶⁸. Sobre este particular, la Sala reiteró que, por mandato constitucional, al Estado le asiste la obligación de adoptar medidas *específicas* para responder de manera eficaz a los riesgos y las problemáticas particulares que afectan a los grupos poblacionales más vulnerables, como los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento.

43. En este punto, es necesario recordar que el **Auto 373 de 2016** no realizó una evaluación de la política a la luz de los enfoques diferenciales por los motivos señalados anteriormente (*supra*), sino que centró su análisis en los componentes que la integran (i.e. registro, ayuda humanitaria, tierras, etc.). En tal sentido, es claro que no empleó el segundo de los criterios citados, sino que apeló al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en general como el criterio central para adelantar su evaluación, de allí que haya definido umbrales para cada uno de los componentes⁶⁹.

44. Sin embargo, como se explicó en la sección anterior, en el caso de la niñez y la adolescencia víctima de desplazamiento forzado no es posible emplear dicha metodología en tanto persisten problemas y vacíos en torno a la inclusión del enfoque diferencial etario en los indicadores de goce efectivo (*supra*). Además, en este caso la evaluación no puede eludir el segundo criterio señalado: la inclusión de un enfoque diferencial transversal en la política pública, especialmente por “*las dificultades de comprensión, diseño y ejecución de esta herramienta*”⁷⁰.

b. Criterios específicos para evaluar el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional a la luz de los enfoques diferenciales.

45. Como se dijo, recientemente esta Sala Especial se pronunció acerca de los impactos diferenciales del desplazamiento forzado para la población afrodescendiente e indígena (**Auto 266 de 2017**) y las mujeres (**Auto 737 de 2017**) en situación de desplazamiento. Para tales efectos, la Corte estableció como pautas: (i) *el goce efectivo de los derechos de la población*, lo cual implica la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como

⁶⁸ “Al analizar la situación en la que se encuentran las mujeres (cf. auto 092 de 2008), las niñas, niños y adolescentes (cf. auto 251 de 2008), los pueblos indígenas (cf. auto 004 de 2009) y las comunidades afro descendientes (cf. auto 005 de 2009), y las personas con discapacidad y el adulto mayor desplazados (cf. auto 006 de 2009), la Corte constató que se trata de grupos en los que no sólo ‘se manifiesta la continuidad del ECI’ sino en los que este último se expresa de manera más ‘crítica, alarmante y apremiante’. Con ello la Corte consideró que, por mandato de la Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva ‘que amerita medidas específicas de resolución’ a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia, contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren, hace que ‘difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional’”. Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 1.2.

⁶⁹ Ver el fundamento 1.3. del Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁰ Auto 219 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En dicha providencia, la Sala Especial explicó la necesidad de adoptar una decisión específica para la evaluación del Estado de Cosas Inconstitucional en el caso de los grupos étnicos, las mujeres, los niños, niñas, adolescentes y las personas con discapacidad.

instrumentos de medición idóneos que permitan su evaluación; y (ii) **la inclusión del enfoque diferencial en la política pública**, lo cual significa la disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a los riesgos específicos que enfrentan los menores de edad desplazados o en riesgo de desplazamiento, los problemas transversales que afrontan en estos escenarios y los ámbitos críticos que los intensifican.

- (i) El goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo.

46. Mediante **Auto 373 de 2016** la Sala Especial explicó de manera clara en qué consiste el ECI declarado en **Sentencia T-025 de 2004** y los criterios para determinar su levantamiento. Concretamente, reiteró los ejes temáticos sobre los cuales la Corte Constitucional evalúa las medidas adoptadas por las entidades para superar el ECI⁷¹.

Así mismo, precisó la forma en que estos criterios o pautas deben ser entendidas y priorizadas⁷². Sobre este particular, la Sala reafirmó que los criterios para el levantamiento del ECI *“deben ser entendidos e interpretados en función del criterio principal: la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales”*⁷³.

Es por ello que, aun cuando la Corte Constitucional reconozca en sus análisis los esfuerzos gubernamentales en la superación de problemas estructurales, los mismos son *“valorados en su calidad de medios para alcanzar el fin propuesto: el goce efectivo de los derechos”*, puesto que, la labor de seguimiento se debe concentrar en los resultados alcanzados y no en los procesos o gestiones administrativas, que no han generado un impacto real en el goce efectivo de los derechos de la población.

47. Como se desprende de lo anterior, es claro que el estado de cosas contrario a la Constitución no se supera por la mera gestión administrativa, sino

⁷¹ “La superación del Estado de Cosas Inconstitucional exige que el Gobierno Nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí: // (a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales// (b) Corrección de las causas estructurales del Estado de Cosas Inconstitucional, en especial (i) la insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de desplazados.// (c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de sus derechos, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad. // (d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.// (e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional”. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Consideración No 18. Sección III.

⁷² Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.2.

⁷³ Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 26.

que se deben establecer y probar resultados que se evalúen a la luz del goce efectivo de los derechos de la población desplazada –en este caso, de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento–.

- (ii) Disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación.

48. Es claro que el seguimiento de la Corte Constitucional al proceso de superación del ECI en materia de desplazamiento forzado en Colombia, no se encuentra en la misma etapa que hace catorce (14) años, cuando esta Corporación profirió la **Sentencia T-025 de 2004**. En línea con lo anterior, la labor de la Sala Especial de Seguimiento a esa sentencia también se ha modificado sustancialmente desde su creación en el año 2009, en tanto el Gobierno Nacional ha sido receptivo al proceso de seguimiento y ha dispuesto, en general, de instrumentos de intervención para dar respuesta a las distintas problemáticas asociadas al desplazamiento forzado y a la protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, en cumplimiento de las órdenes dictadas en este proceso.

En consideración a la evolución que han tenido en estos años, tanto el desplazamiento forzado, como la respuesta institucional a este y, para procurar una actuación más efectiva de las entidades vinculadas a la superación del ECI, incluida la Corte, esta Sala Especial se detendrá en las distintas etapas de la política pública para centrarse en las necesidades y urgencias actuales del proceso de seguimiento de conformidad con los criterios establecidos en el **Auto 251 de 2008**, para dar claridad en el seguimiento a la efectiva superación del estado de anormalidad que persiste en la política de desplazamiento forzado, especialmente en lo relacionado con la protección de los derechos de los NNA desplazados o en riesgo de estarlo.

49. Esta Corporación señaló que, para avanzar progresivamente en la garantía efectiva de los derechos constitucionales, el Estado debe: (i) disponer de una política pública, generalmente plasmada en un plan; (ii) dicho plan debe estar orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos; y (iii) el plan debe ser sensible a la participación ciudadana⁷⁴. Por tanto, resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional, no solo la ausencia de instrumentos de intervención gubernamental sino que, pese a su existencia, *“(i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”*⁷⁵.

Sin embargo, en los casos en los que esta Corporación declara un ECI y profiere órdenes relacionadas con la disposición de instrumentos de intervención como planes o políticas, es posible que al evaluar el cumplimiento de la sentencia la

⁷⁴ Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁵ Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 5.5.2.

Corte concluya que el plan existe o que, incluso, ha iniciado su ejecución. El asunto es que ni el diseño ni la efectiva implementación de la política en mención de manera aislada o en sí mismos, pueden dar cuenta de la garantía del derecho y, por tanto, no son medios conducentes ni definitivos para valorar la superación del ECI. Así lo señaló esta Sala Especial en otras oportunidades:

“La mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente para dar por superado el estado de cosas inconstitucional. Estos hechos pueden ser relevantes en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos, pero no son per se un criterio para dar por terminado el proceso judicial”⁷⁶.

50. Sumado a lo anterior, para esta Corporación la aplicación de este parámetro de evaluación del ECI respecto de la situación de los NNA desplazados, implica la **necesidad de contar con una política cualificada**, esto es, la disposición de una oferta estatal que: (i) cumpla con unos criterios mínimos de racionalidad (ii) para prevenir o contrarrestar los riesgos específicos que enfrentan los menores de edad desplazados y (iii) superar los problemas transversales diferenciados que afrontan, así como los ámbitos críticos que los intensifican.

51. Con relación a lo primero, el **Auto 251 de 2008** definió elementos mínimos de racionalidad que debe observar la política, los cuales son: (i) especificidad individual del programa, sus componentes y sus respectivos elementos constitutivos; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, de cara al goce efectivo de los derechos; (iii) cronograma de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro, (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales prevalecientes de los NNA; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal de la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia; y (xvii) participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a los NNA afectados por el conflicto armado interno, la violencia generalizada y el desplazamiento forzados⁷⁷.

⁷⁶ Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁷ Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento jurídico V.1.3.

52. En relación con lo segundo, la Corte Constitucional en el **Auto 251 de 2008**, al analizar las causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los NNA, encontró que las mismas obedecen a tres factores: (i) la dinámica del conflicto armado y los patrones de desplazamiento a los que da lugar⁷⁸; (ii) que los niños, niñas y adolescentes son frecuentemente víctimas, junto con el resto de la población, de actos criminales de impacto general cometidos en el conflicto armado, los cuales, además tienen fuertes repercusiones sobre su salud física y mental⁷⁹; y (iii) los riesgos especiales a los cuales están expuestos.

Dado que la respuesta gubernamental debe “*conjurar dichos factores causales*”⁸⁰ la Sala explicó brevemente el alcance de cada uno de los riesgos identificados, a saber⁸¹:

- a) Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos en contra de su vida e integridad personal por los actores armados.
- b) Riesgo de reclutamiento forzoso de menores de edad por los grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.
- c) Riesgo excesivo de ser víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE).
- d) Riesgo de ser incorporados a los comercios ilícitos que sustentan a los grupos armados ilegales (i.e. tráfico de drogas y trata de menores de edad).
- e) Riesgo de ser víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- f) Riesgo de ser víctimas de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

53. De igual manera, la Corte al analizar el impacto cualitativamente diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre la niñez y la adolescencia, encontró que el mismo se manifiesta de tres maneras: “(1) *En primer lugar, por el paso apremiante del tiempo durante fases críticas del desarrollo de los menores en situación de desplazamiento. (2) En segundo lugar, porque los menores desplazados son afectados por una serie de **problemas transversales** que son diferentes de aquellos que afectan a la población desplazada adulta. (3) Estos problemas transversales, a su turno, se intensifican y empeoran en ciertos **ámbitos críticos***”⁸². Con relación a los problemas transversales, la Sala destacó:

⁷⁸ “[D]inámica en la cual las víctimas fatales de la confrontación suelen ser los hombres jóvenes y adultos, mientras que las víctimas sobrevivientes son a menudo las mujeres y sus hijos o dependientes menores de edad, que deben desplazarse forzosamente para sobrevivir”. Auto 251 de 2008.

⁷⁹ Sobre el particular, la Corte advirtió la necesidad de atender a los NNA no solo en situación de desplazamiento, sino también a aquellos que permanecen en los territorios donde se lleva a cabo el conflicto o se agudizó la violencia.

⁸⁰ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico III. 1. M.P. Manuel José Cepeda.

⁸¹ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico III. 3. M.P. Manuel José Cepeda.

⁸² Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV. M.P. Manuel José Cepeda. Énfasis de la Sala.

“(a) problemas graves de desprotección física frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento; (b) problemas graves de hambre y desnutrición; (c) problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal; (d) problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema; (e) problemas graves de índole psicosocial; (f) problemas graves en el campo de la recreación; (g) problemas graves en los campos de la participación y la organización; y (h) problemas graves de discriminación en ámbitos extraescolares, es decir, en espacios institucionales, sociales y comunitarios; y (i) problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito”⁸³.

Sumado a ello, la Corte señaló seis ámbitos críticos que intensifican los problemas transversales recién citados, estos son:

“(a) el ámbito de la etapa de emergencia del desplazamiento forzado; (b) el ámbito de la primera infancia; (c) el ámbito de la adolescencia; (d) el ámbito de las niñas y las adolescentes desplazadas; (e) el ámbito de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos -indígenas o afrodescendientes- desplazados; y (f) el ámbito de los menores de edad con discapacidad en situación de desplazamiento”⁸⁴.

54. Adicionalmente, en el **Auto 005 de 2009** la Corte Constitucional advirtió que las mujeres, niños y personas con discapacidad afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado, enfrentan algunos factores de riesgo señalados en los **Autos 092 de 2008, 251 de 2008 y 006 de 2009**, razón por la cual los mismos sufren un impacto desproporcionado por el desplazamiento. En consecuencia, esta Corporación señaló la necesidad de remitirse a lo resuelto en dichas providencias *“para efectos de la protección de los derechos individuales de los niños, mujeres y personas con discapacidad, miembros de las comunidades afro colombianas”⁸⁵*. En otras palabras, la obligación de la inclusión del enfoque diferencial en la política pública implica una respuesta integral a los riesgos y afectaciones que afrontan los NNA, lo cual debe responder a la necesidad de garantizar una transversalización de los enfoques etario, étnico, de género y discapacidad.

55. En esta medida, y bajo el parámetro aquí descrito, la política pública dispuesta para la atención y la protección de los NNA en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, requiere que sea calificada, lo cual implica que la misma debe cumplir con los criterios mínimos de racionalidad – definidos por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008** y reiterados en la presente decisión– y dar cuenta de forma cierta y objetiva, acerca del impacto que la política tiene sobre la mitigación de los riesgos específicos que afrontan

⁸³ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV.2.

⁸⁴ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV.3.

⁸⁵ Auto 005 de 2009. Fundamento jurídico 90. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

la niñez y la adolescencia; los problemas transversales diferenciados que los afectan una vez se produce el desplazamiento y las áreas críticas que intensifican dichos problemas.

c. Condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública y niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por la Corte Constitucional.

56. Como lo señaló el **Auto 373 de 2016**, mediante **Sentencia T-025 de 2004** la Corte Constitucional declaró la existencia de un ECI en materia de desplazamiento como consecuencia de un *bloqueo institucional* que generaba la vulneración masiva de derechos de la población desplazada en el país. Al respecto, si bien el término de *desbloqueo institucional* solo fue empleado hasta el **Auto 385 de 2010**, es claro que en el 2004 la Corte concluyó que la reiterada omisión de las autoridades en la atención y la protección a la población desplazada respondía a un *bloqueo* derivado de la discordancia entre la capacidad institucional y el presupuesto dispuesto para tales efectos, en contraste con las obligaciones constitucionales y legales de las autoridades.

57. En esa medida, con la declaratoria de un ECI, la Corte Constitucional buscó contrarrestar la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada mediante diferentes órdenes de carácter estructural dirigidas a *desbloquear la respuesta institucional*, de conformidad con “*el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional*”⁸⁶.

58. En ese contexto, la Sala Plena de la Corte Constitucional al considerar la complejidad y la magnitud de dicha labor, resolvió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y asegurar así que las autoridades adoptaran las medidas necesarias y eficaces para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Es decir, que la intervención excepcional del juez constitucional se fundamenta en la transgresión masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada y se restringe a la necesidad de *desbloquear* la implementación de la política pública dispuesta a favor de esta población.

59. Bajo este entendido, el **Auto 373 de 2016** explicó en qué casos, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se amerita la intervención *excepcional y residual* del juez constitucional en la política pública. En concreto identificó tres tipos de situaciones: (i) ante *bloqueos institucionales* y (ii) *prácticas inconstitucionales* que generan una vulneración desmedida de los derechos fundamentales, así como por (iii) la necesidad de adoptar medidas

⁸⁶ “10.1. Órdenes para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (...) La Corte está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia”. Sentencia T-025 de 2004.

cautelares para evitar un “*desbarajuste institucional*” que pueda afectar de manera masiva uno o más derechos fundamentales⁸⁷.

Cada una de estas tipologías fueron definidas y desarrolladas de manera detallada en el **Auto 373 de 2016**⁸⁸ y reiteradas en los **Autos 266 y 737 de 2017**⁸⁹. En consonancia con estos precedentes, es claro que la Corte Constitucional mantendrá el seguimiento a la política pública de atención y protección de la población desplazada, en relación con los *bloqueos institucionales* y las *prácticas inconstitucionales* identificados por esta Corporación, hasta que la Sala Especial pueda verificar que las autoridades concernidas ofrecen una respuesta al respecto y logren probar de manera clara y objetiva que se superaron las causas que ameritan la intervención excepcional de la Corte.

60. En relación con esto último, la Corte Constitucional también delimitó en su jurisprudencia, **los parámetros para evaluar el cumplimiento de sus órdenes estructurales**. Estos criterios han sido empleados para valorar si las acciones de las autoridades consiguieron superar las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional de juez constitucional en la política pública, si se dirigen a ello o si es necesario adoptar nuevos correctivos.

61. Al respecto, esta Sala Especial señaló que “*la permanencia de la intervención del juez constitucional se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)*”. Para ello, esta Corporación considera válido y útil la adopción de criterios que permitan evaluar los grados de cumplimiento que han alcanzado las autoridades. El propósito de este modelo es contar con criterios flexibles para valorar los avances, rezagos o retrocesos gubernamentales en el ciclo de las políticas públicas dispuestas para la garantía de derechos, sin que estos matices se pierdan ni desaparezcan como resultado de un examen que sólo tenga en cuenta el resultado alcanzado⁹⁰. Al respecto, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“(iv) *Determinación del nivel de cumplimiento (...) (1) El nivel de cumplimiento alto, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y*

⁸⁷ “(i) los bloqueos institucionales en sentido estricto, tanto por acción como por omisión, que afectan de manera desmedida los derechos fundamentales; (ii) la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar que se presente una situación de desbarajuste institucional y, con ello, afectar los derechos fundamentales de un número significativo de personas; y (iii) ante la presencia de prácticas inconstitucionales que, a pesar de no configurarse como un bloqueo institucional, se traducen en la vulneración masiva de uno o más derechos fundamentales de determinados sectores de la población, ya sea por que sufren un trato discriminatorio y/o porque se encuentran invisibilizados ante la actuación estatal y, en consecuencia, se hallan excluidos de la misma a pesar de contar con un marco legal y constitucional de protección vigente a su favor”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

⁸⁸ Consultar: Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

⁸⁹ Cfr. Auto 266 de 2017, fundamentos jurídicos 14, 15, 19, 20, 25, 26 y 32; y Auto 737 de 2017, fundamento jurídico 29. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁰ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle. “Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso. En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada”.

*racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) **El incumplimiento** supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzó, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho”⁹¹.*

62. Este modelo de valoración sobre el cumplimiento de órdenes estructurales tiene consecuencias sobre el rol del juez constitucional y, en principio, determina la necesidad de que este mantenga o no el seguimiento de manera excepcional en la política pública dispuesta para el goce efectivo de derechos. Al respecto, esta Corporación también señaló:

*“(v) Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado. Ahora bien, en la medida que los poderes del juez de tutela orientados a asegurar el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, tienen por objeto asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, el nivel de cumplimiento determinará qué debe hacer el juez. En efecto, si el nivel de cumplimiento es **alto**, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza. En los casos en que el cumplimiento sea **medio**, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es **bajo**, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera. Por supuesto, en el dramático caso del **incumplimiento**, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el **‘marasmo institucional’** pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica”⁹².*

En suma, la verificación de los niveles de cumplimiento de órdenes estructurales dictadas para asegurar el goce efectivo de derechos le permite a la

⁹¹ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

⁹² Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

Sala Especial complementar su labor de seguimiento en la superación del ECI declarado en el año 2004, en general, y a la efectiva protección y atención de los derechos fundamentales de los NNA en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, en particular.

63. *En síntesis*: en la presente oportunidad, la Sala Especial evaluará el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en el **Auto 251 de 2008**; analizará si el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes fue superado; y valorará si su intervención en la política pública debe o no continuar, en qué grado y con base en qué situaciones. Conforme con lo anterior, se determinarán las medidas a las que haya lugar.

Para estos efectos, es necesario tener en cuenta que la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado producto de la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población víctima de este flagelo, la cual se produjo, no sólo por causas asociadas a la violencia generalizada, sino también debido a la precaria capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población, y a la insuficiencia de los recursos asignados para este propósito.

Para desbloquear la respuesta institucional, es decir, para superar las causas estructurales del ECI y asegurar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la Corte dictó diferentes órdenes de carácter estructural y definió los criterios conforme a los cuales evaluaría si la respuesta institucional lograba conseguir un estado de cosas ajustado al marco constitucional. Con base en ello, en los **Autos 008 de 2009, 385 de 2010, 219 de 2011 y 373 de 2016** esta Corporación constató la evolución de la política pública y la superación de múltiples fallas, problemas y vacíos, aun cuando del ECI en general persiste. No obstante, en dichas providencias no se incorporó un análisis específico acerca de la situación de los NNA en situación de desplazamiento ni de la respuesta estatal, aunque era uno de los ejes o criterios definidos por la Corte Constitucional para definir la persistencia o superación del ECI⁹³.

En consecuencia, en la presente oportunidad la Sala tomará dos de los cinco criterios definidos por esta Corporación en el marco del seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**. Estos son: (i) el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, lo cual implica la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación; y (ii) la demostración de que las políticas públicas relacionadas con los NNA en situación de desplazamiento conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de sus derechos, lo cual comprende: (a) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (b) la introducción de un enfoque diferencial.

⁹³ Cfr. Autos 008 de 2009 y 373 de 2016.

Ahora bien, dado que la superación del ECI no necesariamente implica –o depende de– la intervención del juez constitucional, esta Corporación debe igualmente examinar si su labor de monitoreo debe o no continuar. Para ello, la Corte Constitucional definió tres tipos de situaciones que ameritan la intervención excepcional y residual del juez constitucional en la política pública: (i) ante *bloqueos institucionales* y (ii) *prácticas inconstitucionales* que generan una vulneración desmedida de los derechos fundamentales, así como por (iii) la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar un “*desbarajuste institucional*” que pueda afectar de manera masiva uno o más derechos fundamentales⁹⁴.

64. De conformidad con lo expuesto, en la presente oportunidad la Sala Especial centrará su valoración en el goce efectivo de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes afectados por el desplazamiento forzado con base en los parámetros definidos previamente. En tal virtud: (i) se analizará el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas para la protección de la niñez y la adolescencia; (ii) se evaluará la superación de la vulneración desproporcionada y diferencial del desplazamiento forzado sobre esta población; y (iii) se definirán aquellos aspectos puntuales de la política pública donde se hace necesario adoptar medidas, y que, en consecuencia, son aquellos sobre los cuales se concentrará el seguimiento de esta Sala de aquí en adelante, sobre este tema.

Ahora bien, de manera previa a este análisis, es importante señalar que, esta Corporación es consciente del escenario político en el cual se enmarca la presente decisión. De allí la importancia de la evaluación de la respuesta institucional, así como del avance en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante el desplazamiento forzado que se realiza en el presente Auto.

Así, en primer lugar, esta providencia constituye un corte de cuentas de las medidas ordenadas en el **Auto 251 de 2008**, de las acciones adelantadas por las diferentes autoridades responsables de su cumplimiento y de los logros alcanzados en la garantía de derechos. En segundo lugar, permite señalar al Gobierno entrante los aspectos más críticos en la política pública actual, los cuales le permitirán orientar la formulación, corrección, ajuste y ejecución de dicha política, con el propósito de asegurar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento y de aquellos en riesgo de desplazamiento.

⁹⁴ Las categorías de bloqueo institucional, práctica inconstitucional y desbarajuste institucional fueron definidas en la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y en el Auto 373 de 2016. Fundamento Jurídico 1.4 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

III. Evaluación de la respuesta institucional para la superación del impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes

65. En el presente apartado la Sala Especial expondrá la respuesta institucional reportada por el Gobierno Nacional en cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008**. Posteriormente, se citarán algunas de las principales observaciones formuladas por los organismos de control del Estado, diferentes organizaciones civiles y demás acompañantes del proceso de seguimiento. Renglón seguido se presentará un diagnóstico sucinto de la situación que afrontan los niños, las niñas y los adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento. De acuerdo con lo anterior, se evaluará el nivel de cumplimiento de las órdenes dictadas en el **Auto 251 de 2008**, se valorará la necesidad de la intervención excepcional del juez constitucional en el caso concreto y se definirán las medidas a adoptar.

Respuesta gubernamental⁹⁵

66. En cumplimiento de las órdenes dictadas en el **Auto 251 de 2008**, el Gobierno Nacional presentó diferentes informes por medio de los cuales expuso las acciones adelantadas, las medidas adoptadas y los resultados alcanzados en materia de protección y atención de los NNA en situación de desplazamiento forzado. Inicialmente, la respuesta gubernamental se centró en la formulación e implementación del programa “*Mis Derechos Primero*”⁹⁶ el cual se planteó como:

⁹⁵ Como se mencionó anteriormente, la respuesta gubernamental reportada entre 2008 y 2015, fue recogida en el Auto 333 de 2015 (*supra*: ver pie de página 12); no obstante, debido a diferentes inconsistencias y vacíos en los resultados reportados, en dicha providencia se solicitó información adicional al Gobierno Nacional acerca de las acciones y medidas adoptadas para la atención y protección integral de los NNA en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo y los resultados alcanzados en clave el goce efectivo de derechos. En respuesta, la Unidad para las Víctimas (en calidad de coordinadora del Sistema Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas) presentó el documento: Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Este documento fue trasladado a los organismos de control del Estado, la sociedad civil y demás acompañantes del proceso de seguimiento, quienes presentaron sus observaciones (*infra*). Esta información fue complementada, de una parte, con los informes anuales presentados por el Gobierno Nacional en respuesta a los Autos del 11 de marzo de 2014, 242 de 2014 y 298 de 2015: Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015); Unidad para las Víctimas. *Informe anual a los Autos 11 de marzo de 2014 y 242 de 2014*. (5 de agosto de 2016); y Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Dichos informes fueron igualmente puestos a disposición de la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría, así como a los demás acompañantes del proceso (i.e. Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado). De otra parte, la información gubernamental fue complementada con sus reportes institucionales o en respuesta a autos específicos [i.e. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). *Alcance de Información. Cuarto informe trimestral del Auto 091 de 2017*. (12 de febrero de 2018)] y diferenciales [i.e. Ministerio de Justicia. *Informe de cumplimiento a orden tercera y el resuelve décimo del Auto 009 de 2015*. (7 de febrero de 2018)].

⁹⁶ La descripción detallada del programa “*Mis Derechos Primero*” fue presentada a esta Sala Especial en abril de 2010. En los años anteriores, el Gobierno anunció la creación de un programa denominado en un primer momento “*Con derechos se reconstruye Colombia*”. En el informe de abril de 2009, se indicó que el Programa buscaba tener una cobertura nacional, con prioridad en las zonas en las que se encuentra mayor cantidad de población infantil en situación de desplazamiento o regiones con problemáticas de violencia en el marco de la prevención, así mismo se hizo una descripción del fundamento normativo y el contexto general [ver: Acción Social. *Informe de avance sobre la concertación y ejecución territorial de los 15 proyectos piloto*. (28 de abril de 2009). Págs. 20 a 44]. Posteriormente, en septiembre de 2009, el Gobierno presentó un avance en la estructura del Programa para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes desplazados, donde señaló que el nombre sería “*Niños, niñas y adolescentes desplazados, yo también quiero soñar*”, cuyo objetivo general era “*brindar a los NNA el goce efectivo de sus derechos*”. En ese entonces, se planteó como periodo de alistamiento

“[Un] conjunto de acciones con enfoque diferencial, que parte del reconocimiento de los NNA en situación de desplazamiento como sujetos plenos de derechos universales, prevalentes e independientes, [que se propone para articular] la concurrencia de actores y estrategias conducentes a garantizar el ejercicio de derechos, donde la armonización de esfuerzos y recursos se rigen por los principios de corresponsabilidad y concurrencia entre familia, sociedad y Estado [para] garantizar protección integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento a través del goce efectivo de sus derechos”⁹⁷.

67. Posteriormente, con ocasión de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas presentó una propuesta de “*transversalización*” del componente, a partir de la cual –de acuerdo con la entidad coordinadora del SNARIV–⁹⁸ la Corte Constitucional podría “*concluir que ya no existe una violación masiva y continuada de los derechos de la niñez y la juventud como la que se había detectado en el Auto 251 de 2008 y que las acciones y avances logrados son una muestra significativa del esfuerzo institucional por superar el Estado de Cosas Inconstitucional*”⁹⁹.

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, la propuesta del Gobierno Nacional buscaba articular los instrumentos dispuestos para la atención y la protección de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento, con las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011 para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado a partir de un enfoque etario. En tal sentido, (a) para la prevención y atención de los riesgos específicos y los problemas transversales que afectan a los NNA, las entidades se coordinarían en torno al programa “*Mis Derechos Primero*”; (b) mientras que el goce efectivo de sus derechos se aseguraría con la inclusión del enfoque diferencial etario en las medidas, planes y programas que desarrollan los diferentes componentes de la política pública (i.e. restitución de tierras, ayuda humanitaria, registro)¹⁰⁰.

a. “*Mis Derechos Primero*”: de acuerdo con la Unidad para las Víctimas este programa es impulsado por el ICBF, a través de sus Unidades Móviles para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado¹⁰¹, y cuenta con la siguiente ruta de atención de los niños, niñas y adolescentes:

e implementación de octubre de 2009 a enero de 2010, fecha a partir de la cual se daría inicio a su ejecución. Acción Social. *Informe de avance Auto 251*. (24 de septiembre de 2009). Págs. 72 y 73.

⁹⁷ Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Pág. 69.

⁹⁸ Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁹⁹ Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 330-331.

¹⁰⁰ Como ejemplo puede presentarse el derecho al mínimo vital, sobre el cual la Unidad para las Víctimas señaló: “*El Gobierno ha desarrollado acciones firmes y contundentes para incorporar en la política pública de atención y asistencia el enfoque diferencial etario integral incidiendo en el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima como expresión conexas y directa con el mínimo vital. En tal virtud de cada una de tales medidas, este grupo de especial protección constitucional resulta cubierto efectivamente de sus necesidades básicas como alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública, aportando notablemente en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y, con ello, abonando el camino para una resulta (SIC) superación del Estado de Cosas Inconstitucional*”. Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 336.

¹⁰¹ “*Las Unidades Móviles consisten en equipos interdisciplinarios integrados por cuatro profesionales en psicología, nutrición, trabajo social, maestro en artes, pedagogía, sociología y antropología de acuerdo con las características regionales, los cuales se movilizan por todo el territorio y acuden en el menor tiempo posible*

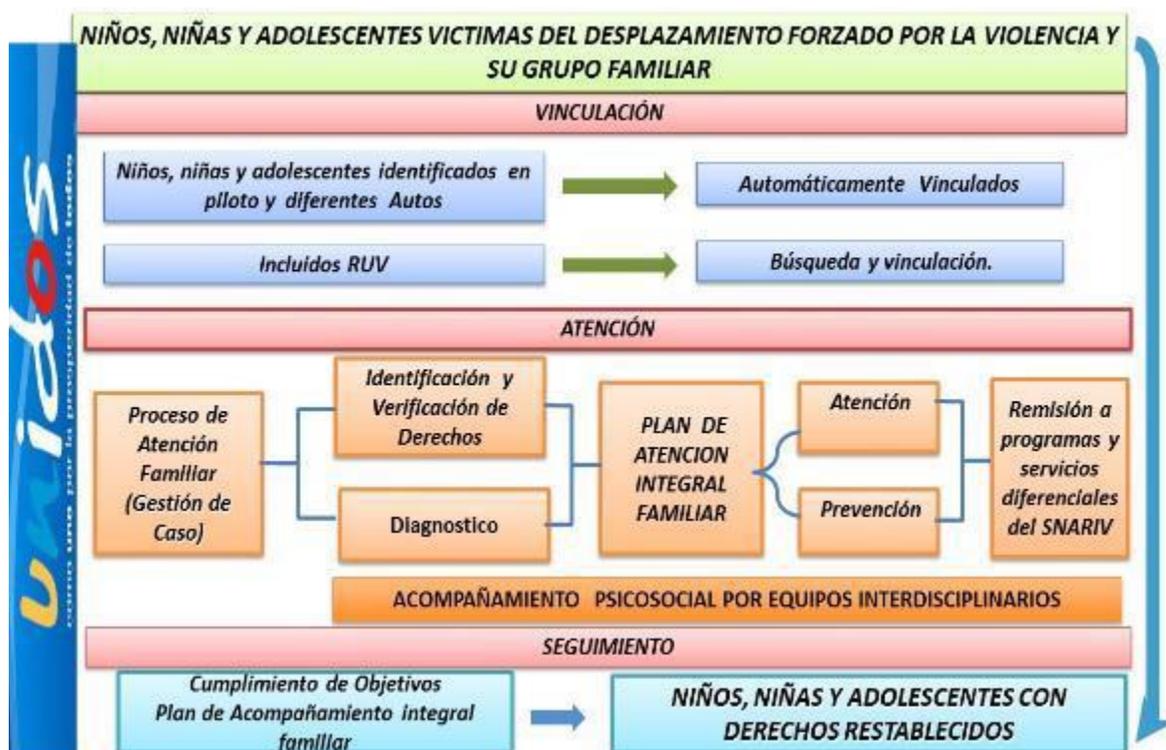


Ilustración 1 Ruta de "Mis Derechos Primero". Unidad para las Víctimas. Entrega del informe al Auto 333 de 2015. (25 de septiembre de 2015). Pág. 134.

Como se desprende de lo anterior, el programa tiene el propósito de garantizar la protección integral de los NNA en situación de desplazamiento a partir de la gestión de cada caso y el acompañamiento psicosocial no solo individual, sino también familiar, el cual finaliza con el restablecimiento de sus derechos y la reparación integral.

En el marco de esta ruta, además, se buscó el restablecimiento de los derechos de los NNA por intermedio de tres sub-rutas definidas a partir del documento CONPES 3726 de 2012¹⁰²:

- (i) *Con su familia biológica, extensa o red vincular de apoyo:* en esta ruta se incluyen a los niños, niñas o adolescentes víctimas de desplazamiento forzado que no reportaron otro hecho victimizante. En

al sitio de llegada de la población en emergencias ocasionadas por el desplazamiento forzado o al lugar de residencia de la población en etapa de transición o en procesos de retornos o reubicaciones, para contribuir a la garantía y restitución de los derechos y la reparación integral de niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, madres lactantes, familias indígenas, familias negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros y familias ROOM, víctimas del desplazamiento forzado. || El trabajo interdisciplinario desarrollado por las Unidades Móviles se entiende como el conjunto de acciones articuladas desde varias disciplinas orientadas a identificar necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes, sus familia y la comunidad desde una perspectiva del desarrollo humano integral (Biológico, social, psicológico y cultural). Así mismo, el equipo interdisciplinario de la Unidad Móvil elabora conceptos diagnósticos integrales de la situación de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, con enfoque diferencial y con recomendaciones para su atención y acompañamiento, los cuales se reflejan en los Planes de Acompañamiento Integral Familiar PLATINFA, de acuerdo con las necesidades y particularidades de cada niño, niña o adolescente y su entorno familiar". Para conocer los objetivos de las Unidades Móviles consultar: Unidad para las Víctimas. Entrega del informe al Auto 333 de 2015. (25 de septiembre de 2015). Pág. 138.

¹⁰² Documento CONPES 3726 de 2012 "Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas". Unidad para las Víctimas. Entrega del informe al Auto 333 de 2015. (25 de septiembre de 2015). Pág. 135.

estos casos, se incluyen a los NNA en el programa “*Mis Derechos Primero*” y se realiza un acompañamiento a las familias para proceder al restablecimiento de sus derechos; se asigna la custodia del menor de edad y, en caso de ser necesario, se realiza una orientación para realizar la declaración;

- (ii) *Con su familia biológica, extensa o red vincular de apoyo, pero el menor de edad reporta más de un hecho victimizante:* a diferencia de la ruta anterior, en estos casos se trata de menores de edad que sufrieron uno o más hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado. De acuerdo con ello, se debe activar el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos; y
- (iii) *Sin familia biológica, extensa o red vincular de apoyo:* en estos casos, también se inicia el Proceso de Administrativo de Restablecimiento de Derechos, se acompaña al menor de edad a realizar su declaración por desplazamiento forzado y se ubica al mismo en un programa de protección, ya sea por el solo desplazamiento o por hechos victimizantes adicionales.

En los tres casos, las autoridades deben adelantar el proceso de reparación integral a través de las rutas definidas en la Ley 1448 de 2011 y realizar un seguimiento de los casos¹⁰³.

b. En relación con lo segundo, el Gobierno Nacional explicó las diferentes medidas y acciones adoptadas en torno a la coordinación interinstitucional en el marco de los componentes de tierras, vivienda, prevención, protección, verdad, justicia, reparación, registro, ayuda humanitaria, retornos, reubicaciones, participación, educación y salud, los cuales, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, incorporan un enfoque diferencial de NNA en las líneas de acción de la política pública para la población desplazada¹⁰⁴.

68. Sumado a lo anterior, el Gobierno Nacional manifestó que se impulsaron diferentes estrategias para el fortalecimiento, especialmente técnico, de las autoridades que hacen parte de los espacios interinstitucionales¹⁰⁵, con el propósito de mejorar la coordinación y articulación de las medidas bajo la responsabilidad de cada una de ellas¹⁰⁶.

¹⁰³ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 135.

¹⁰⁴ Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 330.

¹⁰⁵ Tales como: la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Ilegales y Organización Delictivas Organizadas (CIPRUNNA), la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos; los Subcomités del Prevención, Protección y Garantías de No Repetición; los Comités de Justicia Transicional y; la articulación con las demás entidades que hacen parte del SNARIV.

¹⁰⁶ Al respecto, el Gobierno Nacional resaltó los avances en: (i) la capacitación de funcionarios; (ii) la realización de actividades de orientación y articulación de las medidas; (iii) la construcción de lineamientos y metodologías para que las actuaciones institucionales tuvieran en cuenta las características diferenciales de los NNA; y (iv) los ejercicios de coordinación en escenarios interinstitucionales para la respuesta en prevención, protección y atención de los NNA en emergencias. Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 331-333.

69. Finalmente, en respuesta a los requerimientos formulados en los **Autos 298¹⁰⁷ y 333 de 2015** el Gobierno Nacional solicitó a la Corte Constitucional “*que reconozca avances en la política dirigida hacia los grupos de enfoques niños, niñas y adolescentes*”¹⁰⁸ por cuanto “*su impacto se evidencia en la materialización de los derechos y acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral diferenciales y acordes con las particularidades de estos sujetos de especial protección constitucional*”¹⁰⁹.

Al respecto, la Unidad para las Víctimas como coordinadora del SNARIV, precisó que el marco jurídico derivado de la Ley 1448 de 2011 consigna las pautas para la incorporación del enfoque diferencial etario en la política pública de todo el Sistema Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, razón por la cual concluyó que “*ha sido posible responder ante los riesgos, impactos y afectaciones diferenciadas que sufren los niños, niñas y adolescentes –NNA– desplazados en el marco del conflicto armado*”¹¹⁰.

Para soportar su solicitud, el Gobierno Nacional expuso las acciones y los resultados alcanzados en torno a: **(a)** la prevención y protección de los riesgos específicos que afrontan los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo; **(b)** la atención de los menores de edad desplazados; y **(c)** la articulación del programa “*Mis Derechos Primero*” con la Ley 1448 de 2011.

a. *Medidas para la prevención y protección de los riesgos específicos que afrontan los NNA*

70. De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley (CIPRUNNA), la respuesta institucional a los riesgos específicos que afrontan los NNA se concreta en la transversalización de este componente, mediante la inclusión del enfoque diferencial etario en las diversas medidas y acciones para la prevención y la protección. En tal virtud, la Administración señaló que la respuesta institucional parte de la inclusión de los riesgos en el diseño e implementación de los Planes Integrales de Prevención y Protección, los cuales se articulan con los Planes de Contingencia y los Planes de Acción Territorial¹¹¹. Para estos efectos, el Gobierno Nacional presentó dos vías por medio de las cuales se concretan las estrategias de prevención en los instrumentos de la política pública.

¹⁰⁷ Por medio del Auto 298 de 2015, se convocó “*a audiencia pública dentro de la cual se expondrán los resultados de los análisis comparativo e histórico evolutivo, respecto de los ejercicios de medición adelantados por la Unidad para las Víctimas y la Contraloría General de la República y se harán las observaciones que se considere pertinentes frente a la superación o no del estado de cosas inconstitucional, en el marco del seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios*”.

¹⁰⁸ Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015). Pág. 77.

¹⁰⁹ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 208.

¹¹⁰ Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015). Pág. 67.

¹¹¹ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 19-25. De igual forma consultar: Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 155 y ss.

71. La primera de ellas parte de los informes y notas de seguimiento que emite el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo¹¹². A partir de estos documentos, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas evalúa la pertinencia o no de declarar una alerta¹¹³ y, de ser el caso, el Ministerio del Interior remite las recomendaciones encaminadas a prevenir o mitigar los riesgos a las diferentes autoridades responsables, dentro de las cuales se encuentran la Secretaría Técnica del CIPRUNNA.

Una vez la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA recibe las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT)¹¹⁴ impulsa dos tipos de acciones: (i) aquellas de competencia de la Secretaría Técnica, las cuales se encuentran dirigidas a la actualización de diagnósticos para la priorización de la oferta en los territorios¹¹⁵; y (ii) aquellas que requieren el concurso de las entidades de la Comisión, las cuales se relacionan con la activación de la ruta de atención y reparación de la Unidad para las Víctimas y la atención por parte del ICBF¹¹⁶.

72. La segunda estrategia está relacionada con la asistencia técnica que realiza la Secretaría Técnica del CIPRUNNA en la formulación de los Planes Integrales de Prevención y Protección en el marco de lo dispuesto en el artículo 202 del Decreto 4800 de 2011. Sobre este particular, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario precisó que la asistencia técnica que dicha entidad presta “*se ha enfocado en la generación de capacidades instituciones orientadas a fortalecer la articulación y coordinación operativa a los niveles departamental y municipal, a través de la incidencia en la construcción de políticas públicas con enfoque diferencial y de derechos*”¹¹⁷. Para estos efectos, la Secretaría Técnica impulsa una labor de territorialización de la respuesta institucional con base en una priorización a nivel local¹¹⁸.

¹¹² De acuerdo con la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, se excluyen los Informes de Riesgo de Inminencia por cuanto los mismos son enviados directamente por la Defensoría del Pueblo a cada una de las autoridades obligadas de adoptar una medida al respecto. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 7.

¹¹³ Esta ruta cambió con ocasión del Decreto 2124 de 2017.

¹¹⁴ El artículo 23 del Decreto 2124 del 28 de diciembre de 2017 “*Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” derogó el Decreto 2890 de 2013 “*Por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y se dictan otras disposiciones*”. En tal virtud, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) cambió y ahora se denomina Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT).

¹¹⁵ Actualiza el análisis de riesgo que elabora el Observatorio de Derechos Humanos; actualiza la información de base para la priorización de la territorialización de la política pública; y cada año se reformula dicha priorización de acuerdo con los resultados de las medidas, lo cual implica una labor de seguimiento.

¹¹⁶ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 19-23.

¹¹⁷ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 25

¹¹⁸ Sobre el particular, el Gobierno Nacional enfoca la respuesta institucional con base en las siguientes etapas: (i) priorización municipal con base en dos modelos estadísticos. “*El primero referido a la probabilidad de ocurrencia de reclutamiento/utilización y el segundo, según la probabilidad de ocurrencia de casos de violencia sexual contra de niños, niñas y adolescentes*”. (ii) Orientación de la oferta para la prevención donde se analiza la oferta disponible en cada municipio o localidad. (iii) Finalmente, se procede a la territorialización de la

73. Sumado a ello, dentro de la propuesta de transversalización, el Gobierno Nacional presentó el “Programa de Prevención y Promoción para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Generaciones con Bienestar”, el cual es liderado por el ICBF, como respuesta a las falencias identificadas por la Corte en su **Auto 251 de 2008**. Este programa tiene como propósito “la promoción de contenidos vitales que generen herramientas en los niños, niñas y adolescentes, sus familias y las comunidades para prevenir principalmente el reclutamiento ilícito y la utilización por parte de grupos armados ilegales, la violencia sexual, el embarazo adolescente, el consumo de sustancias psicoactivas y el trabajo infantil, entre otras formas de violencia en el marco del conflicto armado”¹¹⁹.

Este programa, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, se diseñó a partir de los enfoques territorial, étnico, género y discapacidad, lo cual se expresa en la operación de tres modalidades: Generaciones Étnicas con Bienestar, Generaciones Rurales con Bienestar y modalidad tradicional. Además, fue formulado con base en el modelo de “cadena de valor”¹²⁰. Como resultado, el ICBF reportó la atención de más de 359.000 niños, niñas y adolescentes entre los 6 y los 18 años, en el periodo 2015-2016 en 961 municipios¹²¹.

74. Adicionalmente, el Gobierno Nacional presentó diferentes acciones relacionadas con el impulso a casos de reclutamiento, utilización y violencia sexual¹²²; el fortalecimiento de la presencia de la Secretaría Técnica del CIPRUNNA a nivel territorial¹²³; la caracterización de la oferta institucional a nivel local¹²⁴; la formulación de Planes de Contingencia; medidas de prevención temprana¹²⁵; acciones para la promoción de la matrícula escolar¹²⁶; y estrategias de prevención del reclutamiento a través de los medios de comunicación¹²⁷.

política pública, la cual se materializa en la actualización de diagnósticos y el impulso de la inclusión de las recomendaciones del SAT y el CIAT en los instrumentos de planeación (i.e. PAT, Plan de Contingencia, Planes Integrales de Prevención y Protección). Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 25-58.

¹¹⁹ Gobierno de Colombia. *Respuesta a la solicitud del Auto 256 de 2014 sobre la ampliación de la información allegada por la Unidad para las Víctimas, sobre los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado*. (8 de septiembre de 2014). Págs. 422-423.

¹²⁰ Gobierno de Colombia. *Respuesta a la solicitud del Auto 256 de 2014 sobre la ampliación de la información allegada por la Unidad para las Víctimas, sobre los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado*. (8 de septiembre de 2014). Págs. 422-423.

¹²¹ ICBF. *Informe Final Audiencia Pública De Rendición De Cuentas ICBF. Como parte del sector de la inclusión social y la reconciliación*. (30 de junio de 2017). Pág. 10.

¹²² La Secretaría Técnica de la CIPRUNNA explicó cómo a partir de 2013 “ha venido impulsando los casos de amenaza, reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes” sobre los cuales tuvo conocimiento a través de la “territorialización de las acciones de prevención” y los informes del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Impulso que se concreta en la remisión de los casos a la Fiscalía General de la Nación.

¹²³ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 68.

¹²⁴ En la exposición realizada a la Corte se tomaron como referentes o categorías: (i) la ubicación, (ii) el nivel de la medida (temprana, urgente, protección o reconciliación), (iii) la cobertura (urbana o rural), (iv) la población beneficiaria y (v) el componente que se desarrolla en la medida.

¹²⁵ Dentro de las cuales sobresalen: la Estrategia para la Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes impulsado por la Unidad para las Víctimas, la Agencia Colombiana para la Reintegración –ACR– (ahora, Agencia para la Reincorporación y la Normalización) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo; y “Mambrú no va a la guerra... este es otro cuento” bajo la responsabilidad de la ACR.

¹²⁶ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 91.

¹²⁷ Tales como: “Vamos Colombia”, “Renacer”, “Revista del Ejército”, “Voces”, en donde se difunden experiencias de personas desmovilizadas, se promueve la participación ciudadana, se promueven los derechos

75. Finalmente, en cumplimiento de las órdenes tercera y décima¹²⁸ del **Auto 009 de 2015** (el cual se ocupó de hacer el seguimiento al **Auto 092 de 2008**¹²⁹ en materia de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado)¹³⁰ y en atención al requerimiento formulado en el **Auto 737 de 2017**¹³¹, el Ministerio de Justicia presentó los “*Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria*”¹³².

Los mencionados lineamientos proponen, por un lado, un enfoque de la violencia sexual como un problema generalizado de la sociedad en tiempos de paz y no solo en tiempos de guerra, sin, analizar las causas y el impacto particular en tiempo de guerra. Por otro lado, se orientan hacia la prevención de los crímenes de violencia sexual, sin enfocarse en las medidas para su sanción¹³³.

b. Medidas para la atención de los NNA en situación de desplazamiento

76. Respecto a la atención, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) afirmaron que el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional se logró con la creación del Programa de Protección Diferencial de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Desplazamiento Forzado: “*Mis Derechos Primero*”, mecanismo a través del cual “*se garantiza la protección*

de los NNA, entre otras. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 95-99. Igualmente se encuentran: “Abre tus ojos” y “Bus interactivo”. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 185-186.

¹²⁸ Auto 009 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “*Décimo.- INVITAR al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, adopte directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, dando prevalencia a aspectos como: (i) la promoción de la coordinación interinstitucional a la interior del Administración de Justicia, (ii) el fortalecimiento de la Fiscalía y (iii) la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional. (...)*”.

¹²⁹ Auto por medio del cual se dictaron diferentes órdenes para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, en el marco de la superación del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

¹³⁰ Auto por medio del cual se hizo seguimiento a las órdenes segunda y tercera del Auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³¹ Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden décimo segunda.

¹³² Ministerio de Justicia. *Informe de cumplimiento a orden tercera y el resuelve décimo del Auto 009 de 2015*. (7 de febrero de 2018).

¹³³ El citado documento señala que “*las entidades públicas y organizaciones de mujeres involucradas en visibilizar el problema de la violencia sexual en el conflicto armado, han orientado sus acciones con mayor énfasis al control de la conducta y casi nunca han intentado acciones orientadas a la prevención*”. De acuerdo con el Ministerio del Interior, esta postura ha resultado ineficaz razón por la cual es “*necesario entonces, dar el giro de la criminalización o control, hacia la prevención a partir de un diagnóstico que comprenda la violencia sexual como contingente a la militarización y la guerra, y no necesariamente como causada de uno o ambos fenómenos*”. Consejo Superior de Política Criminal. *Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria*. (2017). Págs. 20-23. En: Ministerio de Justicia. *Informe de cumplimiento a orden tercera y el resuelve décimo del Auto 009 de 2015*. (7 de febrero de 2018).

*integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, pues responde a la necesidad de activar y desarrollar mecanismos eficientes y coordinados entre las entidades con competencia en el tema para la prevención, atención integral y restablecimiento de sus derechos, con el fin de comprender mejor las vidas de los niños, niñas y adolescentes y fortalecerlos como sujetos de derechos”*¹³⁴.

77. Como resultados de este programa, el ICBF reportó acciones relacionadas con: (i) la entrega de ayuda humanitaria de transición¹³⁵; (ii) la reunificación familiar; (iii) el fortalecimiento de la búsqueda activa de NNA para su inclusión el citado programa; y (iv) la cualificación de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos. Por su parte, la Unidad para las Víctimas resaltó la estrategia denominada “*Promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y prevención de su victimización por acción de grupos armados al margen de la ley a través de unidades integrales de atención psicosocial*”, con la cual se habría atendido a 9.030 niños, niñas y adolescentes en 22 departamentos entre 2013-2015¹³⁶.

En virtud del citado programa, la Unidad para las Víctimas aseguró que se logró una protección de los derechos: (i) a la *vida*, en tanto movilizó acciones en materia de salud, seguridad alimentaria y nutricional, la práctica de la lactancia materna, el saneamiento básico y agua potable; (ii) la *educación* para permitir que los NNA se beneficiaran de las condiciones de vida adecuadas para su desarrollo integral y personal; (iii) la *ciudadanía y participación* a través de los cuales les permitieron prepararse para desempeñar una función activa en la sociedad y, finalmente (iv) la *protección* contra todo tipo de maltrato, abandono, explotación y crueldad, entre otros que se enmarquen o no dentro de las dinámicas del conflicto armado¹³⁷.

78. De igual forma, el ICBF presentó el “*Programa de Atención Especializado para Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de Grupos Armados al Margen de la Ley*”, el cual tiene como propósito el restablecimiento de los derechos de los menores de edad a través de la atención especializada y diferenciada, “*mediante una red integrada y organizada de servicios y recursos especializados (...), y que no se circunscribe exclusivamente al medio*

¹³⁴ Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015). Pág. 67. En concreto, este es “*entendido como un conjunto de acciones que cuentan con Enfoque Diferencial en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de derechos. Por ello, el programa busca a partir de la articulación con los actores y estrategias el goce efectivo de los derechos, involucrando a la corresponsabilidad de la Familia, la Sociedad y el Estado*”. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 131.

¹³⁵ No obstante, en virtud del artículo 122 de la Ley 1753 de 2015, dicha labor ahora es competencia de la Unidad para las Víctimas.

¹³⁶ Esta estrategia se llevó a cabo en 22 departamentos a saber: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Caldas, Chocó, Guaviare, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca, Vaupés, Córdoba, Guajira, Guainía, Huila, Sucre, Vichada, Caldas, Norte de Santander, Cauca y Tolima. En cada uno de ellos, sin importar el número de municipios atendidos el Gobierno Nacional reportó la atención de 430 niños, niñas y adolescentes, así como a sus familias entre 2013 y 2015. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 131-133.

¹³⁷ Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015). Pág. 67.

institucional sino a familiar, entendiéndose por éste la familia de origen, vincular y sustituta”¹³⁸.

Este proceso –explicó el ICBF– está organizado en cuatro fases de atención: (i) identificación, diagnóstico y acogida; (ii) intervención y protección; (iii) preparación para el egreso; y (iv) seguimiento. Estas fases, además, cuentan con cuatro modalidades de atención a saber: (i) hogar transitorio¹³⁹; (ii) hogar gestor¹⁴⁰; (iii) hogar tutor¹⁴¹; y (iv) centro de atención especializada¹⁴².

Como resultado de lo anterior, el ICBF reportó un total de 585 NNA atendidos en las diferentes modalidades del programa, desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley a 31 de diciembre de 2017. De ellos, el Alto Comisionado para la Paz, certificó a 124 adolescentes (56 mujeres y 68 hombres) desvinculados de las FARC-EP, quienes fueron atendidos e incluidos en el Programa Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) en el marco del “Programa Camino Diferencial de Vida”¹⁴³.

A diciembre de 2017, el Gobierno Nacional destacó la atención de 317 casos por parte del Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA)¹⁴⁴. No obstante, es preciso advertir que la información reportada por el CODA no permitió a la Sala conocer si dicho Comité adecuó sus protocolos de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-069 de 2016¹⁴⁵, lo cual, como se verá, constituye una práctica inconstitucional (*infra: persistencia de la intervención del juez que hace el seguimiento del ECI*).

79. En materia de atención de los niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado, reportó 1.271 procesos de restablecimiento de derechos en el marco del PARD, a corte 31 de diciembre de 2017¹⁴⁶. En cuanto a la población desplazada, a la misma fecha, el ICBF informó la atención de 121.080 personas, de las cuales 68.431 fueron NNA “*equivalentes al 128.44% de la meta programada*”¹⁴⁷.

¹³⁸ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 112.

¹³⁹ “Es una modalidad de atención institucional, que da cumplimiento a la primera etapa de atención, es el lugar de llegada, acogida, estabilización emocional y de construcción de confianza entre el adolescente y el programa”.

¹⁴⁰ “Es una modalidad de atención que se garantiza en la familia de origen o red vincular de apoyo. Contempla un proceso de seguimiento y acompañamiento de Equipos Técnicos Interdisciplinarios”.

¹⁴¹ “Es una modalidad de atención en la cual una familia seleccionada y capacitada, según criterios técnicos del ICBF, acoge voluntariamente y de tiempo completo, a un niño, niña o adolescente, con medida de ubicación familiar. La familia tutora, le garantiza un ambiente afectivo y una atención integral en el que se restablecen sus derechos”.

¹⁴² “Es una modalidad institucional, que da continuidad a su proceso de desarrollo integral, mediante la vinculación y el acceso a los servicios de salud; el ingreso, la permanencia y la promoción en el sistema educativo; el desarrollo de actividades deportivas, culturales y recreativas, el acercamiento y contacto con la familia y el acceso a procesos de capacitación”. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 112-113.

¹⁴³ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 141.

¹⁴⁴ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 141.

¹⁴⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴⁶ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 141.

¹⁴⁷ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 143.

80. Sumado a ello, el Gobierno Nacional en respuesta a los **Autos 256 de 2014**¹⁴⁸ y **333 de 2015**¹⁴⁹ también presentó la estrategia “*De cero a siempre*”¹⁵⁰, la cual fue elevada a política de Estado por la Ley 1804 de 2016. Esta estrategia, hoy política, se define como el “*conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el pleno desarrollo de las niñas y los niños desde su gestación hasta los seis años de edad mediante un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial articula y promueve la definición e implementación de planes, programas, proyectos y acciones para asegurar la atención integral a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición*”¹⁵¹.

Esta política se destaca por contar con un plan de acción¹⁵²; con medidas, autoridades y presupuestos definidos¹⁵³; articulados bajo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI), la cual está presidida y coordinada por la Presidencia de la República¹⁵⁴; y se encamina a cumplir con las obligaciones internacionales, especialmente con los “*Objetivos de Desarrollo Sostenible*”.

Además, dado que su objetivo principal es promover el desarrollo integral de los niños y niñas, esta política consagra una Ruta Integral de Atenciones (RIA)¹⁵⁵ y, en virtud de la Ley 1804 de 2016, la CIPI fue complementada con la inclusión de la Unidad para las Víctimas, la cual hasta entonces no hacía parte de esta Comisión.

c. Articulación entre Mis Derechos Primero y la Ley 1448 de 2011

81. En desarrollo de las disposiciones contempladas en la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas, en coordinación con el ICBF, avanzaron en la formulación y consolidación de las medidas para la reparación integral de los NNA víctimas del conflicto armado, reparación que consta de los siguientes componentes¹⁵⁶:

¹⁴⁸ Gobierno de Colombia. *Respuesta a la solicitud del Auto 256 de 2014 sobre la ampliación de la información allegada por la Unidad para las Víctimas, sobre los resultados alcanzados en relación con los componentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado*. (8 de septiembre de 2014). Págs. 169-170.

¹⁴⁹ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 158.

¹⁵⁰ Artículos 136 y 137 de la Ley 1450 de 2011 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*”.

¹⁵¹ Gobierno de Colombia. *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. De Cero a Siempre. Informe de balance y prospectiva*. (Septiembre de 2014). Pág. 7.

¹⁵² Gobierno de Colombia. *Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. De Cero a Siempre. Informe Anual De Implementación De La Política 2016*. (Mayo de 2017). Pág. 12.

¹⁵³ Ley 1804 de 2016 y Documentos CONPES 3861 de 2016 y 3887 de 2017.

¹⁵⁴ Artículo 11 de la Ley 1804 de 2016.

¹⁵⁵ La Ruta Integral de Atenciones es “*la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio*”. Artículo 4, ordinal (e) de la Ley 1804 de 2016.

¹⁵⁶ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 168-171.

- i. *Restitución*: para aquellos menores de edad en situación de orfandad, la Unidad para la Restitución de Tierras realiza un proceso de “*asignación de guarda cuando el niño, niña o adolescente no tiene un representante legal*”.
- ii. *Indemnización*: de acuerdo con el artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, la suma de dinero reconocida en virtud de la indemnización administrativa debe ser consignada en un encargo fiduciario hasta que el menor de edad cumpla los 18 años. Sin perjuicio de ello, la Unidad para las Víctimas y el ICBF diseñaron e implementaron diferentes estrategias de acompañamiento para fomentar el ahorro y la inversión por intermedio de la educación financiera¹⁵⁷.
- iii. *Rehabilitación*¹⁵⁸: al respecto, el Gobierno Nacional presentó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral (PAPSIVI), el cual consta de dos grandes componentes: atención psicosocial y atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial. Sumado a ello, también se implementan estrategias y herramientas que propenden por la recuperación emocional de las cuales sobresalen: (i) la Estrategia de Recuperación Emocional, la cual se desarrolla de manera grupal y está dirigida a menores entre los 6 y los 12 años; y (ii) la Estrategia para Adolescentes y Jóvenes Dignidad y Memoria (DIME), para personas entre los 13 y los 23 años. Estas dos estrategias tienen la duración de 9 sesiones¹⁵⁹.
- iv. *Garantías de no repetición*: en torno a esta medida, se destaca la asesoría técnica que brinda especialmente la Unidad para las Víctimas en la formulación de los Planes de Contingencia, así como de la Secretaría Técnica del CIPRUNNA en el diseño de los Planes Integrales de Prevención y Protección, para la prevención de nuevos hechos victimizantes, tales como el reclutamiento y la utilización.

En tal sentido, se construyó la “*Ruta para el restablecimiento de derechos, atención, asistencia y reparación integral a niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado*”, la cual fue construida y socializada entre el ICBF y la Unidad para las Víctimas¹⁶⁰. No obstante, de dicha ruta no se reportaron resultados.

Estas medidas, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, complementan los diferentes planes, programas y estrategias del programa “*Mis Derechos*”

¹⁵⁷ Algunas de las cuales sobre las cuales se llamó la atención fueron: (i) Tren de los derechos; (ii) Proyectándonos; y (iii) Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos.

¹⁵⁸ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley de Víctimas, la rehabilitación consiste en “*en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas*”.

¹⁵⁹ El ICBF informó igualmente el inicio de un proyecto piloto en Bogotá para la implementación de un procedimiento especializado para niños, niñas y adolescentes desvinculados y que participan en la modalidad de Hogar Sustituto Tutor, para su atención psicosocial y en salud. No obstante, no se reportan resultados de este. ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 142.

¹⁶⁰ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 143.

Primero". En este sentido, el Gobierno Nacional reafirmó que la política pública dispuesta para la atención de la población en situación de desplazamiento cuenta con un enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes¹⁶¹.

De hecho, el Gobierno presentó como ejemplo el "*Procedimiento para el tránsito de jóvenes del ICBF a la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)*", el cual se creó para la atención y reparación de los menores de edad desvinculados de los actores armados. Mediante este proceso, se articula la oferta institucional del ICBF, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)¹⁶² y la Unidad para las Víctimas para la reparación y la integración de los NNA víctimas de reclutamiento forzado¹⁶³.

82. Finalmente, con ocasión del "*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*" se promovieron diferentes cambios normativos que inciden en la protección y atención de los menores de edad en situación de desplazamiento, dentro de los cuales se destacan:

- i. Decreto 671 del 25 de abril de 2017 "*Por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones*".
- ii. Decreto 882 del 26 de mayo de 2017 "*Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado*".
- iii. Decreto 891 del 28 de mayo de 2017 "*Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*".
- iv. Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017 "*Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones*".

¹⁶¹ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 208.

¹⁶² En virtud del Decreto Legislativo 897 de 2017, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) pasa a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), y tiene como objeto "*gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia*".

¹⁶³ ICBF. *Informe de gestión 2017*. (2018). Pág. 141.

- v. Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 “*Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”.

Observaciones de los organismos de control del Estado, la sociedad civil y demás acompañantes del proceso de seguimiento

83. Como resultado de la triangulación de la información expuesta por el Gobierno Nacional, los organismos de control del Estado, la sociedad civil y los acompañantes del proceso de seguimiento que presentaron sus observaciones acerca de la situación en la que se encuentran los NNA desplazados, así como su diagnóstico sobre la política pública dispuesta para su protección y atención¹⁶⁴; a continuación, se presentan las principales observaciones:

84. En primer lugar, los organismos de control manifestaron su preocupación en torno a la imposibilidad que supone evaluar los resultados de la política pública y las acciones del Gobierno Nacional, por cuanto la respuesta gubernamental se caracteriza por presentar informes y cifras desprovistas de “*un análisis de la especial situación que viven los menores de edad víctimas del desplazamiento y del conflicto armado en Colombia*”¹⁶⁵ o una línea base que permita verificar avances, estancamientos o eventuales retrocesos en las políticas públicas¹⁶⁶. En consecuencia, el Ministerio Público agregó:

¹⁶⁴ Contraloría General de la República. *Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015*. (10 de noviembre de 2015); Procuraduría General de la Nación. *Sobre Observaciones a Informe - Auto 333 de 2015 - menores de edad en el conflicto armado - Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 Expediente T-653010 y acumulados*. (12 de enero de 2016); Procuraduría General de la Nación. *Observaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Informe presentado por la Unidad de Víctimas en respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 333 de 2015 de la Corte Constitucional – Menores de edad en el conflicto armado – Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 Expediente T-653010 y acumulados* [Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for]. (18 de febrero de 2016); Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016); Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017); CSML. *Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República*. (2017); Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017).

¹⁶⁵ Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, por ejemplo, advirtió que la información que presenta el Gobierno Nacional en atención al Auto 333 de 2015 [ver: Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015)], “*no da respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en la mencionada providencia. Igualmente, se considera, respetuosamente, que el Informe que se presenta de forma desordenada, confusa, con apartes repetidos y sin coherencia, lo cual dificulta altamente adelantar un verdadero análisis de la atención brindada a los menores de edad en el conflicto armado*”. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 19.

¹⁶⁶ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 4.

*“[Se] hace un llamado al Gobierno Nacional para que tanto en el manejo como en la recolección y análisis de la información prevista para soportar los informes de avance en el cumplimiento, se evidencie la articulación que per se debe existir entre todas las entidades competentes en el programa ‘Mis Derechos Primero’”*¹⁶⁷.

85. Ahora bien, con relación a los mecanismos y acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación advirtió que los reportes presentados por la Administración carecen de información cualitativa que *“permite advertir los factores que al parecer tuvieron que haber sido tenidos en cuenta para concluir la pertinencia y la idoneidad de las acciones en punto de remover las causas de la situación de desprotección”*¹⁶⁸. Este es un problema que fue identificado igualmente por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y que, de acuerdo con aquella, es una de las principales fallas en la coordinación interadministrativa y, por ende, en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada¹⁶⁹.

86. La Contraloría General de la República, por su parte, destacó cómo el presupuesto asignado para la atención y la protección de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento resulta cuando menos difuso, lo cual incide en la identificación de los recursos materialmente dispuestos para la población desplazada, e impide realizar una valoración integral de las acciones y medidas adoptadas por el Ejecutivo. Así lo advirtió, por ejemplo, la Contraloría en el caso de los planes y programas informados por el Ministerio de Educación Nacional dado que la información expuesta no fue rigurosa en tanto el presupuesto presentado *“corresponde a una suma global, sin desagregación alguna que impide realizar un seguimiento al mismo, así es necesario que se aporte un presupuesto claramente discriminado a efectos de su análisis”*¹⁷⁰; o en el caso del Ministerio de Defensa Nacional quien, *“se limita a la presentación de la política, sin describir su ejecución y el presupuesto asignado para la misma”*¹⁷¹.

87. Aunado a lo anterior, de acuerdo con el informe de 2017 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional en materia presupuestal, es necesario actualizar el Plan Financiero para la implementación de las medidas dispuestas

¹⁶⁷ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 4.

¹⁶⁸ Procuraduría General de la Nación. 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 23.

¹⁶⁹ Sobre este particular se señaló que *“la información diligenciada inicialmente en la herramienta denominada Tablero PAT presente registros desactualizados y no siempre es coherente y confiable”*. CSML. Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República. (2017). Pág. 17.

¹⁷⁰ Sumado a ello, la Contraloría precisó: *“La CGR observa que las acciones referidas por el MEN en el informe comentado, se refieren a aquellas derivadas de la política y carecen de un análisis sobre el abordaje específico de los temas a responder, a saber, la prevención del reclutamiento y la violencia sexual en NNA. Las políticas de educación y la escuela son un eje central en la garantía de los derechos y la prevención de estos fenómenos, así resulta importante poder medir y evaluar sus resultados”*. Contraloría General de la República. Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015. (10 de noviembre de 2015). Págs. 10-11.

¹⁷¹ Contraloría General de la República. Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015. (10 de noviembre de 2015). Pág. 11.

por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁷². Es decir que, si no hay certeza en torno a los presupuestos invertidos hasta el momento para la protección de la población desplazada menor de 18 años, difícilmente se conseguirá conocer las necesidades presupuestales para garantizar el goce efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia.

88. Sobre este particular, diferentes organizaciones que trabajan en pro de los derechos de la niñez y la adolescencia advirtieron que, a pesar de que “*Mis Derechos Primero*” sea un programa específico, en los reportes al Congreso el Gobierno no presenta información acerca de su implementación. En consecuencia, lo “*que se puede identificar de los informes de cada entidad son un conjunto de programas desarticulados por institución, que encierran un conjunto de acciones y recursos cuyo impacto es desconocido*”¹⁷³.

89. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación llamó la atención acerca de la diversidad de planes, programas y estrategias dispuestas para la promoción, prevención y protección de los derechos de los NNA, por cuanto la multiplicidad de estos instrumentos “*evidencian un activismo institucional carente de una autentica articulación y sinergia entre los ámbitos de la reparación integral con el restablecimiento de los derechos a cargo del Instituto Colombiano de Bienes Familiar*”¹⁷⁴. En tal virtud, el Ministerio Público exhortó al Gobierno Nacional a integrar la respuesta estatal en una única ruta de atención a los menores de edad y sus familias víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado¹⁷⁵. Este exhorto, como se verá más adelante, no fue atendido por la Administración.

90. Ahora bien, advertidos los problemas para la evaluación de la política pública y las acciones adelantadas en el marco de la respuesta institucional, los organismos de control del Estado destacaron como afortunada la propuesta del Gobierno Nacional de articular el programa “*Mis Derechos Primero*” y los Planes de Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI) como estrategia de articulación de la política pública. Sin embargo, advirtieron que dicha respuesta aún presenta vacíos que inciden en la valoración de la propuesta gubernamental¹⁷⁶ y el goce efectivo de los derechos de los menores de edad¹⁷⁷.

¹⁷² CSML. *Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República*. (2017). Pág. 16.

¹⁷³ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 28.

¹⁷⁴ Sumado a ello, el Ministerio Público advirtió las acciones expuestas por el Gobierno Nacional resultan confusas en tanto impiden diferenciar las acciones meramente preventivas de las promocionales de los derechos de los NNA. Procuraduría General de la Nación. *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 39.

¹⁷⁵ Procuraduría General de la Nación. *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 39.

¹⁷⁶ Contraloría General de la República. *Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015*. (10 de noviembre de 2015). Pág. 14.

¹⁷⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 217-222.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo reiteró que la respuesta gubernamental carece de un enfoque específico que atienda los requerimientos especiales de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado. Así, por ejemplo, llamó la atención acerca de la necesidad de contar con medidas que *“logren disminuir los impactos psicosociales por medio de procesos de resocialización que permitan una mejor y mayor adaptación a las nuevas condiciones de vida”*¹⁷⁸.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación señaló: *“la implementación del Programa [Mis Derechos Primero] no responde a la obligación de dar respuesta a las necesidades identificadas de los niños, las niñas, los y las adolescentes, que de (SIC) cuenta de un enfoque de derechos y que tenga en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional, sino que, como ya se ha visto, lejos de evidenciar una especificidad en el programa, sólo se enmarca en la respuesta de programas ya existentes que se desarrollan en el marco de la atención a la población vulnerable”*¹⁷⁹.

La Defensoría del Pueblo (2018) reiteró las observaciones formuladas por diferentes organizaciones no gubernamentales (2015)¹⁸⁰ y la Procuraduría General de la Nación (2016)¹⁸¹ acerca de idoneidad *“Mis Derechos Primero”*. En concreto, señalaron que dicho programa no consiste en el desarrollo de una oferta específica e integral para la población desplazada, sino en la remisión de los menores de edad a diferentes entidades quienes, en el marco de sus programas ordinarios/estándar, brindan su atención a los NNA desplazados. Esto, en consecuencia, expone de manera injustificada a los NNA –y residualmente a sus familias– a un peregrinaje institucional, especialmente porque no se trata de un acompañamiento sino, como se señaló, de un mecanismo para direccionarlos a las diferentes instituciones¹⁸².

Adicionalmente, existe un importante riesgo que fue advertido por parte de la Procuraduría y se presenta en aquellos eventos en los que en el municipio o comunidad en donde se encuentra el menor de edad y su familia, la institucionalidad no cuenta con la cobertura suficiente para brindar los servicios requeridos y proteger a los niños y adolescentes, aun cuando sean parte de la oferta estatal ordinaria (i.e. educación, salud, seguridad)¹⁸³. Sobre este mismo particular, organizaciones de la sociedad civil advirtieron:

¹⁷⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 216.

¹⁷⁹ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 3.

¹⁸⁰ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Págs. 28-29.

¹⁸¹ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 39.

¹⁸² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 217, 222-224.

¹⁸³ Sumado a lo anterior, el Ministerio Público advirtió que, *“la información que suministra el Gobierno Nacional es insuficiente y confusa por cuanto a partir de la misma no es viable establecer la existencia y consecuente implementación de políticas públicas específicas en materia de salud integral a favor de menores de edad víctimas del conflicto armado”*. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 46.

“[No] se evidencian en los informes presentados, ni el presupuesto específico para las medidas diferenciales de protección, atención y reparación integral a NNA, ni la estructura organizativa y la articulación de los entes territoriales responsables. Finalmente, las estrategias de protección y prevención del desplazamiento, no necesariamente responden a las necesidades de los municipios. Los Comités de Justicia Transicional no son operativos en todos los municipios, y su capacidad de acción o intervención inmediata está restringida a la capacidad presupuestal del ente territorial. Si las acciones propuestas no se enmarcan en las actividades gruesas del nivel nacional, no aplican los principios de subsidiariedad”¹⁸⁴.

91. Por otra parte, en el ámbito específico de la **atención**, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se pronunciaron respecto al Programa de Atención Especializado para Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de Grupos Armados al Margen de la Ley del ICBF. En concreto, la Procuraduría advirtió que el mismo, atendió a NNA que fueron reclutados y utilizados por grupos delictivos organizados conocidos como BACRIM en el marco de lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1098 de 2006, es decir que *“fueron vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, desconociendo la situación de victimización en el contexto del conflicto armado y el respeto por el principio derecho de la libertad, porque incluso si fuesen judicializados cuando han sido víctimas del delito de constreñimiento de menores de edad o reclutamiento ilícito expresamente el artículo 90 de la Ley 1453 de 2011, prohíbe la privación de este derecho”¹⁸⁵*. Adicionalmente, el Ministerio Público señaló:

“Así mismo, a los menores de edad no se les puede prolongar indefinida e innecesariamente su condición de víctimas, en el entendido de que la incorporación a este Programa por el contrario debe contribuir a retomar sus proyectos de vida personal, familiar y social (folio 121).

Por último ha de señalarse que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia ha reiterado en diversas Mesas de Trabajo Interinstitucional y ante el Honorable Congreso de la República que los menores de edad afectados por el conflicto armado son víctimas, por lo que el artículo 175 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) debe ser modificado, como quiera que debe privilegiarse el restablecimiento de los derechos de esta población y no la persecución penal que es el supuesto de aplicación de la citada norma en virtud de la judicialización de los adolescentes como ‘partícipes de los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley’”.

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo señaló dos obstáculos institucionales que se presentan en la atención, especialmente en los casos de menores de edad desvinculados de los grupos armados post-desmovilización o

¹⁸⁴ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 29.

¹⁸⁵ Adicionalmente, la Procuraduría General advirtió que, de 342 procesos administrativos de restablecimiento de derechos iniciados en el 2013, culminaron solo 101, mientras que, en el 2014, de 228 culminaron tan solo 26; sin embargo, el ICBF no reportó las razones por las cuales la mayoría de los casos no finalizan. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: *111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for*. (18 de febrero de 2016). Pág. 30-31.

BACRIM. El primero de ellos se refiere a “*irregularidades en la definición de la ruta institucional*”, las cuales se manifiestan dependiendo de la forma de desvinculación¹⁸⁶; la tipificación del delito¹⁸⁷; y el reconocimiento del grupo del cual se desvincula¹⁸⁸. El segundo de ellos se relaciona con “*el enfoque de atención en los Centros de atención especializada*”, en donde, según el Ministerio Público, se presentan deficiencias en la inclusión de los enfoques diferenciales étnico (se presentan dificultades para atender a los menores de edad desde la cosmovisión de cada pueblo) y de género (dado que “*el acompañamiento de los equipos de trabajo se adelanta con base en las propias creencias y concepciones de lo femenino, y no, con base en lineamientos técnicos bien fundamentados*”)¹⁸⁹.

92. Sumado a ello, el Ministerio Público advirtió que a raíz del sub-registro del reclutamiento forzado, se origina un nuevo riesgo para los NNA. Concretamente, la Defensoría del Pueblo explicó que el sub-registro implica una invisibilización de la dimensión real de esta afectación, razón por la cual, algunos actores armados, a pesar de haber iniciado procesos de negociación con el Gobierno Nacional, no desvincularon ni estarían desvinculando a todas las víctimas reclutadas sino que, por el contrario, los estarían regresando a sus regiones de origen y, en el mejor de los casos, a sus familias, con lo cual los privan de la oportunidad de recibir una atención integral por parte del Estado¹⁹⁰.

En tal sentido, de acuerdo con la Defensoría, surgen riesgos específicos no solo para los NNA, sino también para sus familias y comunidades puesto que, aquellas víctimas que no ingresan al Programa Especializado, arriban a sus comunidades en donde, en la mayoría de los casos, la presencia de los actores armados persiste, lo cual se configura como una nueva causa de desplazamiento¹⁹¹ (i.e. ELN, el EPL, las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia)¹⁹². Sumado a ello, es preciso tomar en cuenta las capacidades de los actores armados para ejercer presencia en diferentes áreas, incluso interdepartamentales como lo advirtió la Defensoría Delegada para la Población Desplazada en sus informes de 2017 y 2018, en especial en zonas del

¹⁸⁶ “Sobre la **forma de desvinculación** se conoció que la decisión depende de las condiciones en las que el adolescente entra en contacto con la institucionalidad. Para el efecto se identifican básicamente dos rutas: la primera, si es rescatado en combate o se entrega voluntariamente; la segunda, si es aprehendido en operativos de la fuerza pública o durante la comisión de delitos”. Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 71-72.

¹⁸⁷ “Se conoció por ejemplo que, en casos en los que la fuerza pública o la policía judicial aprehenden a los menores de edad en flagrancia, suelen imputarles los cargos sin tomar en consideración el contexto de conflicto armado en el que se inscribe la acción delictual del adolescente, desconociendo la dinámica de los actores armados presentes en el territorio”. Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 73-74.

¹⁸⁸ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Pág. 74.

¹⁸⁹ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 75-77.

¹⁹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 18.

¹⁹¹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 18.

¹⁹² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 18-32 y 63-65.

pacífico colombiano y demás puntos donde anteriormente las FARC-EP ejercían control territorial y actualmente se encuentra en disputa por otros actores¹⁹³.

93. Por otra parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y el Ministerio Público hicieron un fuerte llamado sobre la respuesta institucional dispuesta para la atención de los niños, niñas o adolescentes víctimas de violencia sexual. En primer lugar, porque una vez se realiza a un menor de edad el Plan de Acompañamiento Integral Familiar (PLATINFA)¹⁹⁴, los mismos son remitidos a la autoridad competente para adelantar un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, el cual se adelanta a cualquier NNA con sus derechos amenazados o vulnerados, es decir que, a pesar de ser víctimas del conflicto, no reciben una atención oportuna ni acorde con su situación diferencial en atención de su victimización¹⁹⁵. En segundo lugar, CODHES advirtió que:

“[Existe] una limitación en el desarrollo de la política pública en todos los niveles, tanto nacional, como regional y local, si partimos del hecho de que las estrategias de instituciones como el ICBF y el Ministerio de Salud no han logrado concretar acciones específicas que respondan a la victimización que padecen los NNA dentro del conflicto armado, entendiendo que la violencia vivida en este escenario requiere una atención diferencial e integral. A esto se le suma el desconocimiento de lo que es un enfoque diferencial, de lo que este implica y de cómo aplicarlo (...). Al respecto Zorio (2017) plantea que estas limitaciones es la política pública de atención a NNA víctimas del conflicto armado también tienen que ver con el hecho de que en la práctica no se ha podido armonizar el procedimiento de restablecimiento de derechos básicos de la niñez que está en el Código de Infancia y Adolescencia con la política pública de reparación de NNA víctimas y no se han logrado establecer las responsabilidades que tiene la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF”¹⁹⁶.

94. Por otra parte, con relación a las medidas dispuestas para **la prevención y la protección** de los NNA ante los riesgos específicos que los afectan, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, advirtieron la

¹⁹³ Cfr. Defensoría del Pueblo. *Remisión Informe Anual de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada "Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucionales y Postacuerdo"*. (28 de marzo de 2017) y Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018).

¹⁹⁴ “El PLATINFA es entendido como un conjunto de actividades acordadas y programadas para que la familia reciba con orientación y acompañamiento psicosocial, los servicios que requiere para superar los problemas que enfrenta o supla las necesidades que posea y que han sido reconocidas en la evaluación del proceso. El diseño del plan se realiza entre el gestor del caso, el niño, niña o adolescente y su grupo familiar, donde cada uno participa en la identificación de necesidades, alternativas de intervención y debe adquirir compromisos específicos para garantizar una construcción participativa y corresponsal” Acción Social. *Mis derechos primero. Programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes, frente al desplazamiento forzado*. (Junio de 2010). Pág. 19.

¹⁹⁵ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 50-51 y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Págs. 77-78.

¹⁹⁶ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Págs. 77-78.

ausencia de respuesta institucional específica respecto de los riesgos como la incorporación a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, ser víctimas de MAP o MUSE, ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personas por los actores armados, entre otros¹⁹⁷.

En tal sentido, para la Procuraduría, si bien el Gobierno en sus informes presentó diferentes criterios para priorizar la respuesta institucional a nivel territorial, esta labor no se tradujo en acciones urgentes ni concretas en aquellas zonas donde los riesgos se advertían más apremiantes, sino en operaciones ordinarias demarcadas en la oferta regular de las entidades. De igual forma, a pesar de que la Unidad para las Víctimas reportó múltiples estrategias, programas y acciones en diferentes departamentos y municipios, de acuerdo con el Ministerio Público, en ningún caso se advierte *“la naturaleza y la incidencia de cada una de tales estrategias, ni el impacto real de su adopción en la prevención temprana, la prevención urgente, la prevención en el protección del reclutamiento forzado y el uso de menores de edad y de problemáticas de afectación de sus derechos asociadas a este delito, como tampoco en lo que el Informe denomina como el ‘contexto de reconciliación’”*¹⁹⁸.

Lo anterior resulta especialmente preocupante en la medida en que los marcos normativos de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA) consagran mecanismos de seguimiento y, no obstante, *“no se evidencia un ejercicio de evaluación de las respuestas [de las entidades concernidas] y en cualquier caso, se precisa mayor información sobre la pertinencia y la idoneidad de las recomendaciones formuladas a las instituciones en el sentido de que puedan impactar favorablemente la protección integral y el restablecimiento de los derechos de los menores de edad”*¹⁹⁹.

Asimismo, CODHES advirtió cómo, a pesar de la fuerte estructura institucional que existe para la protección y atención a la infancia, no hay una ruta clara de prevención y atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en el marco de un conflicto armado. Así, *“aunque se han conformado varias comisiones intersectoriales que trabajan los temas de enfoques diferenciales de género y etario, están no están enfocadas en trabajar específicamente el tema de los NNA que son agredidos sexualmente en escenarios de conflicto armado”*²⁰⁰.

¹⁹⁷ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Págs. 4-5 y Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 216-222.

¹⁹⁸ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 22.

¹⁹⁹ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 25.

²⁰⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas*

La Defensoría del Pueblo, por su parte advirtió que, si bien se hicieron importantes esfuerzos por parte de la Administración para la atención de la niñez y la adolescencia desplazada, “no se evidencia un avance significativo que permita atender las necesidades particulares de esta población según la edad y el género, en particular de los NNA desplazados, quienes tienen necesidades de protección y atención específica que deben ser satisfechas como precondition para reconstruir sus vidas”²⁰¹.

95. Sumado a ello, el Ministerio Público resaltó la importancia de superar deficiencias y vacíos en materia de oferta educativa especialmente en contextos rurales y étnicos, donde problemas como la precariedad en la infraestructura y servicios educativos, sumados a las causas estructurales de exclusión, agudizan los riesgos de desescolarización, deserción escolar, reclutamiento forzado, explotación, trabajo infantil, mendicidad, desnutrición, embarazo adolescente, abuso sexual, entre otros²⁰².

96. Finalmente, para los organismos de control es preocupante que la responsabilidad del Gobierno Nacional (especialmente la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos) se circunscriba a la coordinación de los espacios interinstitucionales en donde se descarga la responsabilidad de prevención y protección en las entidades departamentales y municipales. Esto, en consideración de dichos organismos, implica una tergiversación de los instrumentos de política pública por parte de las autoridades del orden nacional con lo cual se desconoce su responsabilidad de cara a los múltiples riesgos que afronta la niñez y la adolescencia²⁰³.

Diagnóstico fáctico. Situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de estarlo. Riesgos y afectaciones

97. Como se ha dicho ampliamente, el **Auto 251 de 2008** constató el impacto desproporcionado del conflicto armado y el desplazamiento forzado sobre los NNA debido, especialmente, a que sus derechos fundamentales eran masiva y continuamente desconocidos, sin que la respuesta institucional incidiera en los riesgos especiales, los problemas transversales y diferenciados que vulneran sus derechos en el contexto del desplazamiento ni los ámbitos críticos que intensifican dichos problemas.

Como consecuencia de la valoración jurídica y fáctica que realizó esta Corporación en el **Auto 251 de 2008**, la Corte Constitucional constató la

de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño. (4 de octubre de 2017). Págs. 66-68.

²⁰¹ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–.* (2017). Pág. 30 y Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017.* (28 de mayo de 2018). Pág. 216.

²⁰² Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017.* (28 de mayo de 2018). Pág. 222.

²⁰³ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: *1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for.* (18 de febrero de 2016). Pág. 48.

existencia de problemas de una alta complejidad, que inciden en forma múltiple y profunda sobre los derechos fundamentales prevalecientes de los menores de edad, quienes son constitucionalmente reconocidos como sujetos de especial protección. En consecuencia, la Corte dictó diferentes órdenes al Gobierno Nacional para asegurar la atención y protección requerida por los NNA en situación de desplazamiento forzado.

En especial, ordenó la creación de un Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado el cual debía estar orientado a: (i) prevenir los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad; y (ii) atender de manera integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento de forma tal que se aborden los problemas transversales diferenciados que los aquejan y las áreas críticas de intensificación de dichos problemas. Lo anterior, en estricto cumplimiento de los criterios mínimos de racionalidad señalados por la Corte Constitucional²⁰⁴.

98. Sumado a ello, a lo largo del seguimiento, esta Corporación fue informada acerca de la persistencia de la vulneración masiva y sistemática de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente de los pueblos indígenas y afrodescendiente. Lo anterior, como consecuencia de los múltiples riesgos y problemas a los cuales son sometidos en el marco del desplazamiento forzado. Estos casos fueron recogidos en diferentes providencias donde se identificaron afectaciones relacionadas con: (i) la victimización por actos delictivos cometidos por actores armados ilegales como desapariciones, homicidios, desplazamientos, amenazas e interrogaciones²⁰⁵; (ii) el reclutamiento forzado²⁰⁶ y utilización²⁰⁷; (iii) los accidentes con minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE)²⁰⁸; (iv) violencia sexual²⁰⁹; (v) la desprotección física que genera peligros para sus vidas (i.e. mendicidad urbana y drogadicción)²¹⁰; (vi) el hambre y la desnutrición²¹¹; (vii) las deficiencias en materia de salud²¹²; (viii) los obstáculos en el acceso, permanencia y adaptabilidad del sistema educativo²¹³; y (ix) los problemas graves de índole psicosocial (i.e. estrés postraumático)²¹⁴.

99. De igual forma, mediante el **Auto 333 de 2015** esta Sala Especial realizó un breve diagnóstico y analizó la situación en que se encontraban los niños, las niñas y los adolescentes ante el desplazamiento, y encontró que los riesgos y afectaciones identificadas en el citado **Auto 251 de 2008** persistían, entre otros factores, porque la respuesta gubernamental se concentró en avances formales

²⁰⁴ Orden tercera del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁰⁵ Autos 174 de 2011 y 173 de 2012.

²⁰⁶ Autos 382 de 2010 y 173 de 2012.

²⁰⁷ Auto 504 de 2017.

²⁰⁸ Autos 174 de 2011 y 504 de 2017.

²⁰⁹ Autos 382 de 2010 y 173 de 2012.

²¹⁰ Autos 173 de 2012 y 266 de 2017.

²¹¹ Autos 382 de 2010 y 173 de 2012.

²¹² Autos 174 de 2011, 173 de 2012 y 073 de 2014.

²¹³ Autos 174 de 2011, 173 de 2012 y 073 de 2014.

²¹⁴ Auto 174 de 2011.

y no sustanciales. Además, se expuso la situación agravada en que se encuentran los NNA que pertenecen a los grupos étnicos, en especial a los pueblos indígenas.

100. En el marco del seguimiento a las órdenes proferidas en estos autos, el Gobierno Nacional presentó diferentes informes donde explicó las acciones y medidas adoptadas y presentó, en algunos casos, las metas y logros definidos (*supra: respuesta gubernamental*). De acuerdo con ellos, la Unidad para las Víctimas concluyó que “*ya no existe una violación masiva y continuada de los derechos de la niñez y la juventud como la que se había detectado en el Auto 251 de 2008*”²¹⁵, en especial, porque “*los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado presentaron una menor ocurrencia de nuevos hechos victimizantes frente a las víctimas de otros hechos*”²¹⁶.

Así lo manifestó el Gobierno Nacional en su informe de agosto de 2017 y precisó que los NNA en situación de desplazamiento presentan una menor ocurrencia de nuevos hechos victimizantes respecto a las víctimas de otros hechos, en la medida en que sólo el 0,30% de los menores de edad desplazados sufrió un nuevo hecho victimizante, mientras que, las víctimas de otros delitos, fue del 1,86%²¹⁷. No obstante, estos porcentajes indican que 7.197 NNA desplazados sufrieron nuevos hechos victimizantes, en contraste con los 2.498 casos registrados en el Registro Único de Víctimas (RUV) por hechos diferentes al desplazamiento²¹⁸.

101. Ahora bien, en seguimiento a las órdenes proferidas en el marco del ECI, corresponde al Gobierno Nacional la carga de demostrar acciones conducentes y eficaces en la mitigación de los riesgos y la atención de la niñez y la adolescencia desplazada, y probar de manera clara y transparente el impacto de dichas actuaciones en el goce efectivo de los derechos de esta población, mediante información objetiva, suficiente y pertinente. En efecto, de acuerdo con lo expuesto en los **Autos 008 de 2009, 385 de 2010, 11 de marzo de 2014 y 460 de 2016**, las entidades públicas tienen la obligación de “*brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia*”²¹⁹.

²¹⁵ Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 330-331.

²¹⁶ Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Pág. 119.

²¹⁷ Para ello, “*se tuvo en cuenta como fuente primaria y, de contraste, la información contemplada en el Registro Único de Víctimas. En el indicador medido se realiza un análisis de los nuevos hechos victimizantes de la población víctima de desplazamiento forzado registrados durante el último año (2016) y se contempla un análisis histórico donde se miden los nuevos hechos victimizantes ocurridos con posterioridad a la fecha del primer desplazamiento forzado. De igual forma, se analiza los nuevos hechos para el año 2015, con el objetivo de conocer los avances, retrocesos y/o estancamientos que existan para esta medición específica. || Para la comparabilidad de este indicador, al final del presente capítulo se presenta un análisis comparativo para la medición del año 2016, entre las víctimas de desplazamiento forzado y las víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado registrados en el RUV, con el objetivo de identificar, el comportamiento que se presentó en esta vigencia entre estas dos poblaciones comparables*”. Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 114-115 y 119.

²¹⁸ Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Pág. 119.

²¹⁹ Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Consideración 4.

102. A pesar de ello, como lo resaltó el Ministerio Público, el Gobierno Nacional no explicó en ninguno de sus informes cuál fue el impacto de sus actuaciones en la protección y atención de la niñez y la adolescencia afectada por el desplazamiento forzado. En este sentido, es importante insistir en que no es correcto afirmar que se superó la vulneración masiva de los derechos de los NNA por el solo hecho de presentar una reducción en el número de desplazamientos, máxime si, como se observó en párrafos anteriores, entre 2017 y lo corrido de 2018, los desplazamientos masivos aumentaron en relación con años anteriores (*supra: contexto actual de la decisión*).

103. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación llamó la atención acerca de la necesidad de abordar los resultados expuestos por el Gobierno Nacional en clave de las acciones, políticas y estrategias adelantadas por aquel, puesto que, en su consideración, la información expuesta por las entidades no permite evidenciar *“la incidencia de cada una de tales estrategias, ni el impacto real de su adopción en la prevención temprana, la prevención urgente, la prevención en protección del reclutamiento forzado y el uso de menores de edad y de problemáticas de afectación de sus derechos asociadas a este delito, como tampoco en lo que el Informe denomina como el ‘contexto de reconciliación’”*²²⁰.

104. Sin perjuicio de las cifras expuestas por el Gobierno Nacional, en el contexto actual, el Registro Único de Víctimas (RUV) también permite dar cuenta del grave, concreto y desproporcionado impacto que tuvo el conflicto armado y el desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia. A corte del primero de enero de 2018, la Red Nacional de Información reportó un total de 8.551 NNA registrados por vinculación al conflicto; 481 víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI); 295 torturados; 578 secuestrados; 1.610 como consecuencia de delitos contra la libertad y la integridad sexual; 6.330 por desaparición forzada; 37.434 por homicidio; y 97.349 por amenazas²²¹.

Además, en relación con el desplazamiento forzado, las cifras resultan más críticas puesto que el RUV reportó 480.186 niños menores de 6 años desplazados, 917.759 con edades entre 6 y 11 años y 1'078.450 entre los 11 y los 17 años, para un total de 2'476.395 NNA forzados a desplazarse²²², cifra que supera la población total de Medellín la segunda ciudad más poblada de Colombia²²³.

105. Por otra parte, en contraste con las afirmaciones del Gobierno Nacional, la Fundación PLAN 2017, al analizar las cifras del RUV, concluyó que: cerca

²²⁰ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 22

²²¹ Registro Único de Víctimas. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Consultado el 15 de enero de 2017.

²²² De acuerdo con la Red Nacional de Información, 2'345.352 menores de 18 años fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas en virtud de la Ley 1448 de 2011, mientras que 131.043 lo fueron, en atención de las órdenes dictadas en el Auto 119 de 2013 y lo dispuesto Sentencia C-820 de 2013. Cfr. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Consultado el 15 de enero de 2017.

²²³ Medellín tiene una población de 2.417.325 habitantes aproximadamente.

de un 30% de la población víctima del conflicto armado es menor de edad, de ellos, el 94,4% ha sido víctima de desplazamiento forzado y, solo el 0,3% de aquellos, retornó a su lugar de origen²²⁴. Además, de los más de dos millones de víctimas menores de 18 años, entre 2010 y 2016, sólo 13.351 ingresaron a algún programa de atención especializada²²⁵.

En el mismo sentido, Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) explicó que, a pesar de la reducción en el número de personas desplazadas, es un delito que persiste a escalas masivas. En ese contexto, advirtió que *“la participación porcentual de niños, niñas y adolescentes en el universo de víctimas de desplazamiento forzado se acentúa cada vez más. Es decir, cada año el desplazamiento afecta en mayor proporción a niños, niñas y adolescentes”*²²⁶. De hecho, según sus análisis, entre el 2000 y el 2018, la proporción de personas desplazadas menores de edad *“casi se ha duplicado. Lo mismo sucede con los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes e indígenas”*²²⁷.

106. Por otra parte, para esta Sala Especial la magnitud de las cifras expuestas hasta el momento no sólo evidencia el grave impacto en términos cuantitativos del desplazamiento sobre la niñez, sino que, además, permite hacer un llamado acerca de la necesidad de conocer el real impacto de este flagelo en el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes y sobre la población campesina²²⁸, para quienes el desarraigo tiene un efecto agravado sobre la preservación de su identidad cultural²²⁹. Así, los avances en materia de registro permiten evidenciar –en términos cuantitativos– el impacto que tuvo el conflicto armado y que tiene el desplazamiento forzado sobre la población menor de 18 años. Sin embargo, no se ha documentado lo suficiente el efecto que tienen estos crímenes sobre cada uno de los pueblos indígenas y afrodescendiente, los cuales no sólo deben ser vistos desde una óptica cuantitativa, sino también cualitativa, especialmente porque la Corte Constitucional identificó el grave riesgo de exterminio físico y cultural de múltiples pueblos²³⁰.

En efecto, esta Corporación en diferentes providencias advirtió cómo el desplazamiento forzado, el confinamiento y la resistencia inciden de manera significativa en los derechos de los grupos étnicos, razón por la cual muchos de

²²⁴ NiñezYa. *La niñez no da espera. Una mirada a su situación desde la sociedad civil.* (2018). Pág. 102.

²²⁵ NiñezYa. *La niñez no da espera. Una mirada a su situación desde la sociedad civil.* (2018). Pág. 101.

²²⁶ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). El regreso a lo que nunca fuimos. *Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en zonas de reubicación o retornos.* (2018). Pág. 19.

²²⁷ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). El regreso a lo que nunca fuimos. *Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en zonas de reubicación o retornos.* (2018). Pág. 20.

²²⁸ La Corte Constitucional en diferentes providencias ha destacado la importancia del reconocimiento y protección de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio, tal es el caso de las comunidades campesinas, quienes sufrieron con especial rigor el conflicto armado. Ver, por ejemplo, Sentencias: C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango); C- 623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos); C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-644 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

²²⁹ Auto 266 de 2017. Fundamentos jurídicos 12 y 13. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁰ Cfr. Autos 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda), 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 073 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 266 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

los pueblos identificados por la Corte Constitucional se encontraban en grave riesgo de extinción física y cultural (i.e. **Autos 004 de 2009, 173 de 2012 y 266 de 2017**). No obstante, es preciso que el Gobierno Nacional adelante importantes esfuerzos para conocer la situación concreta de cada pueblo indígena y comunidad afrodescendientes para analizar los impactos que tuvo el conflicto armado, y especialmente el desplazamiento forzado, sobre su pervivencia cultural.

En otras palabras, el desplazamiento tiene claros impactos sobre la pervivencia cultural de los pueblos. Sin embargo, en cada caso sus efectos son diferentes, no solo por las circunstancias en las cuales se presentan los hechos, sino también por las características de cada pueblo (i.e. número de supervivientes de masacres, situación de las familias desplazadas, afectaciones territoriales, etc.).

Así, por ejemplo, pueden observarse los casos de los Pueblos Jiw y Embera Katío. En el primero de ellos, el ICBF encontró que los menores de edad del pueblo Jiw²³¹ no están interesados en mantener sus tradiciones culturales, sino en seguir el camino de los “blancos”, razón por la cual su arraigo cultural se está perdiendo²³². Al mismo tiempo, en los entornos urbanos, el ICBF encontró que los niños y niñas en situación de desplazamiento viven difíciles situaciones de riesgo que inciden en la pervivencia de su cultura, tales como la mendicidad y la vida en la calle que los sobrepone a explotación sexual, laboral, consumo de alcohol y sustancias psicoactivas²³³.

Una situación similar fue reportada por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el caso de la comunidad Embera Katío desplazada en el municipio de Puerto Boyacá. En dicho caso, la Corte Constitucional en **Sentencia T-737 de 2017**²³⁴ encontró que los menores de edad pertenecientes a esta comunidad enfrentan problemas en la determinación de su identidad étnica y cultural como consecuencia del desarraigo, lo cual afecta la pervivencia de su cosmovisión. Además, producto de la persistencia de la situación de desplazamiento, los NNA de esta comunidad adoptaron

²³¹ Mediante Auto 173 de 2012, la Sala Especial de Seguimiento hizo un análisis de las principales causas y efectos del desplazamiento y el confinamiento forzado a que son sujetos los pueblos Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare, constatando que el riesgo de exterminio –advertido en el Auto 004 de 2009– continúa amenazando su pervivencia física y cultural, por lo cual ordenó la implementación de un plan provisional urgente de reacción y contingencia, avanzar en el diseño e implementación del plan de salvaguarda ordenado mediante Auto 004 de 2009 y tomar medidas urgentes en materia de seguridad alimentaria, etno-educación, coordinación institucional, etc.

²³² Esta información fue reportada por el ICBF, cuya respuesta fue presentada en los siguientes informes: Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo orden segunda y plan de acción de retornos y reubicaciones en el marco del cumplimiento de los acuerdos establecidos con la corte constitucional en el auto 565 de 2016, en seguimiento al Auto 173 de 2012*. (31/03/2017) y Unidad para las Víctimas. *Primer Informe Trimestral de las medidas de protección integral a indígenas Jiw y Nükak, en el marco del Auto 173 de 2012*. (26/10/2012). Págs. 44-46. Págs. 17-18.

²³³ Esta información fue reportada por el ICBF, cuya respuesta fue presentada en los siguientes informes: Unidad para las Víctimas. *Primer Informe Trimestral de las medidas de protección integral a indígenas Jiw y Nükak, en el marco del Auto 173 de 2012*. (26/10/2012). Págs. 44-46 y Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo orden segunda y plan de acción de retornos y reubicaciones en el marco del cumplimiento de los acuerdos establecidos con la corte constitucional en el auto 565 de 2016, en seguimiento al Auto 173 de 2012*. (31/03/2017). Págs. 17-18.

²³⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

hábitos ajenos a su cultura, lo cual amenaza igualmente la pérdida de sus usos y costumbres, lengua, rituales y demás aspectos que las caracterizan.

Esta misma población, no obstante, también es víctima y se encuentra en riesgo de reclutamiento forzado por parte de actores armados, hecho que representa connotaciones y efectos concretos, pero diferentes sobre la misma pervivencia cultural de este pueblo²³⁵. En tal sentido, es claro que la continuidad de las tradiciones y la existencia como pueblo resulta en riesgo no solo por el desplazamiento mismo, sino también por sus efectos, así como por los factores subyacentes y vinculados a la violencia que lo generan.

Persistencia de los riesgos y afectaciones en contra de los niños, niñas y adolescentes en el marco del desplazamiento forzado

107. En este apartado se realizará una breve exposición de los principales riesgos y afectaciones que persisten y que continúan afectando de manera diferencial y desproporcionada a la niñez y la adolescencia en el marco del desplazamiento forzado. Para estos efectos, y para contextualizar la información que a continuación se presenta, es necesario advertir que, si bien la crisis humanitaria que afrontan las comunidades en departamentos como el Chocó, La Guajira, Nariño o Putumayo obedecen a múltiples causas casi imposibles de seguir hasta su origen, en el contexto actual existen factores que se agudizan y crean nuevas necesidades humanitarias como se señaló anteriormente, resultado de los enfrentamientos entre diferentes actores armados como el ELN, el EPL y las AGC (*supra: contexto actual*). Por ejemplo, comunidades donde se presentan muertes por malnutrición son las mismas que el pasado sufrieron desplazamientos masivos, masacres, acciones bélicas, entre otras, y, a pesar de ello, no recibieron una atención acorde con sus necesidades y los mandatos legales (i.e. Ley 387 1997) como retornos acompañados y sostenibles.

108. Un ejemplo que puede ilustrar lo anterior, se observa en el municipio de Riosucio (Chocó) donde aún se presentan casos de muertes y lesiones de niños por minas antipersonal o muertes de menores de edad por malnutrición²³⁶. En dicho caso, no pueden analizarse estas cifras como hechos aislados, sino en contexto tomando en cuenta: que son comunidades en condiciones de vulnerabilidad²³⁷; que fueron víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado (i.e. comunidades afrodescendientes de Cacarica²³⁸ o indígenas de

²³⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial cumplimiento de la orden segunda del Auto 386 de 2017*. (11/10/2017). Pág. 7. Estas situaciones también se habían advertido en informes como: Unidad para las Víctimas. *Primer Informe Trimestral de las medidas de protección integral a indígenas Jiw y Nükak, en el marco del Auto 173 de 2012*. (26/10/2012). Pág. 46; y el Anexo I del informe de la Unidad para las Víctimas. *Segundo informe trimestral sobre los avances en el cumplimiento de lo ordenado en el Auto 173 de 2012*. (25/01/2013).

²³⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Riesgo de Inminencia 009 de 2017*. Págs. 4 y 5. Ver igualmente: Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (1 de septiembre de 2016). Pág. 114 y Auto 504 de 2017 (fundamento 14.6.).

²³⁷ Ver especialmente el documento anexo II del Auto 266 de 2017 (páginas 90-93) y el Auto 504 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁸ “En lo que se refiere a los hechos del caso, los mismos tuvieron lugar en el marco de una operación militar llamada “Génesis” que se llevó a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el área general del Río Salaquí

Jiguamiandó²³⁹); y que aún son forzadas a desplazarse como consecuencia de enfrentamientos entre grupos armados como el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia quienes se disputan el control territorial y el paso a Panamá²⁴⁰. Lo anterior, contrasta con la respuesta institucional ante estas situaciones²⁴¹.

109. Por otra parte, si bien el presente apartado tiene el propósito de evidenciar los riesgos y las afectaciones que actualmente afectan a los NNA desplazados y en riesgo de desplazamiento, este diagnóstico parte de los riesgos especiales, los problemas transversales y las áreas críticas reconocidas en el **Auto 251 de 2008**. Esto, permitirá a la Sala Especial analizar si dichas situaciones persisten, se superaron o se transformaron, dado que el contexto actual no es el mismo que se identificó en 2008²⁴².

El riesgo de reclutamiento forzado identificado en el Auto 251 de 2008 es un ejemplo de cómo un riesgo sufrió diferentes transformaciones a lo largo del

y Río Truandó para capturar y/o destruir integrantes del grupo guerrillero de las FARC. Asimismo, simultáneamente a la operación “Génesis”, grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (ACCU), en el desarrollo de la llamada “operación Cacarica”, emprendieron un avance de norte a sur desde el Parque Nacional de los Katios a lo largo del río Cacarica, pasando por Bijao y otras comunidades ubicadas en la ribera de ese río, para finalmente llegar a las riberas de los ríos Salaquí y Truandó, donde desarrollaron operaciones conjuntas con el Ejército. En el marco de la “Operación Cacarica”, los paramilitares ejecutaron a Marino López en Bijao y desmembraron su cuerpo. || Posteriormente a esos hechos, varios centenares de pobladores de la cuenca del río Cacarica se vieron forzados a desplazarse a Turbo, Bocas de Atrato y Panamá, donde permanecieron en diferentes asentamientos por varios períodos durante los cuatro años posteriores. En Turbo las condiciones de vida de los desplazados se caracterizaron por falta de atención por parte del gobierno, hacinamiento, malas condiciones y falta de privacidad. Posteriormente, muchas de las personas desplazadas retornaron a otras comunidades de paz en territorios del Cacarica. Además, con posterioridad a los hechos de febrero de 1997, los desplazados siguieron siendo objeto de actos de hostigamiento, amenazas y violencia por parte de grupos paramilitares. || (...) Del mismo modo, esas mismas comunidades fueron desposeídas de sus territorios ancestrales, los cuales fueron objeto de explotación ilegal por parte de empresas madereras con permiso o tolerancia del Estado”. Enfatismo agregado. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Sentencia del 20 de noviembre de 2013.

²³⁹ “Comunidad Coredocito, del municipio Carmen del Darién – cuenca del Jiguamiandó: tiene 265 habitantes. Sobre esta comunidad se plantea que, en 1996, sufrieron un confinamiento de 6 meses por las AUC; entre 1997 y 2003, hubo bloqueo de alimentos, medicamentos y movilidad, torturas y señalamientos por las AUC, las Fuerzas Armadas y las guerrillas; en 1998, hubo un bombardeo en la comunidad por el Ejército, luego del cual desaparecieron tres mujeres y una niña; en 1998, se presentó el desplazamiento masivo de 53 familias de Guayabal a la cabecera de Coredocito, que todavía están desarrollando un plan de retorno a la misma cuenca; han sido afectados por la presencia de las FARC, las AUC, y las Fuerzas Armadas en el territorio”. Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁴⁰ Cfr. Auto 504 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz.

²⁴¹ Por ejemplo, en el Auto 373 de 2016 esta Corporación analizó los componentes de retornos y reubicaciones y encontró que todavía se registraban importantes vacíos y falencias relacionadas con “(a) la capacidad y la disposición de las autoridades y la fuerza pública, a nivel local, para responder a los riesgos; (b) dar mayor celeridad a la expedición de las apreciaciones o los conceptos de seguridad, en aras de que se coordinen con los tiempos de los programas de atención a los retornos y reubicaciones; (c) las adversas condiciones de seguridad de los casos de retornos y reubicaciones no acompañados y de ciertos territorios del país que se caracterizan por contar con crisis recurrentes; (d) adoptar Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) que tengan en cuenta los riesgos específicos para los procesos de retornos y reubicaciones; (e) dar mayor alcance territorial a las labores de desminado humanitario; (f) afianzar la ruta para la adopción de medidas de protección colectiva; (g) prevenir y esclarecer los nuevos eventos de victimización que se han registrado contra personas o familias retornadas y reubicadas; (...)”. Estos vacíos como se observó en dicha oportunidad incidieron en los retornos de los Consejos Comunitarios de Pedeguita-Mancilla, La Larga-Tumaradó y de los Consejos Comunitarios ubicados en las Cuencas de los Ríos Cacarica, Salaquí y Truandó y que, como se observó en el Auto 504 de 2017, aún inciden en la situación humanitaria de los niños, niñas y adolescentes de dichas comunidades.

²⁴² Cfr. Sección primera del presente auto.

proceso de seguimiento como consecuencia de los cambios en las dinámicas en el contexto colombiano. Así lo explicaron de manera detallada el Centro Nacional de Memoria Histórica²⁴³ y la Defensoría del Pueblo²⁴⁴.

No obstante, la Defensoría del Pueblo advirtió la persistencia de vacíos y deficiencias en materia de información, lo cual trajo como consecuencia la invisibilización de las necesidades actuales de los NNA en materia de protección y atención²⁴⁵. En este sentido, el actual diagnóstico se referirá a los riesgos y afectaciones más apremiantes para la niñez y la adolescencia ante el desplazamiento, de acuerdo con la información presentada a la Corte Constitucional²⁴⁶.

a. Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal²⁴⁷

110. Como se señaló antes, actualmente el Registro Único de Víctimas permite dar cuenta del impacto del conflicto y la violencia sobre la vida, seguridad e integridad personal de los NNA. En concreto, dicho registro reporta las cifras oficiales sobre los diferentes crímenes de los cuales han sido víctimas los menores de edad, como los homicidios, secuestros, desaparición forzada, tortura, delitos contra la libertad y la integridad sexual, muertes o lesiones por MAP o MUSE, reclutamiento y desplazamiento forzado (*supra: diagnóstico fáctico*).

111. Como lo señaló el **Auto 251 de 2008**, estos hechos son “*a su turno causa del desplazamiento forzado de los menores sobrevivientes, y de las familias y comunidades de las víctimas*”²⁴⁸. Es por ello que su persistencia, genera nuevos riesgos sobre los menores de edad, pese a su disminución en términos cuantitativos, de acuerdo con las cifras oficiales²⁴⁹.

112. En efecto, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, para los NNA persisten “*las causas estructurales de exclusión que se evidencian en serias deficiencias en mecanismos de prevención y protección frente a sus derechos, es por ello que continúan presentándose problemáticas como desescolarización, deserción escolar, precariedad en infraestructura y servicios educativos, persistencia en prácticas de reclutamiento forzado, explotación, trabajo, desnutrición, embarazo adolescente, abuso sexual, etc.; Igualmente, persisten barreras para la superación de las exclusiones*

²⁴³ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (2018).

²⁴⁴ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017).

²⁴⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de la Defensoría del Pueblo, desarrollado en el marco del cuestionario formulado en el Auto 298 de 2015 de la Corte Constitucional*. (11 de septiembre de 2015). Pág. 13.

²⁴⁶ Con relación a los problemas transversales relacionados con la educación, atención psicosocial y participación no se abordarán en la presente providencia tomando en cuenta lo dispuesto en dichos componentes en el Auto 373 de 2016.

²⁴⁷ Riesgo 3.1. del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁴⁸ Auto 251 de 2008. Consideración III.3.1. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁴⁹ Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 114-115 y 119.

estructurales que se materializan en desempleo juvenil, ausencia de políticas efectivas de empleo juvenil en territorio”²⁵⁰.

En consecuencia, los NNA desplazados se encuentran mayormente expuestos a nuevas formas de victimización, en la medida en que *“el Estado no logra cumplir con su obligación ética y legal de protección integral a la infancia”* debido a que *“la atención brindada hasta el momento no garantiza la realización efectiva de sus derechos de acuerdo con lo dispuesto en la [Convención Internacional de Derechos de los Niños] CDN. Esta es la condición de base sobre la cual actúan los grupos armados ilegales*”²⁵¹.

113. En igual sentido, a partir de los informes presentados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se puede advertir la grave afectación de los Derechos Humanos de los niños y adolescentes en el país, especialmente en zonas fuertemente impactadas por el conflicto armado. Entre los hechos denunciados por esta Agencia de Naciones Unidas, se encuentran 32 casos en los cuales el Ejército habría utilizado u ocupado escuelas y otras infraestructuras civiles. Además, para dicho organismo no son claras las razones por las cuales *“pocas investigaciones que siguen abiertas sobre estos casos permanecen en la etapa preliminar, mientras que la mayoría han sido cerradas sin que se formularan cargos”*²⁵².

114. De otra parte, llama la atención de la Corte Constitucional hechos como los de la presunta ejecución extrajudicial de una niña en el marco de operaciones de la fuerza pública²⁵³, la cual se suma a los 223 casos de niños y niñas víctimas de esta práctica²⁵⁴, reportados por ese mismo organismo²⁵⁵. De igual forma, en el informe del Secretario General sobre la Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia del 27 de diciembre de 2017 se reportó la muerte de una niña de 13 años reclutada por un grupo derivado de las disidencias de las

²⁵⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 217 y 222.

²⁵¹ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 26-27.

²⁵² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/25/19/Add.3*. (24 de enero de 2014). Pág. 11.

²⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 12.

²⁵⁴ Al respecto, de acuerdo con el Consejo de Estado, las ejecuciones extrajudiciales deben estudiarse *“como un acto de lesa humanidad ya que hace parte de una acción sistemática que ciertos agentes del Estado en los últimos años vienen practicando contra miembros de la población civil”*. Así, *“cabe afirmar que bajo un análisis contextual las denominas ‘falsas acciones de cumplimiento’ de los mandatos constitucionales y legales por parte de agentes estatales, específicamente de miembros de las fuerzas militares en Colombia desde los años ochenta, pero con mayor frecuencia y rigurosidad a partir del año 2004 se viene presentando como una actividad sistemática, dirigida contra personas de la población civil y, con la participación directa o la aquiescencia de los mencionados miembros de las fuerzas militares”*. Consejo de Estado. Sección tercera, subsección C. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. Radicado 85001-23-31-000-2010-00178-01 (47671). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁵⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/31/3/Add.2*. (15 de marzo de 2016). Pág. 12.

FARC-EP²⁵⁶. Estos hechos habrían ocurrido en agosto de 2017 en el municipio de La Uribe (Meta)²⁵⁷.

En torno a este caso, la OACNUDH señaló que los “factores que contribuyeron a que estos resultados se produjeran están relacionados con la planificación de las operaciones para hacer efectivos los derechos, los protocolos aplicables sobre el uso de la fuerza en zonas urbanas y públicas, el mando y control y la disciplina táctica. El riesgo de privación arbitraria de la vida se acentúa cuando las fuerzas militares participan en tareas que no corresponden a su misión constitucional”²⁵⁸. En este sentido, se advierte el riesgo inminente al cual están expuestas especialmente las comunidades en zonas donde se llevan a cabo operativos militares.

115. Conforme con lo expuesto hasta este punto, es claro que el riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente afecta actualmente a los niños, niñas y adolescentes. No obstante, como se advirtió en la primera sección de esta providencia, este riesgo se encuentra focalizado en determinadas zonas del país, en donde aún existe presencia de grupos guerrilleros y post-desmovilización (i.e. Pacífico y Catatumbo).

*b. Riesgo de reclutamiento y utilización de menores de edad por los grupos armados ilegales como afectación específica y como riesgo de desplazamiento forzado*²⁵⁹

116. En el **Auto 251 de 2008** esta Corporación explicó cómo el reclutamiento y la utilización de NNA constituye una causa directa del desplazamiento, a través de cuatro mecanismos distintos:

*“(i) el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, ante el riesgo de que sus niños, niñas y adolescentes sean vinculados al conflicto armado, bien sea por amenazas recibidas directamente contra la vida de los menores o de sus familias, por el peligro generalizado existente en una región determinada, o porque uno o más miembros de la familia o la comunidad ya han sido reclutados y se quiere evitar que otros también lo sean; (ii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad efectivamente reclutados, puesto que el reclutamiento de un niño, niña o adolescente implica una presión y persecución para sus parientes, por parte de los actores armados enfrentados; (iii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que han sido reclutados pero han desertado, para proteger sus vidas; y (iv) el desplazamiento forzado únicamente de los niños, niñas o adolescentes en riesgo, que son enviados o se trasladan a otros lugares para preservarlos o preservarse del peligro de reclutamiento”*²⁶⁰.

²⁵⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre la Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia. S/2017/1117*. (27 de diciembre de 2017). Pág. 14.

²⁵⁷ Cfr. <http://www.tucaqueta.com/judiciales/dos-presuntos-disidentes-una-menor-fallecieron-medio-combates/> y <http://www.elpais.com.co/judicial/fallece-nina-de-13-anos-en-combate-entre-ejercito-y-disidencias-de-las-farc.html> Consultados el 9 febrero de 2018.

²⁵⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 12.

²⁵⁹ Riesgo 3.2. del Auto 251 de 2008. M.P. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁶⁰ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico 3.2.2. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

De igual forma, en dicha providencia, la Corte explicó las distintas clases o tipos de actividades que desarrollan los menores de edad que son reclutados o utilizados: “(a) actividades bélicas o militares propiamente dichas, (b) actividades de apoyo táctico a los combatientes, y (c) actividades de apoyo a la satisfacción de necesidades primarias de los combatientes”²⁶¹.

Debido a la magnitud y extensión territorial de este crimen, la Corte Constitucional en el citado auto ordenó al Gobierno Nacional la inclusión de un enfoque diferencial estricto en la política pública de prevención que respondiera al riesgo del reclutamiento mediante la contención de sus causas, así como la formulación de instrumentos idóneos para la atención de sus víctimas.

117. Como respuesta, el Gobierno Nacional modificó en diversas oportunidades la estructura de la Comisión Intersectorial creada para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (Decreto 4690 de 2007) a través de los Decretos 552 de 2012, 1569 de 2016 y 1833 de 2017. Estas reformas, si bien fueron parcialmente sensibles a los cambios en las dinámicas del conflicto armado y la violencia generalizada, continúan sin abarcar aspectos importantes de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia víctima, como la articulación, la prevención temprana, el fortalecimiento institucional y presupuestal, entre otras. En torno a esto último se profundizará al momento de evaluar el nivel de cumplimiento (*infra*).

118. A pesar de estos cambios, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la OACNUDH, así como autoridades indígenas y afrodescendientes advirtieron que el reclutamiento y vinculación de niños continúa presentándose en los departamentos del Meta²⁶², Valle del Cauca²⁶³,

²⁶¹ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico 3.2.2. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

²⁶² Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 11 y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 16.

²⁶³ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (1 de septiembre de 2016). Pág. 18.

Chocó²⁶⁴, Vaupés²⁶⁵, Antioquia²⁶⁶ y Nariño²⁶⁷. Más alarmante aún es el reporte del Secretario General de la ONU, quien advirtió que “*se registra reclutamiento y utilización o amenaza de los GPD [Grupos post-desmovilización] ‘en 128 municipios de 23 departamentos, en particular en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca’*”²⁶⁸.

Con respecto a esto último, es importante advertir que al confrontar los últimos reportes del Ministerio Público y la OACNUDH con el informe del Secretario General de la ONU (citado por la Defensoría del Pueblo), se observa una reducción del reclutamiento y la utilización como causal de victimización en términos generales, lo cual, entre otras razones, puede deberse al proceso de paz con las FARC-EP quienes, de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, fueron los responsables del 54% de los casos de reclutamiento entre 1960 y 2016²⁶⁹.

119. Sin perjuicio de lo anterior, las amenazas directas e indirectas, de acuerdo con lo informado por la Procuraduría, la Defensoría y la OACNUDH²⁷⁰, son un factor que aún incide en el desplazamiento de la población²⁷¹, no solo como consecuencia de la posibilidad de ser reclutado, sino también como resultado de

²⁶⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos*. (1 de septiembre de 2016). Págs. 95 – 114, 130. || Defensoría Delegada Para Los Derechos De La Población Desplazada. *Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (28 de marzo de 2017). Págs. 24-25. Así mismo puede verse el Informe de Riesgo 017 de 2016 emitido por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría. || Procuraduría General de la Nación. *Informe de visitas de verificación a comunidades víctimas de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 482 de 2017, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, de la Corte Constitucional*. (16 de enero de 2018). Pág. 12-15, 26-29.

²⁶⁵ Especialmente en los límites con el Guaviare. Defensoría Delegada Para Los Derechos De La Población Desplazada. *Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (28 de marzo de 2017). Pág. 29.

²⁶⁶ En el municipio de Bello, por ejemplo, la Defensoría reportó la presencia de una estructura organizada y denominada como “Los Muchachos”, quienes, de acuerdo con el Ministerio Público, “*además del control de servicios públicos, generan una dinámica de violencia ante la generación de otros hechos victimizantes como amenazas, extorsión, desplazamientos forzados, violencia sexual sistemática contra niñas y mujeres, reclutamiento infantil, homicidios y desapariciones forzadas. Esto instauró en el territorio la resolución armada de controversias, incluso ante situaciones cotidianas*”. Defensoría Delegada Para Los Derechos De La Población Desplazada. *Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (28 de marzo de 2017). Pág. 182.

²⁶⁷ Sistema de Alertas Tempranas. *Nota de Seguimiento 015 de 2016*. Igualmente ver: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. *Informe de hallazgos de visita conjunta de monitoreo y seguimiento la situación de Derechos Humanos en la región Pacífica Nariñense*. (7 de noviembre de 2017). Esta situación es brevemente expuesta en el Auto 620 de 2017.

²⁶⁸ Asamblea General Naciones Unidas. *Consejo de Derechos Humanos. Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. (23 de enero de 2015). Pág. 18, citado por Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Pág. 32.

²⁶⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (2018). Pág. 622.

²⁷⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 16.

²⁷¹ Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. *Informe de hallazgos de visita conjunta de monitoreo y seguimiento la situación de Derechos Humanos en la región Pacífica Nariñense*. (7 de noviembre de 2017). Págs. 16-21.

los riesgos que se originan para la familia a partir del momento en que un menor de edad es reclutado o desvinculado, como ocurrió en el departamento del Meta²⁷². Con respecto a esto último, desde el **Auto 251 de 2008** se advirtió el riesgo que deben afrontar las familias de las víctimas como consecuencia de presiones y eventuales represalias por parte de actores rivales al grupo reclutador²⁷³.

120. Sumado a ello, CODHES advirtió que el fenómeno del reclutamiento debe ser analizado en cada caso particular puesto que las modalidades varían en función de cada actor. De lo contrario, se puede agudizar el subregistro de esta situación²⁷⁴. En efecto, al analizar los riesgos que enfrenta la niñez y la adolescencia en el departamento de Nariño se señaló:

“Los mecanismos de reclutamiento son variados, pero presentan tendencias identificables: se ha podido establecer que en zonas de la Cordillera Occidental y la Costa Pacífica, se da inicio a un proceso de acercamiento en el cual se suplen carencias económicas, o se incentiva a los NNA a través de la participación en actividades deportivas o recreativas, en las cuales se ofrecen dádivas como refrescos, comida, celulares y/o remuneración económica, para posteriormente avanzar con la exhibición de armas, generando así curiosidad por parte de esta población. Esto continúa permitiendo la manipulación de las mismas, y realizando un proceso discreto de enseñanza de manejo. Una vez se ha captado su atención, los menores son, o invitados a hacer parte de las filas, o en otros casos, son obligados a abordar vehículos (lanchas) destinados a llevarlos a lugares de entrenamiento. Los NNA que logran escapar, se ven obligados a irse con sus familias, pues las represalias de los actores armados son inmediatas, y las consecuencias pueden ser nefastas. Esta forma de reclutamiento tiene su correlato en las zonas urbanas de Tumaco, en las que estos se llevan a cabo en los colegios de los barrios Viento Libre, Panamá, Nuevo Horizonte y Los Ángeles-California”²⁷⁵.

En línea con lo anterior, el Centro Nacional de Memoria Histórica realizó un estudio en torno a las estrategias y modalidades de reclutamiento y utilización y encontró que las mismas varían en función del actor, sea guerrillero o un grupo post-desmovilización (especialmente de grupos paramilitares)²⁷⁶. Incluso,

²⁷² De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en el departamento del Meta se presentaron las dos situaciones (el desplazamiento de familias porque reclutaron a un familiar y el desplazamiento de otra familia porque un integrante desertó). Al respectó informó: “En el mes de septiembre de 2013, la Defensoría del Pueblo registró el desplazamiento de la familia de una niña reclutada en un Municipio del departamento del Meta, en razón a las amenazas de las que fueron objeto por parte del grupo armado ilegal que perpetró el hecho. En el mismo mes, se registró el desplazamiento de otra familia que tuvo que salir desplazada de otro municipio del Meta, en razón a las amenazas de las que fueron víctimas de un grupo armado ilegal, tan pronto se enteraron que un miembro de la familia, que había sido reclutado en dicho grupo, había desertado e ingresado al programa de desvinculados del ICBF”. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 11.

²⁷³ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico 3.2.2. M.P. Manuel José Cepeda.

²⁷⁴ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Págs. 15-16.

²⁷⁵ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 16.

²⁷⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (2018). Págs. 177-220.

realizó un estudio acerca de modalidades asociadas a actuaciones de agentes del Estado²⁷⁷.

121. Por otra parte, en su informe 2018, la Procuraduría General de la Nación advirtió la persistencia de este riesgo en zonas como el departamento del Chocó en donde: *“Hay vinculación continua de menores de edad al narcotráfico que se evidencia con el aumento de capturas por parte de la autoridad competente, así como con los niveles de deserción escolar, por cuenta de la infraestructura económica del narcotráfico como mejor oportunidad de desarrollo para la población. Esto hace necesaria una inmediata intervención de la institucionalidad en políticas de prevención y que disminuyan desigualdad social”*²⁷⁸. Esta situación es especialmente grave en los casos de menores de edad pertenecientes a un pueblo indígena o una comunidad afrodescendiente, en la medida en que, para estas poblaciones, esta afectación tiene efectos diferenciales que impactan en su identidad y ponen en riesgo su pervivencia como pueblo²⁷⁹.

122. Finalmente, es importante resaltar que en virtud del Acuerdo de Paz se acordó la desvinculación de los menores de edad reclutados por dicho grupo. No obstante, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos manifestó en sus informes de 2018 y 2017 que dicho acuerdo no se ha cumplido a cabalidad ni se respetan los derechos de los NNA víctimas²⁸⁰. Al efecto señaló:

“30. El Acuerdo y el derecho internacional de los derechos humanos obligan a respetar el principio del interés superior del niño en su proceso de desvinculación de las FARC-EP. No obstante, hasta el momento no se ha respetado en su totalidad este principio.

*31. Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, al 31 de diciembre de 2017, solo 135 niños se habían desvinculado de las FARC-EP (75 niñas y 60 niños). La OACNUDH recibió información sobre la desvinculación informal de niños antes del proceso formal al menos en Cauca, Caqueta y Meta”*²⁸¹.

²⁷⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (2018). Págs. 293-380.

²⁷⁸ Procuraduría General de la Nación. *Informe de visitas de verificación a comunidades víctimas de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 482 de 2017, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, de la Corte Constitucional*. (16 de enero de 2018). Pág. 58.

²⁷⁹ Por ejemplo, en el Anexo II del Auto 266 de 2017 la Corte advirtió: *“El desarraigo, además, afecta especialmente a la niñez afrodescendiente puesto que, a raíz del desplazamiento, enfrenta pérdidas que afectan su identidad, el desarrollo de su personalidad e incluso su autoestima. Igualmente, debido a la persistencia del conflicto armado en los territorios, los niños, niñas y adolescentes, continúan siendo reclutados por los actores armados ilegales. Como resultado, los menores ‘pierden sus tradiciones culturales y ancestrales, estableciendo otro tipo de relaciones con la naturaleza y territorio, sufriendo el desarraigo y el abandono de sus familias y comunidades, rechazando los referentes de autoridad en su comunidad y, usando un lenguaje agresivo y violento para comunicarse con los demás. Los impactos del reclutamiento en las prácticas culturales y ancestrales de los NNA pertenecientes a grupos étnicos son difíciles de identificar, ya que la mayoría de las veces, pasan desapercibidos tanto por las instituciones del estado como las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades”*.

²⁸⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 4.

²⁸¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/37/3/Add.3*. (2 de marzo de 2018). Pág. 6.

Sumado a ello, advirtió la necesidad de fortalecer y mejorar la situación de las familias que reciben a sus hijos después de la desvinculación dado que presentan diferentes necesidades con las cuales se expone a los menores de edad a nuevas victimizaciones. De igual forma, afirmó que persisten el “*reclutamiento y la utilización de niños en áreas donde operan exmiembros de las FARC-EP. Adicionalmente, el ELN y los grupos criminales siguen reclutando y utilizando a los niños*”²⁸².

123. En el **Auto 251 de 2008** la Corte Constitucional concluyó que el reclutamiento y la utilización eran prácticas extendidas y reiteradas en todo el territorio nacional. Contrario a ello, el contexto actual permite observar una reducción en las zonas afectadas por este crimen al tiempo en que se produce una concentración de casos reportados en zonas específicas del país (i.e. zona del Pacífico y Catatumbo). Así las cosas, de acuerdo con los informes citados anteriormente, el reclutamiento y la utilización son riesgos que persisten, lo cual ocasiona nuevos desplazamientos de familias o la separación de estas para poder proteger a sus hijos e hijas²⁸³.

*c. Riesgo excesivo de ser víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE)*²⁸⁴

124. Con relación al riesgo de explosión de MAP y MUSE, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia (DAICMA), a 31 de diciembre de 2017, informó que se encuentran 242 municipios en proceso o intervención y 289 por intervenir²⁸⁵. Adicionalmente, dicha entidad reportó un total de 73 víctimas civiles de estos artefactos en 2016-2017, de los cuales 18 (24%) son menores de 18 años²⁸⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso destacar que una importante zona por intervenir es el pacífico colombiano, pese a que los recientes informes de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada²⁸⁷, la

²⁸² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/37/3/Add.3*. (2 de marzo de 2018). Pág. 6.

²⁸³ Por ejemplo, en el caso de las comunidades afrodescendientes del pacífico norte del Chocó, envían a sus hijos a Medellín u otras ciudades para evitar su reclutamiento. Esto, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación implica el desplazamiento y desintegración de sus familias puesto que no todos sus integrantes pueden desplazarse. Igual situación fue reportada por la procuraduría y la Defensoría del Pueblo en el caso de las comunidades afrodescendientes del pacífico nariñense. Ver: Procuraduría General de la Nación. *Informe de visitas de verificación a comunidades víctimas de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 482 de 2017, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, de la Corte Constitucional*. (16 de enero de 2018) y Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. *Informe de hallazgos de visita conjunta de monitoreo y seguimiento la situación de Derechos Humanos en la región Pacífica Nariñense*. (7 de noviembre de 2017).

²⁸⁴ Riesgo 3.3. del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

²⁸⁵ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia. Resultado de la liberación de tierras en Colombia. (2018). Visible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/Prensa/PublishingImages/FULL%20Info_DH-01.jpg.

²⁸⁶ Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia. *Base de Víctimas por MAP/MUSE de 1990 - 31 de diciembre de 2017*. (2018). Visible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>.

²⁸⁷ Defensoría Delegada Para Los Derechos De La Población Desplazada. *Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (28 de marzo de 2017). Págs. 24 y 52.

Procuraduría General de la Nación²⁸⁸ y organizaciones como Amnistía Internacional²⁸⁹ advirtieron sobre la siembra de artefactos explosivos en territorios étnicos y rurales en el marco de la reconfiguración de actores armados y grupos ilegales tales como ELN y las AGC, especialmente entre 2016-2017, quienes se disputan zonas anteriormente controladas por las FARC-EP²⁹⁰.

De hecho, si bien el Gobierno Nacional en su informe de agosto de 2018 reportó una reducción en el número de víctimas por estos hechos²⁹¹, en el 2017 las víctimas civiles superaron a los militares con más del doble de casos (16 y 34). Anteriormente el porcentaje de víctimas miembros de la fuerza pública era del 61%²⁹². Además, la reducción en las cifras tampoco resulta significativa en relación con el año inmediatamente anterior dado que pasó de 37 a 34²⁹³. Así, la principal preocupación radica en el elevado número de víctimas civiles en los últimos años, especialmente de menores de edad como se expone a continuación.

125. En efecto, en cuanto al impacto de estos hechos sobre la niñez, el DAICMA advirtió cómo el 20% de las víctimas son niños y el 6% son niñas, es decir que 1 de cada 4 víctimas es menor de edad. Además, de acuerdo con el registro de Descontamina Colombia se tiene que: *“A pesar de que los accidentes por MUSE no son tan frecuentes, se debe tener en cuenta que los accidentes por MUSE (1 de cada 4 víctimas fallece) son más letales que las minas antipersonal (1 de cada 5 víctimas fallece). Una de las causas que explican este hecho radica en que el 62 % (340) de las víctimas civiles a causa de accidentes por MUSE han sido menores de edad; mientras que para el caso de las víctimas de accidentes por MAP un 21 % (835) ha sido menores de edad”*²⁹⁴.

126. Por su parte, la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) reportó que, entre 2008 y 2018 *“por lo menos 453 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de minas*

²⁸⁸ Procuraduría General de la Nación. Informe de visitas de verificación a comunidades víctimas de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 482 de 2017, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04, de la Corte Constitucional. (16 de enero de 2018). Pág. 11, 26 y 48.

²⁸⁹ Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. Situación de los derechos humanos en el mundo*. (2018). Pág. 157.

²⁹⁰ Defensoría Delegada Para Los Derechos De La Población Desplazada. *Derechos de las comunidades en riesgo y situación de desplazamiento en tiempos de Estado de Cosas Inconstitucional y Postacuerdo*. (28 de marzo de 2017). Págs. 24 y 52 y Defensoría del Pueblo. Informe sobre situación de las comunidades negras/afrodescendientes en riesgo, desplazadas y en procesos de restablecimiento de derechos. (marzo de 2016). Págs. 95, 98, 104-107 y 145. Igualmente ver: Autos 091 y 504 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz. Defensoría del Pueblo. 95, 98, 104-107 y 145.

²⁹¹ De igual forma consultar: Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 116-117.

²⁹² DAICMA. *Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar*. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>. Fecha de corte: 31 de enero de 2018.

²⁹³ Descontamina Colombia. *Víctimas de Minas Antipersonal por año en Colombia*. (12 de enero de 2018). Cifras visibles en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/180112-2017-es-ano-con-menos-victimas-por-minas-en-Colombia-desde-1991.aspx>.

²⁹⁴ DAICMA. *Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar*. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>. Fecha de corte: 31 de enero de 2018.

antipersonal y municiones sin explotar. De estos, 84 fallecieron como consecuencia del accidente con MAP o MUSE”²⁹⁵.

127. Sumado a ello, las cifras del DAICMA permiten observar cómo esta situación afecta especialmente a la niñez de los pueblos indígenas dado que, si bien esta población representa un 3% de las víctimas, la tasa de víctimas por cada 100.000 habitantes es cercana 342. En este sentido, “*es necesario tener en cuenta que el 37% (142) de las víctimas indígenas han sido menores de edad y del total de víctimas el 30% de las víctimas fallecen por causa del accidente*” y que, en “*los últimos cuatro años, 2017 representó un repunte en las víctimas indígenas frente al año inmediatamente anterior, al pasar de 4 a 6 víctimas de 2016 a 2017*”²⁹⁶.

128. En tal virtud, Amnistía Internacional advirtió la presencia de minas terrestres al interior de los territorios tanto afrodescendientes como indígenas lo cual genera restricciones a la movilidad de las comunidades e incluso situaciones de confinamiento²⁹⁷. De hecho, como se señaló en el **Auto 266 de 2017**, como resultado de la siembra de estos artefactos las comunidades “*se confinan para evitar ser afectadas, no obstante, abandonan zonas de cultivo y de importancia para la vida en comunidad, que posteriormente son utilizadas por otros actores, para el desarrollo de actividades económicas lícitas e ilícitas sobre dichos territorios*”²⁹⁸.

129. La Corte Constitucional en el **Auto 251 de 2008** observó que los niños, niñas y adolescentes eran víctimas frecuentes de MAP y MUSE en diferentes partes del país, especialmente en zonas rurales. De igual forma, explicó que estos hechos generaron múltiples desplazamientos de sus familias y comunidades, con lo cual concluyó que este tipo de afectación se constituía en “*una causa indirecta de desplazamiento, ya que situaciones de esta índole generan en muchos casos el confinamiento de familias y comunidades enteras, lo cual a su turno opera como causa de desplazamiento forzado a corto plazo*”²⁹⁹.

130. De acuerdo con el panorama recientemente descrito, esta situación persiste. En efecto, como se señaló, 1 de cada 4 víctimas es menor de edad;

²⁹⁵ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). El regreso a lo que nunca fuimos. *Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en zonas de reubicación o retornos*. (2018). Pág. 21.

²⁹⁶ DAICMA. *Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar*. <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>. Fecha de corte: 31 de enero de 2018.

²⁹⁷ Así, reportó el caso de Sebastián Carpio Machete, de la comunidad indígena Wounaan de Juuin Duur, en el municipio de Riosucio (Chocó) quien resultó herido por la explosión de una mina antipersonal. Más recientemente, la Defensoría del Pueblo informó el caso de Yomar Tapi Dumasa un niño de 12 años quien, el pasado 5 de febrero de 2018 fue víctima de un artefacto explosivo en la comunidad indígena de Jagual, resguardo Jagual Rio Chintadó, municipio de Riosucio (Chocó). Además, la Defensoría señaló que la madre del menor se encuentra en situación de desplazamiento. Ver: Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. Situación de los derechos humanos en el mundo*. (2018). Pág. 157 y Defensoría del Pueblo. *Accidente con artefacto explosivo en la comunidad Indígena Jagual, Resguardo Jagual Rio Chantadó, Municipios de Carmen del Darién y Riosucio*. 6033-0289. (27 de febrero de 2018).

²⁹⁸ Auto 266 de 2017. Fundamento jurídico 24.2.c. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹⁹ Auto 251 de 2008. Consideración 3.3.1. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

estos hechos se presentan mayormente en zonas rurales y territorios étnicos; hay un impacto específico sobre los pueblos indígenas y afrodescendiente; y todavía es una práctica extendida, particularmente por el ELN, producto de la cual, diferentes comunidades deben afrontar situaciones de restricciones a su movilidad y confinamientos.

d. Riesgo de ser víctimas de violencia sexual³⁰⁰

131. Con relación a la violencia sexual que afrontan los menores de edad, especialmente las niñas y las adolescentes, CODHES presentó en octubre de 2017 un análisis del número de exámenes médico-legales practicados en 2005, 2010 y 2015 en aquellos casos donde se tuvo información acerca de su presunto agresor y, como resultado de dicho análisis, advirtió cómo este delito presenta una sistematicidad y un crecimiento sostenido³⁰¹. Lo anterior resulta aún más alarmante si se confronta con el número de desplazados del Registro Único de Víctimas, dado que, a pesar de la reducción en el número de personas desplazadas en términos globales, los casos de agresiones sexuales en contra de NNA en el marco del conflicto armado presentó un aumento sostenido.

Sumado a ello, CODHES señaló como factores que incrementan el riesgo para los NNA de ser víctimas de violencia sexual, la desprotección y la pobreza causadas por el desplazamiento forzado, dado que *“en muchos casos las niñas y los niños tienen que quedarse solos en sus casas o al cuidado de algún conocido mientras sus madres trabajan, para la Red, esto aumenta el riesgo de los NNA de ser abusados sexualmente. Y aunque la mayoría de los casos de violencia sexual que registra la Red se presentan en el ámbito privado, estas causas no se desligan de las dinámicas que ha traído consigo el conflicto armado”*³⁰².

En efecto, de acuerdo con Amnistía Internacional, en contextos de transición – como el actual– se genera un mayor riesgo de violencia de género, especialmente en contra de las mujeres y niñas, como ocurrió en el caso de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), donde: *“Las cifras oficiales reconocían que, tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005, hubo un aumento del 28% en casos de violencia sexual en las comunidades en las que se habían reinsertado excombatientes de las AUC”*³⁰³. Esta situación es preocupante para Amnistía Internacional en la medida en que persiste la debilidad en los mecanismos de protección de cara al proceso de desmovilización de las FARC-EP, así como el

³⁰⁰ Riesgo 3.5. del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

³⁰¹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 18.

³⁰² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 31.

³⁰³ Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. Situación de los derechos humanos en el mundo*. (2018). Pág. 159.

acceso a la justicia de víctimas sobrevivientes de la violencia sexual en aquellas comunidades en las que se irían o son reinsertados los guerrilleros³⁰⁴.

Este riesgo, según CODHES se incrementaría de acuerdo con factores como la edad, el género, la pertenencia a un grupo étnico y las condiciones socioeconómicas³⁰⁵. Un ejemplo de esta situación fue presentado por la Defensoría del Pueblo, al analizar la situación de los NNA en el distrito de Buenaventura donde:

“[Las] niñas y adolescentes son frecuentemente acosadas por los actores armados, y maltratadas y amenazadas si se niegan al ‘enamoramiento’. Las niñas que presentan mayores riesgos son aquellas que tienen de 12 años en adelante, cuando inician la etapa de pubertad. En algunos casos estas niñas y adolescentes son sometidas a prestar guardia con los actores armados durante la noche. Las adolescentes también están siendo víctimas de violencia sexual. Se tuvo conocimiento de casos adolescentes tomadas a la fuerza por los actores armados y retenidas por un tiempo de entre 3 y 5 días en hoteles o en los centros de operaciones de dichos actores, durante el cual son violadas y obligadas a consumir sustancias psicoactivas”³⁰⁶.

132. Sumado a este panorama, la Defensoría del Pueblo en su informe de mayo de 2018, alertó acerca de la desprotección que afrontan los NNA ante situaciones como el reclutamiento con fines de explotación sexual y trata de personas, especialmente en los departamentos de Putumayo, Chocó, Guajira, Santander y Meta³⁰⁷.

Este riesgo ya había sido señalado por el Ministerio Público en 2016 en departamentos como Cauca y Antioquia³⁰⁸. En aquella oportunidad, incluso se advirtió cómo esta práctica instrumentalizó expresiones culturales propias de los grupos étnicos, como ocurrió en el caso de la Guajira donde, de acuerdo con el ICBF, opera *“una red en la costa atlántica y que tiene presencia también en Venezuela, a donde son llevadas algunas de estas niñas para ser explotadas sexualmente”³⁰⁹.*

En consecuencia, la Defensoría llamó la atención acerca de la necesidad de reforzar la seguridad y la protección de los menores de edad especialmente en

³⁰⁴ Amnistía Internacional. *Informe 2017/2018. Situación de los derechos humanos en el mundo*. (2018). Pág. 159.

³⁰⁵ Sobre el particular, CODHES advirtió cómo este riesgo impacta de manera diferenciada a la niñez y la adolescencia en razón de su condición socioeconómica, su edad y su pertenencia étnica, dando como resultado una mayor afectación a mujeres afrodescendientes entre los 15 y 24 años de edad que residen en estratos socioeconómicos 1, en relación con otras mujeres étnicamente diferenciadas, de otra edad y de otros estratos socioeconómicos. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 27.

³⁰⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 9.

³⁰⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 216.

³⁰⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 9.

³⁰⁹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), citado por: Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 9.

zonas de tránsito transfronterizo de NNA “para prevenir su instrumentalización por parte de los grupos armados con acciones como reclutamiento, explotación laboral, sexual y de tráfico de personas”³¹⁰.

133. Como se desprende de lo anterior, los menores de edad y en especial, las niñas y las adolescentes, aún son víctimas de patrones extensivos de violencia sexual, lo cual representa a su vez una causa directa de nuevos desplazamientos de personas, familias y comunidades. Con ello, se confirma la persistencia del riesgo identificado por la Corte en el **Auto 251 de 2008**³¹¹, lo cual se encuentra reflejado en el aumento de casos reportados.

*e. Riesgo de ser víctimas de persecución por estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales*³¹²

134. La Corte Constitucional en los **Autos 092 y 251 de 2008** constató el riesgo que afrontan los menores de edad, en especial, los adolescentes ante la imposición de códigos de conducta pública y privada por parte de los grupos armados ilegales³¹³. En su momento, se señaló que: “*Diversas instancias han informado a la Corte Constitucional sobre la imposición de facto, por medio de la fuerza armada, de códigos de comportamiento público y privado de las personas civiles, por parte de los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país y hacen presencia en sus vidas cotidianas en espacios de todo tipo, tanto guerrillas como paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración*”³¹⁴.

135. En este sentido, la Defensoría del Pueblo en informes de 2014³¹⁵, 2016³¹⁶ y 2018³¹⁷, advirtió cómo los menores de edad se encuentran especialmente expuestos al accionar de los grupos armados, así como de ser víctimas de sus dinámicas. Así lo explicó el Ministerio Público a través de casos como los reportados en la provincia de Sumapaz (Cundinamarca)³¹⁸, Buenaventura³¹⁹ y

³¹⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 86.

³¹¹ Cfr. Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico 3.5.1. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

³¹² Riesgo 3.6. del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

³¹³ Cfr. Autos 092 de 2008, consideración III.1.6. y 251 de 2008, consideración 3.6.1. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

³¹⁴ Auto 092 de 2008, consideración III.1.6. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

³¹⁵ Defensoría del Pueblo. *Crisis Humanitaria en Chocó*. (2014). Págs. 69 y ss.

³¹⁶ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Págs. 13 y ss.

³¹⁷ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 221-222.

³¹⁸ En dicha provincia se advirtió el riesgo que se presenta consecuencia “del pandillismo y posible reclutamiento de organizaciones delincuenciales ligadas al narcotráfico, toda vez que son los NNA y Jóvenes los grupos poblacionales más propensos a ser víctimas de tales que hechos, que dado el contexto de amenazas y control social de grupos armados registrados en municipios como Venecia, pueden desembocar en desplazamiento forzado”. Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 221.

³¹⁹ En Buenaventura, por ejemplo, “se registró el caso del descuartizamiento de un joven de 23 años de edad, cuyo cuerpo fue desmembrado y expandido entre los barrios Jorge Eliécer Gaitán y la cancha de fútbol del barrio el Bolívar donde arrojaron la cabeza. El atroz hecho ocurrió el 14 de Septiembre del 2013 (SIC). Según las fuentes el joven cruzó la frontera invisible que había entre su barrio, el Progreso y el barrio donde vivía su progenitora”. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 10.

Medellín³²⁰ donde los NNA fueron víctimas de los patrones de control territorial establecidos por los actores armados en la zona (i.e. ELN y grupos post-desmovilización), lo cual generó nuevas victimizaciones y posteriores desplazamientos, principalmente intraurbanos³²¹.

136. En igual sentido, diferentes organizaciones como el Servicio Jesuita para Refugiados, la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) y CODHES, explicaron cómo las estrategias de control por parte de grupos armados ilegales son actualmente un factor importante en el riesgo que afrontan los niños y adolescentes en situación de desplazamiento, dado que:

“[Segue] siendo un elemento que afecta gravemente la vida de los NNA en la mayoría de contextos en los que tiene presencia. En Norte de Santander, por ejemplo, se han generado varias amenazas de muerte a jóvenes por sus cortes de cabello, por portar accesorios corporales (pearcings), o pertenecer a determinados grupos sociales (barras de fútbol), etc. También se han identificado casos de restricciones a la movilidad en zonas urbanas, limitando las horas en que los NNA pueden estar en la calle. Este caso se repite en Barrancabermeja, donde los grupos paramilitares posdesmovilización imponen toques de queda en los barrios de la comuna 7. La orden, en este caso concreto, consiste en que a partir de las 10 pm los jóvenes deben estar en sus casas y no pueden transitar por los barrios”³²².

137. Con relación a lo anterior, es pertinente traer a colación el **Auto 266 de 2017**. En dicha providencia, la Sala señaló cómo producto del desplazamiento forzado, los menores de edad que migran de contextos rurales o étnicos a urbanos, enfrentan un fuerte choque cultural que lo expone a nuevos riesgos, dado que, factores como el racismo, la falta de atención por parte de las autoridades y la exclusión estructural a la cual son sometidos, los obliga a ubicarse *“en los llamados cinturones de miseria, sin condiciones para una vida digna”*, lugares en donde además continúa el menoscabo de *“su identidad cultural, (...) su situación de inequidad, marginalidad y por ende de violación de sus derechos individuales, económicos, sociales, culturales y colectivos”³²³.*

Como consecuencia de ello, se producen rupturas de las estructuras de autoprotección que sobreexpone a los NNA a nuevos riesgos, como el reclutamiento, las amenazas, la utilización, el consumo de sustancias psicoactivas, etc. Lo cual deriva en nuevos desplazamientos, como se observó en el **Auto 266 de 2017** en los casos de Buenaventura (Valle del Cauca), Guapi, Timbiquí, López de Micay (Cauca), Bogotá, Cúcuta (Norte de Santander) y Quibdó (Chocó)³²⁴.

³²⁰ Con relación a la situación de Medellín, *“en algunos barrios de esta ciudad existen fronteras invisibles que vulneran la movilidad de los NNA y, adicionalmente, marcan límites en el ejercicio de la explotación sexual y la trata de niñas”*. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 9.

³²¹ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 214, 221-222.

³²² SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 21.

³²³ Auto 266 de 2017. Fundamento jurídico 13. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³²⁴ Auto 266 de 2017. Fundamento jurídico 13.1. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

138. Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo llamó la atención acerca de la necesidad de analizar los riesgos descritos al momento de identificar los casos de desplazamiento, por cuanto la amenaza de los actores armados en sus comunidades (sean rurales o urbanas), constituye un factor desencadenante de dicho hecho victimizante, en la medida en que las familias de los niños se ven obligados a desplazarse antes que permitir la concreción de eventuales vulneraciones (i.e. homicidios, torturas, violencia sexual)³²⁵.

139. Finalmente, COALICO en su informe de 2018 advirtió la inexistencia de información sistemática y de registros administrativos que permitan dar cuenta del control social. Sin embargo, afirmó que *“entre 2008 y 2018 por lo menos 39.068 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de amenazas en contextos del conflicto armado”*³²⁶.

140. Como se desprende de lo anterior, este riesgo puede presentarse en el marco de un conflicto armado, en contextos de transición y de reconfiguración de los actores armados, o en el marco de la violencia generalizada. Es por ello que, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo y diferentes organizaciones no gubernamentales, persiste el riesgo de desplazamiento como consecuencia de persecución por estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales. A su vez, los menores de edad que son desplazados deben enfrentar este riesgo de manera agravada como consecuencia de la condición de vulnerabilidad en que se encuentran.

f. *Afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento como consecuencia de la desprotección física ante diversos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales*³²⁷

141. La *“Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013”*, presentada por la Contraloría General de la República, expuso *“evidencia empírica, concreta y clara, sobre la tragedia de la victimización por desplazamiento forzado en Colombia”*³²⁸. Con base en lo anterior, en 2015 la Contraloría describió cómo están conformados los hogares de la población desplazada y explicó que los mismos suelen tener más integrantes que los hogares promedio (4.7 frente a

³²⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 13.

³²⁶ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). *El regreso a lo que nunca fuimos. Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en zonas de reubicación o retornos*. (2018). Pág. 22.

³²⁷ Primer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento. Consideración IV.2.3. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

³²⁸ Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Esta encuesta contó con el acompañamiento de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Igualmente, este ejercicio tiene como antecedentes las encuestas de verificación del goce efectivo de derechos de la población desplazada de 2008 y 2010, elaboradas por dicha Comisión de Seguimiento.

3.5)³²⁹, lo cual representa “*un factor de riesgo de mayor pobreza y vulnerabilidad, [lo que] puede estar indicando graves niveles de hacinamiento*”³³⁰. Esta conclusión guarda coherencia con los resultados ya reportados en encuestas anteriores por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado a la Corte Constitucional en 2008 y 2010³³¹.

Adicionalmente, al analizar la distribución de la población por sexo y edad, la citada encuesta evidencia el elevado número de NNA entre la población desplazada, dado que, el 52% del total de víctimas por este delito son menores de 20 años³³², mientras que la estructura demográfica de Colombia –de acuerdo con el DANE– presenta un porcentaje menor (solo el 36,7% son menores de 20 años)³³³. Igualmente, la tasa de dependencia de los hogares en situación de desplazamiento también resulta mayor en comparación con la población colombiana total, dado que presentan cifras de 2,3 respecto del 1,6 respectivamente. Estas cifras, sumadas a la tasa de dependencia económica³³⁴, permiten concluir que: “*en promedio, en los hogares con personas víctimas del desplazamiento forzado, cada persona ocupada debe responder por 2,9 personas*”³³⁵.

Además, es preciso advertir que la encuesta de la Contraloría también mostró una importante diferencia entre hombres y mujeres desplazadas cuando se encuentran en rangos de edades que oscilan entre los 25 y 64 años, la cual asciende a 10 puntos porcentuales. Esto, reveló que los hogares de la población desplazada en su mayoría están “*compuestos por 4,7 personas con jefaturas femeninas y tasas de desempleo altas o empleo de alta informalidad*”, de forma tal que “*la población en situación de desplazamiento, no sólo es más pobre,*

³²⁹ Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Pág. 74.

³³⁰ Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Pág. 75.

³³¹ Cfr. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (CID-UN). II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio – agosto 2008. // CSPPDF y CID-UN. III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio-agosto 2010.

³³² De acuerdo con el artículo 34 del Código Civil, son menores de edad aquellas personas que no han cumplido los 18 años. Sin embargo, la forma en que la “*Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013*” presentó sus resultados se basó en una distribución de la población desplazada de acuerdo con grupos quinquenales de edad, de allí que se aluda a las personas menores de 20 años y no de 18.

³³³ Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Págs. 75-76.

³³⁴ “*La tasa de dependencia económica de la población se calcula como la relación entre la población total y la población de 12 años y más que se declara ocupada*”. Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Pág. 78.

³³⁵ Como resultado de lo anterior, la Contraloría General de la República advirtió que: “*si se mantiene la estructura de los hogares, compuestos por 4,7 personas con jefaturas femeninas y tasas de desempleo altas o empleo de alta informalidad y se deja esa población a las dinámicas del mercado, sus posibilidades de mejora son muy bajas y para dentro de diez años o más, ya no habrá bono demográfico sino una crisis social con una población que perdió su oportunidad generacional y para ellos, no habrá segunda oportunidad*”. Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Págs. 76-78.

más vulnerable sino también más joven”³³⁶ razón por la cual se acentúa su condición de vulnerabilidad.

Lo anterior es consistente con la información reportada por el Gobierno Nacional en su informe anual de agosto de 2017, en el cual señaló que, al hacer un análisis comparativo entre la población desplazada y la población pobre, la primera enfrenta condiciones más vulnerables en la dimensión de “*condiciones de la niñez y la juventud*”³³⁷ dado que “*se tienen las mayores brechas en rezago escolar, primera infancia e inasistencia escolar, evidenciando que los niños y jóvenes tienen mayores obstáculos respecto a su cuidado y educación. Esto puede estar asociado con los cambios en la composición familiar y la necesidad de vincular al mercado laboral a los jóvenes de dichos hogares dado el nivel de pobreza en el que se encuentra dicha población*”³³⁸.

142. Esta conclusión evidencia la persistencia del diagnóstico realizado en 2008, en relación con las condiciones de precariedad económica de las familias en situación de desplazamiento. Esto afecta de manera directa la niñez y la adolescencia de diferentes formas como se explicó en el **Auto 251 de 2008**, las cuales aún se mantienen como se verá:

En primer lugar, porque expone a los NNA a riesgos que se materializan con mayor frecuencia e intensidad que en casos de menores de edad que no son víctimas. “*En efecto, se ha demostrado ante la Corte Constitucional que los niños, niñas y adolescentes desplazados tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de maltrato o violencia –sea intrafamiliar o sexual-; de ser víctimas de explotación –tanto laboral como sexual-; de ser reclutados forzosamente por los grupos armados ilegales; de ser utilizados como actores inconscientes e inocentes de diversos comercios ilícitos; de ser víctimas de trata, secuestro y venta; de caer en situaciones de mendicidad y vida en la calle, con el consumo de sustancias psicoactivas y tóxicas y la vulnerabilidad al peligro que le son consustanciales; de ser víctimas del control social impuesto por los actores armados ilegales; y de ser víctimas de pandillas y otros grupos delincuenciales que operan dentro de sus territorios*”³³⁹.

En segundo lugar, como se expuso en los **Autos 073 de 2014 y 266 de 2017**, la situación de desprotección y riesgo, sumada al impacto del desplazamiento forzado, los obstáculos en la adaptabilidad en los lugares de recepción y su situación de vulnerabilidad, produce un “círculo vicioso” a partir del cual la población víctima enfrenta un mayor riesgo de desplazamiento, el cual tiene un impacto agravado sobre el goce efectivo de sus derechos. Pero, además, con el desplazamiento, esa condición de exclusión y vulnerabilidad se profundiza y el desamparo se agudiza.

³³⁶ Contraloría General de la República. *Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. (2015). Págs. 75-77.

³³⁷ Esta dimensión está compuesta por las siguientes privaciones: Inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil.

³³⁸ Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Pág. 321.

³³⁹ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV. 2.3.. M.P. Manuel José Cepeda.

En este sentido, esta Corporación señaló que la vulnerabilidad a la que se ven sometidos los hogares desplazados repercute de manera directa sobre los menores de edad, no solo porque “*lo que afecte a la familia, afecta a los niños*”, sino porque además, sus familias y cuidadores como consecuencia del desplazamiento “*sufren la pérdida o el desgaste serio de sus capacidades, competencias y condiciones básicas para desempeñarse adecuadamente como cuidadores de los niños, niñas y adolescentes que les integran*”³⁴⁰.

g. *Afectación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento como consecuencia de situaciones de hambre y desnutrición imperantes*³⁴¹ *y serias deficiencias en el campo de la salud*³⁴²

143. En el **Auto 251 de 2008**, la Corte Constitucional destacó el hambre como un factor sobresaliente en la situación de desplazamiento forzado puesto que es el problema transversal que afecta profundamente a los NNA. Sobre este particular, la Corte señaló como causa primordial la incapacidad o imposibilidad de las familias y de cuidadores de acceder a recursos materiales suficientes para acceder a alimentos suficientes como se advirtió en apartado anterior³⁴³.

Ahora bien, es claro que las circunstancias apremiantes las padecen todas las víctimas de desplazamiento forzado en general. No obstante, los problemas de alimentación y nutrición tienen efectos específicos y diferenciados sobre el desarrollo de los niños, las niñas e incluso de los adolescentes, debido a su incidencia en el proceso de desarrollo³⁴⁴. La desnutrición tiene efectos diferentes –y en todos los casos negativos–, dependiendo del ciclo vital en el que se encuentren los menores de edad, y se pueden presentar de manera inmediata o a lo largo de su vida. Además, los efectos de esta situación generan un aumento en la probabilidad de sufrir nuevamente desnutrición en aquellos niños, niñas o adolescentes que la padecieron en su primera infancia y, dependiendo de la edad y la intensidad de la desnutrición, sus impactos pueden llegar a ser irreversibles³⁴⁵.

³⁴⁰ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV. 2.2.1.3. M.P. Manuel José Cepeda.

³⁴¹ Segundo problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Consideración IV.2.4. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

³⁴² Tercer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Consideración IV.2.5. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

³⁴³ Auto 251 de 2008. Consideración IV.2.3.3. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

³⁴⁴ Al respecto, el Auto 251 de 2008 advirtió: “*Esos problemas de nutrición, sin embargo, se hacen especialmente gravosos y perjudiciales para los menores de edad por incidir directamente sobre su proceso de desarrollo, retardándolo, bloqueándolo o generando secuelas permanentes en distintas esferas de su vida. El hecho de que la falta de acceso a alimentos afecte a la totalidad de la población en situación de desplazamiento no atenúa, ni por contraste ni por dilución, la gravísima situación de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de dicha población, la cual ha de ser objeto de medidas focalizadas y específicas de respuesta que sean proporcionales a la magnitud exacerbada del asunto*”. Auto 251 de 2008. Consideración IV.2.3.3. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

³⁴⁵ Algunos efectos identificados, dependiendo de la etapa del ciclo vital son:

Efectos	Etapa			
	Fetal	0-24 meses	25-59 meses	Escolar
Inmediatos	Bajo peso al nacer Mortalidad perinatal	Morbilidad Deterioro cognitivo Mortalidad infantil	Bajo rendimiento escolar Mortalidad pre-escolar	Morbilidad Mortalidad Baja concentración

144. En torno a esta situación, la Defensoría del Pueblo en su informe anual presentado en mayo de 2018, advirtió la persistencia de esta afectación en diferentes zonas del país como por ejemplo en Antioquia³⁴⁶, Bolívar³⁴⁷ y la Guajira³⁴⁸, donde los niños y niñas víctimas de desplazamiento forzoso presentaron problemas de nutrición que desencadenaron en problemas prevenibles en materia de salud³⁴⁹.

145. Esto guarda relación con los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En efecto, en su informe anual de 2017, explicó que existen diferentes dificultades para la adopción de medidas que garanticen los derechos de la niñez en situación de vulnerabilidad en departamentos como La Guajira y Chocó donde se presentan problemas tales como: bajo peso al nacer y muertes por malnutrición³⁵⁰; en especial, en zonas donde anteriormente ejercía su influencia las FARC-EP³⁵¹. Además, advirtió que, como consecuencia del subregistro, existen disparidades entre las cifras nacionales y departamentales lo cual impacta en las medidas a tomar³⁵². Como ejemplo de esta situación, es conocido el caso de los indígenas Wayuú en La Guajira que, a pesar de ello, “entre enero y noviembre de 2016,

Mediatos	Desnutrición del niño Morbilidad	Baja talla Deterioro cognitivo	Rendimiento escolar menor Anemia – obesidad	Baja escolaridad Deserción escolar
----------	-------------------------------------	-----------------------------------	--	---------------------------------------

CEPAL-PMA. *Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Santiago de Chile*. (2005), citado por: Quiroga, F. *Mortalidad prematura por desnutrición en Colombia 1999-2013*. (25 de agosto de 2017). Pág. 24. Ver también: Martínez, R. y Fernández, A. *Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina*. (2016). CEPAL y WFP. Págs. 35-45.

³⁴⁶ Por ejemplo, en Urao personas Embera Eyabida Katio “manifestaron que estaban pasando hambre y necesidades, de igual forma refirieron que la unidad de víctimas no garantizaba la entrega de la ayuda en el resguardo, sino que llevaba la misma hasta una zona conocida como ‘El Sireno’, lugar que queda a dos días de camino y desde el cual las familias tenían que cargar la ayuda para ingresarla hasta el resguardo”. Anexo titulado “Batería de preguntas para recolección de información sobre el estado de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso, o en riesgo de serlo”. (2017). Pág. 21, presentado con el informe: Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018).

³⁴⁷ Al efecto, la Defensoría del Pueblo informó que en el Consejo Comunitario el Mango de la Púa II “Los niños menores de cinco años que cumplen con los requisitos pertenecen al programa de cero a siempre del ICBF y reciben toda la asistencia alimentaria correspondiente a su edad y desarrollo, sin embargo las familias que no cumplen con los requisitos establecidos por el programa de Cero a siempre del ICBF, no pueden tener los beneficios para sus hijos”. Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 218.

³⁴⁸ En el caso de la Guajira, se informó acerca de las afectaciones ambientales que afrontan los indígenas Wayuú de la comunidad de Nuevo Espinal como consecuencia de la explotación minera que se desarrolla a 600 metros (aprox.) de sus territorios, las cuales afectan de manera directa su seguridad alimentaria al tiempo en que las expone a un riesgo exacerbado de desplazamiento forzoso. Anexo titulado “Batería de preguntas para recolección de información sobre el estado de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso, o en riesgo de serlo”. (2017). Págs. 7-8, presentado con el informe: Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018).

³⁴⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 217-218.

³⁵⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 8.

³⁵¹ En su informe sobre la situación de Colombia en 2017, la OACNUDH presentó el caso de las comunidades del municipio de Riosucio (Chocó) donde 6 niños murieron de enfermedades prevenibles y curables, como diarrea e infecciones respiratorias, esto entre enero y agosto de 2017. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/37/3/Add.3*. (2 de marzo de 2018). Pág. 10.

³⁵² Podría considerarse que las cifras y la información expuesta en el presente apartado están desligadas del objeto de la presente providencia; sin embargo, es preciso advertir que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó su informe en atención de su mandato integral con base en la información obtenida en sus 14 oficinas en terreno, las cuales se ubican en puntos donde es posible acceder a “lugares remotos y de difícil acceso afectados por la violencia y el conflicto armado”. Es decir que dicho documento versa sobre poblaciones fuertemente golpeadas por el conflicto armado.

*el Instituto Nacional de Salud informó de 352 casos de niños con bajo peso al nacer y 75 muertes por malnutrición, el 16% de ellos menores de 5 años*³⁵³.

146. Acerca del componente de salud, la OACNUDH señaló la persistencia de “*problemas en relación con el cumplimiento de las normas mínimas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en muchas zonas rurales, especialmente en las que residen pueblos indígenas y afrodescendientes, como Amazonas, Antioquia, Arauca, Caquetá, Chocó, La Guajira y Putumayo*”³⁵⁴. Este diagnóstico es consistente con lo advertido por esta Corporación en el **Auto 266 de 2017**, acerca del abandono estatal al cual están sometidos los grupos étnicos en el país³⁵⁵, dado que, el citado informe se refirió a los impactos que tiene la contaminación de las fuentes de agua como consecuencia del desarrollo de proyectos extractivos ilegales en sus territorios³⁵⁶.

147. En el mismo sentido, a partir del informe de 2017 del Observatorio Nacional de Salud (ONS) se observa cómo algunos problemas en materia de salud se derivan de situaciones subyacentes y vinculadas a los conflictos armados, los cuales afectan de manera directa a los menores de edad –en tanto son la población más vulnerable– incluso después de acabado el conflicto armado. Como evidencia de lo anterior, dicho observatorio señaló el aumento en las tasas de mortalidad entre lactantes y niños pequeños, así como la reducción en las cifras de inmunización. Sobre este particular, de acuerdo con el reporte del ONS, los NNA en situación de desplazamiento tienen una tasa de vacunación inferior al 85%, razón por la cual, pocos niños y niñas recibieron las vacunas requeridas para prevenir enfermedades de la infancia³⁵⁷.

148. Como se desprende de lo anterior, el desplazamiento forzado incide de manera directa sobre el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, situación que se agudiza como consecuencia de la inasistencia estatal. Así lo advirtió la OACNUDH en su informe de 2017 donde reportó la continuidad de muertes de niños indígenas y afrodescendientes del Chocó como consecuencia

³⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 8.

³⁵⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 8.

³⁵⁵ Cfr. Auto 266 de 2017. Fundamento jurídico 18.3. M.P. Gloria Stella Ortiz.

³⁵⁶ Sobre este particular el informe advirtió: “*El ACNUDH observó los efectos que tiene la contaminación de las fuentes de agua resultante de la minería ilegal en la salud de las comunidades indígenas que viven a lo largo del río Caquetá, en Caquetá y Amazonas*”.

³⁵⁷ “*Las poblaciones afectadas por el conflicto armado sufren graves consecuencias en la salud pública como el desplazamiento, la escasez de alimentos y el colapso de los servicios de salud (...). Según el Informe Mundial de Infancia 2016, cerca de 250 millones de niños siguen viviendo en países y zonas afectadas por conflictos armados. Estos son más vulnerables durante y después de las guerras, muchos de ellos mueren como resultado de la malnutrición, las enfermedades (diarreicas, enfermedades respiratorias agudas, el sarampión y el paludismo) o los ataques militares, además muchos sufren lesiones físicas o psicológicas.*

La salud de los niños sufre de muchas maneras por el conflicto, lo que se refleja en el aumento de las tasas de mortalidad entre lactantes y niños pequeños y la disminución de las tasas de cobertura de inmunización. En Colombia, las tasas de vacunación para algunas enfermedades como son: antituberculosa-BCG (1 dosis), Difteria, Tosferina y Tétanos-DPT (3 dosis), Haemofilus influenzae tipo B-HIB (3 dosis), polio-VOP (3 dosis) y Hepatitis B (3 dosis) son menores al 85% en población desplazada debido al conflicto, por lo que muy pocos niños recibieron las vacunas necesarias para prevenir las enfermedades de la infancia”. (Énfasis fuera del texto original). Observatorio Nacional de Salud. Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud, *Consecuencias del Conflicto Armado en Salud en Colombia. Noveno Informe Técnico*. (2017). Pág. 78.

de enfermedades prevenibles, debido a la falta de disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud, así como por falencias en materia de agua potable y servicios de saneamiento básico. Así, por ejemplo, en *“Ríosucio solamente, entre enero y agosto de 2016 se informó de la muerte de nueve niños. Según el Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad materna en Chocó es de 181,64 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que en Bogotá es de 33,70. La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Chocó es de 31,86 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que en la capital es de 11,75. Entre enero y noviembre de 2016, el Gobierno registró 20 muertes por malnutrición en Chocó. El 35% de las víctimas eran menores de 5 años de edad”*³⁵⁸.

149. Como se advirtió anteriormente, estas situaciones se encuentran fuertemente ligadas con el conflicto armado y la violencia generalizada, lo cual pudo ser observado de primera mano por esta Corporación en sus visitas a terreno a comunidades de Quibdó (2015) y Nuquí (2017)³⁵⁹. En el primer caso, el equipo de trabajo de la Sala visitó los asentamientos indígenas de Uradá dentro del barrio Villa Avelina y Las Cachamas del barrio Casimiro, y pudo observar cómo las familias desplazadas tienen acceso al agua sólo a través de la recogida de lluvias o una quebrada cercada, la cual está contaminada. Esto, generó en los niños diarrea aguda y cuadros de pseudointoxicación por consumo de agua no potable, como se acaba de señalar³⁶⁰.

Por su parte, las comunidades indígenas del resguardo de Puerto Indio reportaron un brote de malaria lo cual generó la muerte de dos menores el 8 y 12 de noviembre de 2017. Esta situación, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se agrava puesto que, al ser comunidades rodeadas por actores armados (en este caso el ELN), no tienen medicamentos en los territorios para la atención de dichos casos ni como medida de prevención ante incursiones y hurtos por parte de dichos actores quienes también los necesitan³⁶¹.

Similar situación fue observada en el caso de la comunidad afrodescendiente de La Cabecera y las familias del pueblo Wounaan de Puerto Pizarro (Chocó), quienes sufren el desabastecimiento de medicamentos y dificultades en el acceso a servicios médicos como consecuencia de las restricciones a la movilidad impuestas por actores armados. Es por ello que los niños, niñas y adolescentes no reciben atención ni tratamientos adecuados³⁶².

³⁵⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *A/HRC/34/3/Add.3*. (23 de marzo de 2017). Pág. 9.

³⁵⁹ Autorizadas por los Autos 248 de 2015 y 482 de 2017, respectivamente.

³⁶⁰ Visita realizada entre el 29 de junio al 1 de julio de 2015.

³⁶¹ Información recogida en el marco de las visitas a terreno ordenadas en virtud del Auto 482 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz.

³⁶² Auto 091 de 2017. Fundamento jurídico 16. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Valoración jurídica de la respuesta estatal a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo. Niveles de cumplimiento; persistencia del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia; y condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional

150. De acuerdo con la Constitución, los niños y niñas son sujetos de especial protección constitucional, en tal virtud, el artículo 44 constitucional señala como derechos fundamentales de los menores de edad, entre otros, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión³⁶³.

Esta norma igualmente establece que los menores de edad serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. También señala que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos con la finalidad de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, derechos que, en todo caso, prevalecen sobre los derechos de los demás.

151. Adicionalmente, existen diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia que, al hacer parte del bloque de constitucionalidad, permiten interpretar el mandato de protección especial contemplado en el artículo 44 constitucional. Al respecto, la **Sentencias T-466 de 2016** destacó³⁶⁴: la Convención sobre los Derechos del Niño, que señala en su preámbulo que el niño *“necesita protección y cuidado especial”*, por lo cual establece en su artículo 3 un deber general de protección, en virtud del cual *“[l]os Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley”*. Además de este, pueden mencionarse, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone en su artículo 24 que todo niño tiene derecho *“a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”*, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece en su artículo 19 que *“[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.

³⁶³ De acuerdo con la Sentencia C-239 de 2014, el artículo 44 de la Constitución no es un catálogo cerrado de derechos, sino que el mismo es enunciativo puesto que el niño, en tanto ser humano, goza también *“de los demás derechos consagrados en la Constitución, en la ley y en los tratados internacionales ratificados por la República de Colombia”*.

³⁶⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo. En este caso, la Corte Constitucional se pronunció sobre el alcance del deber de protección de los niños del pueblo indígena Wayúu, por parte de las autoridades del orden municipal, departamental y nacional, así como por parte de las autoridades tradicionales de la comunidad Wayúu, debido a la situación de desnutrición, los problemas de atención en salud y la mortalidad infantil.

152. De conformidad con estos mandatos, la jurisprudencia establece cinco reglas para definir el alcance de la protección especial contemplada en el artículo 44 constitucional. Estos son: “(i) el reconocimiento del carácter fundamental de los derechos de los niños; (ii) la protección frente a riesgos prohibidos; (iii) la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la asistencia y protección de los niños; (iv) la garantía de desarrollo integral del niño; y (v) la prevalencia del interés superior del niño”³⁶⁵.

153. En línea con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación señaló que los niños y niñas son sujetos de protección constitucional reforzada, razón por la cual “la satisfacción de sus derechos e intereses debe constituir el objetivo primario de toda actuación, sea oficial o sea privada, que les concierna”³⁶⁶.

154. En esa medida, las cláusulas de protección especial y la prevalencia de los derechos de los menores de edad (art. 44 C.P.) no solo constituyen referentes hermenéuticos, sino que, además implican un mandato de crear políticas y acciones concretas para fortalecer el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y la creación de las condiciones necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos³⁶⁷. Esto es denominado por el premio nobel Amartya Sen como “*metaderecho*”, es decir que no basta con tener un derecho si no existe la posibilidad de exigir su realización por medio de políticas públicas³⁶⁸.

155. En este contexto, la Corte Constitucional en **Sentencia T-025 de 2004** advirtió que no habían sido “*reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos (...)*” e incluyó entre las áreas críticas de la política pública de atención a la población desplazada –que ameritaban una intervención urgente–, la “*falta de especificidad de la política de atención en sus diversos componentes*”.

156. Como consecuencia de lo anterior, mediante **Auto 251 de 2008**, esta Corporación reafirmó la obligación de adoptar un enfoque diferencial en relación con la población desplazada que reconozca, entre otros, los derechos y necesidades especiales de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado. Esto es, generar una respuesta institucional que responda de manera efectiva (goce de derechos) y urgente (prioritaria) a las necesidades particulares

³⁶⁵ Sentencias T-510 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-887 de 2009 (Mauricio González Cuervo) y T-466 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

³⁶⁶ T-884 de 2011. Igualmente, ver las sentencias: C-796 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-900 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); y T-466 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

³⁶⁷ “[La] protección especial de los niños y la prevalencia de sus derechos, reconocidos de forma expresa por el precitado artículo 44 del actual Estatuto Fundamental, representan verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputable a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual; entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y como un objetivo del sistema jurídico”. Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En igual sentido, ver las Sentencias T-466 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y T-080 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

³⁶⁸ Amartya Sen define un “metaderecho” así: “Un metaderecho a algo *x* puede ser definido como el derecho a tener políticas *p(x)* que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a *x*”. Sen, Amartya. *El derecho a no tener hambre*. (2002). Universidad Externado. Pág. 15, citado por: Durán Strauch, Ernesto. *Políticas de infancia y adolescencia. ¿Camino a la equidad?* (2017). Universidad Nacional. Pág. 14.

de los niños, las niñas y los adolescentes, los riesgos específicos, los problemas transversales que se generan con ocasión de la victimización y los ámbitos críticos que agudizan dichos problemas.

157. En esa medida, el **Auto 251 de 2008** se fundamenta en la necesidad de superar la situación constitucionalmente inadmisibles y apremiante de los niños, las niñas y los adolescentes, la cual se manifiesta en la transgresión masiva y sistemática de sus derechos producto del conflicto armado y el desplazamiento forzado³⁶⁹. Por cuanto, todo niño, niña o adolescente, tiene el derecho fundamental al cuidado y a la protección ante diversos riesgos derivados del conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado³⁷⁰.

158. De acuerdo con lo anterior, en los siguientes apartados (a) se realizará una valoración del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008**; (b) se evaluará la persistencia del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia y; finalmente, (c) se definirán aquellos aspectos puntuales de la política pública donde se hace necesario adoptar medidas y sobre los cuales se concentrará el seguimiento de esta Sala de aquí en adelante.

a. Niveles de cumplimiento

159. Corresponde ahora a esta Sala Especial evaluar la respuesta gubernamental con base en los parámetros establecidos previamente (*supra*: *Sección II*) los cuales giran en torno a: **(i)** la disposición de una política pública cualificada que incorpore los mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a los riesgos específicos que afrontan los NNA en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, los problemas transversales que los afectan una vez son forzados a desplazarse y los ámbitos críticos que los intensifican; y **(ii)** la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como de instrumentos de medición idóneos que

³⁶⁹ “En el marco del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional identificó, entre otros, los siguientes derechos que se ven visiblemente afectados con ocasión del desplazamiento forzado: (i) a la vida en condiciones de dignidad; (ii) al mínimo vital; (iii) a la protección especial de niños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad y de tercera edad, y otros grupos especialmente protegidos; (iv) a escoger su lugar de domicilio; (v) al libre desarrollo de la personalidad, (vi) a la libertad de expresión, y (vii) de asociación; (viii) derechos económicos, sociales y culturales; (ix) a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (x) a la salud; (xi) a la integridad personal; (xii) a la seguridad personal; (xiii) a la libertad de circulación por el territorio nacional y (xiv) a permanecer en el sitio escogido para vivir; (xv) al trabajo y (xvi) a escoger libremente profesión u oficio; (xvii) a una alimentación mínima; (xviii) a la educación; (xix) a una vivienda digna; (xx) a la paz; (xxi) a la personalidad jurídica, y (xxii) a la igualdad”. Auto 073 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁷⁰ “El artículo 44 de la Constitución dispone claramente que todo niño, niña o adolescente tiene un derecho fundamental al cuidado, y que será protegido, entre otras, contra toda forma de violencia física o moral. Estas cláusulas de la Carta Política se vinculan directamente con el reconocimiento de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a la vida e integridad personal (arts. 11, 12 y 44, C.P.), que reflejan claras obligaciones internacionales del Estado – en efecto, tal y como lo dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, ‘todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida’, y en esa medida, ‘los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño’ (art. 6). Este derecho al cuidado y a la protección frente a diversos riesgos, es sustancialmente reforzado por las obligaciones internacionales de Colombia en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario -reseñadas en la sección I precedente-, que imponen al Estado especiales deberes de diligencia y cuidado en la atención de las necesidades especiales de los menores de edad afectados por conflictos armados”. Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico III.4. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

permitan la evaluación del goce efectivo de derechos. Adicionalmente, (iii) resulta necesario resaltar los avances alcanzados por las autoridades en materia de registro, caracterización y visibilización de la situación en que se encuentran los menores de edad producto del desplazamiento forzado.

(i) Primer criterio: inclusión de un enfoque diferencial en la política pública y cumplimiento de los criterios mínimos de racionalidad

160. Con relación a lo primero, el principal interrogante a responder es el siguiente: ¿Existe actualmente una oferta institucional que cuente con la cobertura de los componentes de *prevención* de los distintos riesgos especiales que causan el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre los menores de edad, y *atención integral* de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento, que aborde los problemas transversales diferenciados que aquejan a los niños, niñas y adolescentes desplazados, con debida atención de sus áreas críticas de intensificación que, además, cumpla con los requisitos *mínimos de racionalidad* determinados en el **Auto 251 de 2008**?

161. A partir de la información reportada por el Gobierno Nacional, la Sala Especial encuentra que la respuesta gubernamental ha tenido tres momentos diferentes: el primero de ellos (2008-2011), se caracterizó por ser la etapa en la cual se planteó, diseñó y puso en marcha el programa “*Mis Derechos Primero*”. Sin embargo, sus principales resultados no fueron consecuentes con las metas inicialmente formuladas, como se constató en el **Auto 333 de 2015**, dado que: (i) no se pudo establecer cuántos menores de edad contaban con el PLATINFA; (ii) en qué municipios se encontraban y si en dichas zonas se atendieron los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT); y (iii) la implementación del programa presentaba serios retrasos en el cumplimiento de sus metas, lo cual resultaba preocupante dado que su cobertura se pretendía nacional³⁷¹.

162. Un segundo momento (2011-2017), se caracterizó por la reconfiguración de la política pública para la asistencia, atención y protección de la población desplazada con ocasión de la Ley 1448 de 2011. En este periodo, el Gobierno Nacional presentó una propuesta de transversalización del componente a través del fortalecimiento institucional y de articulación de las diferentes medidas dispuestas en la citada norma. Adicionalmente, en este periodo nació el programa impulsado por el ICBF “*Generaciones con Bienestar*” y se elevó a política de Estado la estrategia “*De cero a siempre*”, no obstante, la Unidad para las Víctimas manifestó que la respuesta institucional para la atención y la protección de los NNA en situación de desplazamiento forzado continuaba articulada en torno al programa de “*Mis Derechos Primero*”³⁷².

163. Finalmente, una tercera etapa (2017-actual) se produce como consecuencia del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” suscrito entre el Gobierno

³⁷¹ Cfr. Fundamento jurídico 9.2.1. del Auto 333 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

³⁷² Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 208.

Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este, se caracteriza por la redistribución de competencias, especialmente en materia de prevención y protección, dado que se crea una política específica para la prevención en el marco del Decreto 1581 de 2017, así como por el desarrollo y modificación de marcos normativos relacionados con el proceso de desvinculación de niños, niñas y adolescentes reclutados, la prestación del servicio de educación en áreas afectadas por el conflicto armado y el proceso de restitución de derechos de los menores de edad desvinculados (*supra: respuesta gubernamental*). Esta última etapa no se evaluará debido a que los principales cambios aún son muy recientes y no es posible analizar sus resultados.

164. Bajo este entendido y de acuerdo con los parámetros expuestos en la sección segunda de la presente providencia, al analizar el cumplimiento a la orden de atender y proteger a los NNA afectados por el desplazamiento forzado o en riesgo de estarlo, a través de medidas diferenciales y específicas, esta Corporación verifica un *cumplimiento parcial y formal* (orden tercera del **Auto 251 de 2008**).

165. En concreto, el Gobierno Nacional presentó a esta Corporación el programa “*Mis Derechos Primero*”, el cual cuenta un objetivo general³⁷³; la disposición de medidas en materia protección y atención³⁷⁴; una “*ruta de atención integral*”³⁷⁵; y un alcance que se pretende nacional, aunque se advirtió que su implementación sería progresiva³⁷⁶. Sin embargo, para esta Corporación la respuesta gubernamental no es satisfactoria ni permite declarar cumplidas las órdenes de la Corte Constitucional respecto a la niñez y la adolescencia desplazada por razones que serán desarrolladas a continuación.

166. En primer lugar, para esta Sala no es claro si “*Mis Derechos Primero*” se trata de un programa que efectivamente esté dirigido a proteger y atender a los menores de edad o si, por el contrario, se trata de una estrategia para articular la oferta de cada institución. Esto, como se verá más adelante, tiene importantes repercusiones en materia de responsabilidad y coordinación.

167. De igual forma, de acuerdo con las observaciones de los organismos de control del Estado y diferentes organizaciones civiles, en los informes del Gobierno Nacional –presentados tanto a esta Sala como en sus respectivos reportes de rendición de cuentas– no se explicó cuál es el sustento normativo de “*Mis Derechos Primero*”, es decir que no hay certeza acerca de si dicho Programa se encuentra plasmado en un instrumento legal, administrativo o de política pública. No se expusieron qué acciones realizó cada institución o entidad en el marco de “*Mis Derechos Primero*”, ni mucho menos qué

³⁷³ El cual consiste en “*garantizar protección integral a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento a través del goce efectivo de sus derechos*”. Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Pág. 69.

³⁷⁴ Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Págs. 71-73.

³⁷⁵ Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Pág. 98.

³⁷⁶ Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Págs. 81-82 y 88.

resultados consiguió. Tampoco se reportó con qué presupuesto cuenta cada entidad para materializar las medidas contempladas.

Además, esta Sala observa que los resultados expuestos por la Unidad para las Víctimas en su informe en respuesta al **Auto 333 de 2015**, no tuvieron continuidad en reportes posteriores, lo cual se explica en la medida en que las acciones destinadas a la protección y atención se realizaron por las respectivas entidades en el marco de sus funciones ordinarias³⁷⁷. En tal sentido, esta Sala reafirma que, a pesar de las diferentes gestiones realizadas por el Gobierno Nacional, las mismas no pueden acreditar *per se* un cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

168. En segundo lugar, no es posible concluir de qué forma la respuesta gubernamental responde de manera específica a los riesgos, problemas y áreas críticas que afronta la niñez y la adolescencia desplazada. Al mismo tiempo, tampoco es clara la forma en que, desde la oferta de cada entidad se otorga un tratamiento prioritario a esta población, especialmente porque, como se verá, el Gobierno Nacional incumplió los criterios de racionalidad determinados en el **Auto 251 de 2008**, lo cual repercutió en un *bloqueo institucional (infra: persistencia de la intervención excepcional del juez constitucional)*. De acuerdo con ello, la Sala concluye que la política pública aún carece de un enfoque de prevención integral que haga frente a la conjunción de factores de riesgo que soportan los NNA y que generan su desplazamiento.

A su vez, el Gobierno Nacional en ninguno de sus informes acreditó un nexo causal entre las medidas adoptadas por aquel y el goce efectivo de los derechos de los NNA desplazados; o lo que es lo mismo, no explicó cómo sus acciones lograron repercutir de manera favorable y significativa en la situación de esta población, de forma tal que se lograra avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Así, es posible concluir que las actuaciones de las diferentes entidades carecen tanto de la integralidad como del enfoque diferencial exigido constitucionalmente.

169. En consecuencia, esta Sala Especial declarará un nivel de cumplimiento **bajo** de sus órdenes. Lo anterior, en el entendido que, a pesar de las diferentes gestiones realizadas por el Gobierno Nacional, *“la superación o mantenimiento del ECI no puede anclarse ni hacerse depender exclusivamente del cumplimiento de las órdenes adoptadas: ‘la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos’”*³⁷⁸.

En esa medida, la presentación del programa *“Mis Derechos Primero”* no basta para acreditar un nivel de cumplimiento diferente al **bajo** en términos de goce efectivo de derechos, en relación con la niñez y la adolescencia, dado que el mismo resulta formal. Con todo, son los resultados materiales en clave del goce efectivo de los derechos de esta población los elementos definitivos para

³⁷⁷ Cfr. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015).

³⁷⁸ Auto 373 de 2016, fundamento jurídico 1.4. M.P. Luis Ernesto Vargas.

entender superado el ECI en la materia y, por ende, cumplidas las órdenes del juez constitucional.

- (ii) Segundo criterio: el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, lo cual implica la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación

170. En cuanto al segundo criterio de evaluación, relacionado con la demostración de la superación del ECI, los principales interrogantes que debe responder la presente providencia son: (i) ¿se avanzó en la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento? En tal sentido, (ii) ¿las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas demostraron –mediante la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como con instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos de la niñez y la adolescencia– que se superó el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo o que se avanzó de manera significativa y sostenida en dicha dirección, por medio de la adopción efectiva y gradual de las medidas ordenadas en el **Auto 251 de 2008**?, y para tales efectos, (iii) ¿cuenta el Gobierno Nacional con información objetiva, suficiente y pertinente, así como con instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos de la niñez y la adolescencia?

171. Al respecto, esta Corporación encuentra que el Gobierno Nacional no logró acreditar –de acuerdo con los parámetros señalados– un avance significativo en la garantía del goce efectivo de los derechos de los NNA víctimas de desplazamiento forzado ni la protección efectiva de los menores de edad ante los riesgos que los aquejan antes y después del desplazamiento.

172. Por el contrario, al analizar la respuesta gubernamental, esta Sala Especial encontró que los informes presentados no dan respuesta a los interrogantes formulados en los autos de solicitud de información, así como tampoco ofrecen los insumos suficientes para realizar una evaluación integral a la atención brindada a los NNA. Situación igualmente advertida por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República³⁷⁹. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación señaló que no se cuenta con información que *“permita advertir los factores que al parecer tuvieron que haber sido tenidos en cuenta*

³⁷⁹ Al efecto, la Procuraduría manifestó que la información reportada por el Gobierno Nacional *“no da respuesta a cada uno de los interrogantes planteados en la mencionada providencia. Igualmente, se considera, respetuosamente, que el Informe que se presenta de forma desordenada, confusa, con apartes repetidos y sin coherencia, lo cual dificulta altamente adelantar un verdadero análisis de la atención brindada a los menores de edad en el conflicto armado”*. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 19. En igual sentido ver: Contraloría General de la República. *Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015*. (10 de noviembre de 2015).

para concluir la pertinencia y la idoneidad de las acciones en punto de remover las causas de la situación de desprotección”³⁸⁰.

173. Así, aunque la Sala resaltó las diferentes acciones y gestiones por parte del Gobierno Nacional, la evaluación que adelanta esta Corporación no puede centrarse en dicho ámbito por cuanto es el impacto objetivo de aquellas en el goce efectivo de los derechos de los niños y adolescentes desplazados, el criterio último sobre el cual se debe realizar esta valoración. En consecuencia, es necesario que la Administración cuente con criterios unificados, cifras ciertas, líneas de base, indicadores y mediciones que permitan dar cuenta de los reales esfuerzos de las instituciones para proteger y atender a los NNA afectados por la violencia generalizada, el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

174. En este sentido, a la fecha de este pronunciamiento, y tal como lo advirtieron la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), la Procuraduría General de la Nación y el propio Gobierno Nacional, en la actualidad no se cuenta con información suficiente que le permita establecer una *línea base* sobre la situación de los NNA forzados a desplazarse, ni se cuenta con todas las fuentes de información requeridas para realizar un ejercicio de evaluación a través del cual sea posible establecer que la política adoptada, contrarresta los riesgos específicos que afronta la niñez y la adolescencia, los problemas transversales que los afectan ni los ámbitos críticos que los intensifican³⁸¹.

175. Bajo estos parámetros, y de forma semejante a como se señaló en los **Autos 266**³⁸² y **737 de 2017**³⁸³, esta Sala Especial encuentra que el proceso de seguimiento se ubica en una etapa incluso anterior a la evaluación de superación del ECI realizada en el **Auto 373 de 2016** respecto del enfoque diferencial con base en la edad de la población desplazada, especialmente debido a la ausencia de información objetiva que permita fijar umbrales de cumplimiento.

³⁸⁰ Procuraduría General de la Nación. 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 23.

³⁸¹ Sobre este particular, la Procuraduría General de la Nación desde el año 2016 llamó la atención al Gobierno Nacional para que *“cada uno de los Informes se presente con un acápite de antecedentes claros frente a cada uno de los Autos, se de cuenta de una línea base que permita identificar avances, estancamiento o en su defecto retrocesos, presentado información coherente y relacionada con la existente en el [Registro Único de Víctimas], o la base de datos oficial, con un análisis cualitativo y no simplemente cuantitativo de la situación, sin omitir información respecto a las diferentes estrategias que por categorías de derechos fueron pensadas por el programa “Mis Derechos Primero”, incluyendo la fuente de cada una de las cifras y en general un informe que permita analizar si el Gobierno Nacional está o no dando cumplimiento a cada una de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional y lo fundamental si a cada uno de los niños, las niñas, los y las adolescentes víctimas del desplazamiento forzado tienen garantizados todos sus derechos en el marco de una protección integral y si se están realizando acciones efectivas en materia de prevención de las posibles afectaciones del Conflicto Armado”*. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 5.

³⁸² *“Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009”*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁸³ *“Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015”*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

(iii) Registro y caracterización

176. Como se señaló anteriormente, resulta necesario resaltar los avances alcanzados por el Gobierno Nacional en el marco del componente de registro y caracterización sobre el cual la Corte Constitucional llamó la atención tanto en el **Auto 251 de 2008**, como en los **Autos 011 de 2009, 219 de 2011, 119 de 2013**.

177. Al respecto, la Corte Constitucional mediante **Auto 251 de 2008** advirtió cómo, a pesar de la gravísima situación que afronta la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento las reales dimensiones cuantitativas y cualitativas eran invisibles para las autoridades y la sociedad. En criterio de la Corte, esto tenía dos consecuencias principales: la inadecuación de base de cualquier actuación estatal y la exclusión de los menores de edad víctimas de dicha invisibilización³⁸⁴.

Dentro de los factores identificados por esta Corporación en aquel entonces, se encuentran: (i) la falta de reconocimiento estatal y social de la magnitud y el alcance de las distintas violaciones ejercidas contra los menores de edad en el contexto general del conflicto armado colombiano; (ii) el sub-registro general; (iii) el sub-registro específico de los menores de edad en situación de desplazamiento respecto al Registro Único de Población Desplazada³⁸⁵; y (iv) la falta de registro civil y documentos de identidad³⁸⁶.

178. De conformidad con lo anterior, al analizar la respuesta estatal a las falencias identificadas, la Sala Especial de Seguimiento en **Auto 373 de 2016**, consideró que muchas ya habían sido superadas y otras avanzaban en la misma dirección, razón por la cual resolvió declarar superado el ECI respecto de este componente³⁸⁷, a excepción de los pueblos indígenas y afrodescendientes, dado que existe un *bloqueo institucional* que implica una grave transgresión de sus derechos fundamentales. Esto, en la medida en que dicho bloqueo dificulta que se lleve a cabo oportunamente un registro y una caracterización acordes con las particularidades y necesidades de la población desplazada con pertenencia étnica –dentro de la cual se encuentran sus niños, niñas y adolescentes– y la invisibiliza en los sistemas de información, lo cual impide que se realice un diagnóstico serio de las diferentes afectaciones y necesidades y, en consecuencia, una atención oportuna y eficaz³⁸⁸.

³⁸⁴ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico II.D. M.P. Manuel José Cepeda.

³⁸⁵ De acuerdo con el artículo 154 de la Ley de Víctimas, el Registro Único de Población Desplazada se unió al Registro Único de Víctimas creado en virtud de la Ley 1448 de 2011, el cual se encuentra bajo la responsabilidad de la Unidad para las Víctimas.

³⁸⁶ Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda. Fundamento Jurídico IV. 2.1.

³⁸⁷ Al respecto, mediante Auto 373 de 2016, esta Sala Especial resolvió: “*declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada del país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en la identificación de sus necesidades y progresivamente en su proceso de depuración*”. Fundamento jurídico 2.3.1. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁸⁸ Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 2.3.1. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 266 de 2017. Fundamento jurídico 32. M.P. Gloria Stella Ortiz.

De igual forma, en el citado **Auto 373 de 2016**, la Sala advirtió cómo pese a los avances alcanzados, *“se han presentado prácticas irregulares tales como el reconocimiento parcial o el total desconocimiento de los hechos declarados cuando el perpetrador es un grupo pos-desmovilización, lo que afecta especialmente a niños, niñas ya adolescentes, y mujeres, cuando son sujetos pasivos de conductas punibles como el reclutamiento y la violencia sexual”*³⁸⁹, de una parte, y de otra, persiste *“la simultaneidad de sistemas de registro de información sobre despojo o abandono forzados, víctimas de violencia sexual y menores vinculados a grupos armados”*. Estas conclusiones fueron compartidas por la Procuraduría General de la Nación³⁹⁰, la Defensoría del Pueblo³⁹¹ y CODHES, quienes, además, realizaron las siguientes precisiones:

En primer lugar, con relación a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, *“los referentes cuantitativos existentes, como Forensis de Medicina Legal y el Registro Único de Víctimas de la UARIV, no permiten construir un diagnóstico que se aproxime a la magnitud de esta problemática a nivel local o nacional, teniendo en cuenta que, la ocurrencia de un hecho de violencia sexual no garantiza que este sea registrado”*³⁹².

En segundo lugar, si bien esta afectación a la niñez y la adolescencia es especialmente difícil de cuantificar, de acuerdo con CODHES y el Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), es necesario tomar en cuenta cómo el contexto del conflicto armado incide en dicha situación en la medida en que agrava factores tales como: la vergüenza, la condena o reproche social, la persistencia de riesgos en contra de las mujeres y el trato inadecuado que se les da a las víctimas de estos hechos cuando se disponen a denunciar³⁹³. Igualmente, para Sisma Mujer resulta necesario tener en cuenta que el sub-registro se produce no solamente con la normalización de este tipo de violencia y la persistencia de imaginarios sociales alrededor del género y la sexualidad que impiden a las víctimas denunciar, sino que, además, se relaciona con la forma en que se produce la información o el dato cuantitativo dado que excluirían aquellas víctimas que no presentan rasgos visibles de maltrato o violencia³⁹⁴.

³⁸⁹ Por ejemplo, de acuerdo con la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO), *“el 83% de las valoraciones de declaraciones recibidas por la UARIV en este sentido, a julio de 2013, resultó en no inclusión”*. Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 2.3.1. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁹⁰ Procuraduría General de la Nación. 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 38.

³⁹¹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Págs. 8 y 21.

³⁹² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 10.

³⁹³ Guzmán, Diana y Prieto Sylvia. *Acceso a la justicia: Mujeres, conflicto armado y justicia*. (Noviembre de 2013). Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). Pág. 27; citado por: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 21.

³⁹⁴ *“Sisma Mujer ejemplifica esto con el trabajo que realiza el INML-CF en tanto esta institución ‘registra solamente la violencia sexual que se hace expresamente visible, es decir, la violencia que deja huellas físicas evidentes. Los exámenes médico legales que adelanta el INML-CF tienen como finalidad encontrar evidencia*

En tercer lugar, en diferentes zonas del país, especialmente en aquellas en donde se encuentran las comunidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, persisten problemas en el registro civil de los NNA y, en consecuencia, en el acceso a otros servicios (i.e. en la afiliación al sistema de salud). Esto se debe, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, a las dificultades para desplazarse hacia los cascos urbanos o porque los grupos étnicos tienen parte de sus territorios en diferentes departamentos o países y sus padres no tienen identificación o no han realizados los trámites respectivos (i.e. caso del Chocó y su frontera con Panamá donde familias afrodescendientes o del pueblo Embera tienen comunidades en el vecino país, igual situación enfrentan las familias del pueblo Wayuú en el departamento de la Guajira, frontera con Venezuela)³⁹⁵.

179. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación reconoce y resalta los logros alcanzados por el Gobierno Nacional en la materia, debido a la adopción de diferentes medidas dirigidas a fortalecer los sistemas de información, su interconexión, el Registro Único de Víctimas y los procesos de caracterización de la población en razón de su edad, género y pertenencia étnica, que si bien no han solucionado todos los problemas advertidos, su accionar sí se encamina en dicha dirección.

Así, por ejemplo, es importante destacar el fortalecimiento del Sistema de Información de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)³⁹⁶; el desarrollo de investigaciones acerca del impacto del conflicto armado sobre el estado físico y psicosocial de los NNA³⁹⁷; modificaciones al

física, y con menor frecuencia, psicológica, del abuso sexual”. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia: Análisis de las políticas públicas de prevención y atención a NNA víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a nivel nacional y departamento Nariño*. (4 de octubre de 2017). Pág. 21.

³⁹⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 34.

³⁹⁶ Sobre este particular el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad para las Víctimas reportaron: *“Partiendo de las necesidades y problemas identificados en el Sistema de Información en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, se diseñó un plan de trabajo (2010-2013), que ha permitido mejorar la identificación y el registro de las atenciones en salud a la Población en situación de desplazamiento; la generación de datos; el análisis y reporte oportuno de la información; y la implementación de la medida de rehabilitación desde la aplicación del enfoque psicosocial de acción sin daño planteado en las directrices emitidas por la Unidad para las Víctimas. Adicionalmente, se desarrollaron procesos de asistencia técnica a las entidades territoriales e IPS, EPS, además de promover mecanismos para el cumplimiento de la normatividad vigente a través de la siguiente estrategia: (i) La identificación de las barreras y disminución de las fallas del sistema de información (...) [y] (ii) Capacitación en el uso de herramientas que permitan consultar, codificar, analizar y reportar la información adecuadamente”*. Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 343-344.

³⁹⁷ Por ejemplo, la Unidad para las Víctimas presentó la investigación denominada *“Estado psicosocial de los niños, niñas y adolescentes: Una investigación de consecuencias, impactos y afectaciones por hecho victimizante con enfoque diferencial en el contexto del conflicto armado colombiano”*, y señaló que la misma *“responde a los requerimientos de la Ley 1448 de 2011, en materia de atención psicosocial, y a la recomendación número nueve del documento CONPES 3726 de 2012 que solicita superar los vacíos en la información oficial relativa a las afectaciones de los grupos de poblaciones con enfoque diferencial, justificándose precisamente en que existe un vacío en el conocimiento sobre el estado psicosocial de los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano”*. Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 339. También puede consultarse informes como: ICBF (con la cooperación de USAID y la OIM). *Diagnóstico para la construcción de la política pública sobre Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Colombia – 2015*. (Diciembre de 2015).

Formulario Único de Declaración que permiten dar cuenta de cuándo un desplazamiento se produce como consecuencia otros hechos victimizantes (o por la amenaza de su ocurrencia), tales como delitos contra la libertad e integridad sexual³⁹⁸; y la creación de un “*Observatorio del Bienestar de la Niñez*” a cargo del ICBF, el cual cuenta actualmente con un sitio en internet en que se puede consultar información acerca de: (i) víctimas de Minas Antipersona / Municiones Sin Explotar; (ii) Procesos de Restablecimiento de Derechos; (iii) número de NNA desvinculados; y (iv) Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes³⁹⁹.

En igual sentido, el Gobierno Nacional en su informe anual de agosto de 2017, afirmó avanzar en materia de registro de NNA víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual y de vinculación a actividades relacionadas con grupos armados⁴⁰⁰. Para estos efectos, explicó la Unidad para las Víctimas, se incluyen en el RUV aquellas personas desvinculadas de grupos armados ilegales menores de 18 años de edad, pero cuyo reclutamiento fue posterior a 1985, que, además, se encuentren en las bases de datos del ICBF. De acuerdo con esto, el Gobierno señaló que se podrán “*conocer casos de desvinculación de otros autores distintos a la guerrilla y paramilitares que por su accionar relacionado y cercano al conflicto armado permitan reconocerlos como víctimas*”⁴⁰¹. Como resultado de lo anterior, el RUV reporta en total de 8.556 menores de edad inscritos por “*vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes*”.

Conforme con lo anterior, es preciso recordar que, de acuerdo con el **Auto 373 de 2016** “*el nivel de cumplimiento a la orden de realizar ajustes al componente de registro, caracterización y los sistemas de información, es alto*”, puesto que “*la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en la identificación de sus necesidades y progresivamente en su proceso de depuración*”⁴⁰².

Así las cosas, para esta Corporación las acciones realizadas por la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Salud y Protección y el ICBF, constituyen

³⁹⁸ Procuraduría General de la Nación. 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 49.

³⁹⁹ El Observatorio del Bienestar de la Niñez, hace parte de la Subdirección de Monitoreo y Evaluación de la Dirección de Planeación y Control de Gestión del ICBF. El ICBF a través de la Subdirección de Monitoreo y Evaluación de la Dirección de Planeación y Control de Gestión, tiene entre sus funciones de acuerdo al Decreto 987 de 2012, artículo 21, numerales 3, 8 y 9: “*(...) diseñar e implementar el proceso de monitoreo y evaluación de la gestión, los resultados y el impacto de los programas, proyectos y servicios de la Entidad, con el fin de mejorar los niveles de control del Instituto; diseñar y promover las líneas de investigación y evaluación que deben ser desarrolladas por el Instituto y, que permitan establecer criterios de mejora para los programas y servicios y promover y mantener vínculos con la comunidad científica, para el desarrollo de investigaciones de interés del Instituto, así como con las Entidades proveedoras de investigación*”. En ese sentido, la Subdirección de Monitoreo y Evaluación en el marco de su Procedimiento y Agenda de “*Evaluaciones, Investigaciones, Encuestas, Estudios y Análisis*”, tiene entre sus actividades para esta vigencia, el desarrollo de producción de conocimiento que actualmente se encuentra en construcción y de promover procesos de socialización.

⁴⁰⁰ En torno a ello, la Unidad para las Víctimas reportó un total de 1025 NNA víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado y 68 por Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados (corte: 31 de mayo de 2017). Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 37-38.

⁴⁰¹ Gobierno de Colombia. *Informe Anual del Gobierno Nacional*. (Agosto de 2017). Págs. 37-38.

⁴⁰² Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 2.3.1. M.P. Luis Ernesto Vargas.

avances importantes en el registro, caracterización y visibilización de la situación que actualmente afrontan los NNA tanto desplazados como en riesgo de estarlo, razón por la cual, aunque persistan algunas fallas o problemas en este componente –que deberán ser atendidos y superados–, para esta Sala Especial las mismas no son vacíos que construyan *bloqueos institucionales* o *prácticas inconstitucionales* que ameriten la intervención excepcional del juez constitucional, a excepción de lo dispuesto en el **Auto 266 de 2017**⁴⁰³.

b. Evaluación de la superación del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes

180. En el año 2015, el Gobierno Nacional solicitó a esta Corporación “reconozca avances en la política dirigida hacia los grupos de enfoques niños, niñas y adolescentes, género y mujeres, personas en situación de discapacidad, y étnicos afros e indígenas”⁴⁰⁴, en tanto “su impacto se evidencia en la materialización de los derechos y acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral diferenciales y acordes con las particularidades de estos sujetos de especial protección constitucional”⁴⁰⁵. Razón por la cual, de acuerdo con la Unidad para las Víctimas, “ya no existe una violación masiva y continuada de los derechos de la niñez y la juventud como la que se había detectado en el Auto 251 de 2008”⁴⁰⁶.

181. Al respecto, esta Sala Especial valora de manera positiva las acciones y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional como se anotó anteriormente (*supra: respuesta gubernamental*). Sin embargo, la Corte no puede suscribir las afirmaciones de la Unidad para las Víctimas por cuanto la Administración no cumplió con los parámetros definidos para que su solicitud pudiera ser procedente. Esto es, demostrar (mediante información objetiva, suficiente y pertinente, y con instrumentos de medición idóneos) avances en la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada.

182. Por el contrario, el Gobierno Nacional no demostró de manera objetiva el impacto de sus acciones en el goce efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento forzado. Razón por la cual, resulta pertinente reiterar que “la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de nuevas y mejores normas, el diseño y ejecución de mejores políticas públicas o el simple paso del tiempo, no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI”⁴⁰⁷ o declarar avances en la superación de este.

⁴⁰³ En dicha providencia, la Sala Especial al valorar el componente de registro y caracterización en clave de la población étnica, concluyó “necesario continuar con el seguimiento en este componente, en la medida en la que persiste un bloqueo institucional que impide solucionar los problemas en registro, caracterización y sistemas de información”, razón por la cual se adoptaron medidas al respecto. Auto 266 de 2017. Fundamentos jurídicos 32-33 y órdenes 18 y 19. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁰⁴ Gobierno de Colombia. *Informe al auto 298 de 2015*. (Agosto de 2015). Pág. 77.

⁴⁰⁵ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 208.

⁴⁰⁶ Unidad para las Víctimas. *Informe solicitado en la orden primera del Auto de 11 de marzo de 2014*. (22 de abril de 2014). Págs. 330-331.

⁴⁰⁷ Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 1.2. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

183. Así mismo, las autoridades tampoco acreditaron un nivel de cumplimiento superior al **bajo** -debido a los factores señalados- en el cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el **Auto 251 de 2008**. En contraste con lo anterior, el Estado colombiano respondió de manera insuficiente e ineficaz a las necesidades especiales de protección y atención de los NNA afectados por el desplazamiento forzado.

En criterio de esta Sala Especial, la respuesta institucional es insuficiente para atender las causas que inciden en el desplazamiento, así como para atender los impactos que el mismo genera sobre los derechos de los NNA. Como resultado, el panorama de victimización advertido en el **Auto 251 de 2008** –si bien ha sufrido transformaciones–, no se ha superado. Al contrario, la persistencia de los riesgos y las afectaciones expuestas previamente, aún afectan y vulneran de manera masiva los derechos de los menores de edad desplazados o en riesgo de estarlo (*supra: diagnóstico fáctico*).

184. En consecuencia, esta Sala Especial concluye que el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia **persiste** como consecuencia del bajo nivel de cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y la continuidad de la vulneración masiva de los derechos de los menores de edad.

185. Sin perjuicio de lo anterior, y considerando el escenario político actual, previamente se señaló que, de una parte, esta providencia constituye un corte de cuentas de las medidas ordenadas en el **Auto 251 de 2008**, de las acciones adelantadas por las diferentes autoridades responsables de su cumplimiento y de los logros alcanzados en la garantía de derechos. De otra parte, este Auto permite señalar al Gobierno entrante los aspectos más críticos en la política pública actual, los cuales le permitirán orientar la formulación, corrección, ajuste y ejecución de dicha política, con el propósito de asegurar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento y de aquellos en riesgo de desplazamiento.

c. Persistencia de la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública dispuesta para la población en situación de desplazamiento y medidas a adoptar

186. Como se definió en el acápite sobre la metodología de evaluación (*sección II*), determinar el nivel de cumplimiento de sus órdenes, permite al juez constitucional conocer sí se mantiene o no la necesidad de su intervención en las políticas públicas y en qué grado. En efecto, esta Corporación señaló en su jurisprudencia que “*la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado*”⁴⁰⁸ y restringirse a (i) *desbloquear* la política pública; (ii) adoptar *medidas cautelares* para la protección de derechos ante un eventual “*desbarajuste institucional*”; y (iii) proteger los derechos fundamentales ante *prácticas inconstitucionales*⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

⁴⁰⁹ Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 1.4. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

187. De acuerdo con estos criterios, esta Sala Especial mantendrá el seguimiento, en la medida en que se observa un **bajo nivel de cumplimiento** de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en el **Auto 251 de 2008**. Así, en los términos descritos, cuando *“el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera”* (énfasis agregado)⁴¹⁰.

188. Además, esta Sala mantendrá el seguimiento debido a la presencia de **bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales**, los cuales se concretan en: (i) el incumplimiento de los criterios mínimos de racionalidad y la ausencia del enfoque diferencial en la actual política pública, motivo por el cual, la respuesta institucional no ha logrado mitigar los riesgos específicos que aquejan a la niñez y la adolescencia, ni ha conseguido atender los problemas transversales que los afectan, así como los ámbitos críticos que los intensifican. Lo anterior, como se verá más adelante, generó nuevos bloqueos y prácticas inconstitucionales, tales como (ii) la profunda descoordinación interinstitucional; (iii) la reiterada omisión de las autoridades en su obligación de atender de manera diferencial a los NNA para responder y evitar muertes prevenibles y afectaciones graves en su salud; y (iv) vacíos en materia de protección de los derechos a la vida, la seguridad, la libertad e integridad personal de los menores de edad de cara al desplazamiento forzado.

Adicionalmente, la Sala Especial identificó (v) un trato discriminatorio en la atención de las víctimas reclutadas y utilizadas por actores armados post-desmovilización, respecto de NNA desvinculados de grupos armados reconocidos como beligerantes; y (vi) la ausencia de información objetiva, suficiente y pertinente, así como de mecanismos para realizar el seguimiento, como situaciones que, ante la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ameritan la intervención del juez constitucional de conformidad con los parámetros definidos anteriormente.

- (i) Ausencia de una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes.

189. En efecto, como se advirtió atrás (*Sección II*), la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que la política pública debe ser cualificada en la medida en que debe cumplir con diferentes criterios mínimos de racionalidad, los cuales no fueron acreditados por el Gobierno Nacional en sus informes, dado que: (i) si bien existe un programa (*“Mis Derechos Primero”*) con componentes y respectivos elementos constitutivos⁴¹¹; (ii) este no cuenta con metas puntuales

⁴¹⁰ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

⁴¹¹ Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Págs. 71-93.

de corto, mediano y largo plazo⁴¹²; (iii) no presenta un cronograma de implementación; (iv) no se tiene conocimiento acerca del presupuesto dispuesto para su materialización; dados los resultados reportados hasta 2015⁴¹³; (v) así como tampoco se evidencia una cobertura suficiente; (vi) ni garantías de continuidad. Además, dicho programa (vii) no cuenta con indicadores de resultado ni mediciones que permitan evidenciar avances, estancamientos o eventuales retrocesos en el goce efectivo de los derechos de los NNA en situación de desplazamiento.

De igual forma, (viii) aunque “*Mis Derechos Primero*” se presentó como un mecanismo de respuesta articulada, no hay evidencias de que las diferentes entidades con competencias específicas en esta materia actúen de esa forma⁴¹⁴; (ix) tampoco de que se desarrolle e implementen mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) que conlleven a la corrección oportuna de eventuales fallas o necesidades (i.e. aumentar cobertura, fortalecer la capacidad institucional o presupuestal, etc.).

Además de estos vacíos, la Contraloría General de la República destacó cómo a pesar de ser un Programa que pretende atender y proteger de manera integral a los NNA en situación de desplazamiento, no existen registros o información que dé cuenta del presupuesto asignado y ejecutado por el Gobierno Nacional en el marco de “*Mis Derechos Primero*”⁴¹⁵. Asimismo, esta Corporación no encuentra en los informes anuales en respuesta al **Auto del 11 de marzo de 2014** o en reportes o rendiciones de cuentas de la Administración al Congreso de la República, alusión alguna a la implementación de dicho programa, menos aún acerca de su efectividad.

De otra parte, el Gobierno Nacional tampoco explicó por qué la actual política pública hace innecesario adoptar un enfoque integral diferencial de prevención,

⁴¹² En un principio si bien “*Mis Derechos Primero*” tenía como meta para el año 2012 atender a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el anterior Registro Único para la Población Desplazada –RUPD– [Acción Social. *Informe de avance Programa “Mis Derechos Primero”*. (5 de abril de 2010). Pág. 95]; en el Auto 333 de 2015 se evidenciaron tanto inconsistencias en los resultados reportados por la Unidad para las Víctimas, como un retraso en las metas de atención, las cuales serían en fases graduales e incrementales, hasta llegar a una cobertura universal, así: 564.760 NNA en el 2010; 1.162.843 NNA en el 2011 y el 100% de los menores de edad incluidos en el RUV en 2012 (ver fundamento 9.2.1 y 9.2.2 del Auto 333 de 2015, respectivamente). A pesar de que la Sala solicitó al Gobierno Nacional información acerca de cómo reconfiguró sus metas y cuáles serían a partir de dicho momento, no se presentó precisiones sobre este respecto.

⁴¹³ Contraloría General de la República. *Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015*. (10 de noviembre de 2015). Págs. 14-15. Como se señaló se verá, el Gobierno Nacional dejó de reportar avances y acciones relacionadas con los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento. Sumado a ello, la respuesta carece de una línea base ni indicadores que den cuenta de avances o estancamientos en el goce efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia, además, los resultados reportados en los diferentes informes no fueron consistentes, lo cual incide en la evaluación de las políticas públicas.

⁴¹⁴ Por el contrario, como lo advirtieron organizaciones civiles, advirtieron que “*no se evidencian en los informes presentados, ni el presupuesto específico para las medidas diferenciales de protección, atención y reparación integral a NNA, ni la estructura organizativa y la articulación de los entes territoriales responsables*”. SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 28.

⁴¹⁵ Contraloría General de la República. *Observaciones de la CGR al Informe Presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 333 de 2015*. (10 de noviembre de 2015). Págs. 14-15.

protección y atención de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento, o de qué manera la respuesta estatal existente responde eficaz y oportunamente a los problemas y los riesgos específicos que aquejan a los menores de edad desplazados; especialmente porque, tal y como lo señaló la Procuraduría General de la Nación: *“el mero registro de los casos y el reporte escueto de acciones aisladas y no sostenibles por parte de las instituciones no configuran por sí mismas factor de mejoramiento de las situaciones identificadas”*⁴¹⁶.

La Corte Constitucional valora de manera positiva la política *“De Cero a Siempre”*, especialmente porque se dirige a atender a las mujeres en estado de embarazo y a los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años⁴¹⁷. Para ello, se establece una priorización con base en *“su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad”*, además, en el caso de restablecimiento de derechos y reparación integral, se establece una atención prioritaria para *“niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos”*⁴¹⁸.

A pesar de lo anterior, no es clara la forma en que son priorizados los niños y las niñas en situación de desplazamiento⁴¹⁹ ni tampoco la forma en que dicha política responde a las necesidades especiales de los menores de edad⁴²⁰. Además, como se puede concluir del contenido de la Ley 1804 de 2016⁴²¹, los NNA fuera del rango de edad (hasta los 6 años), no tienen una respuesta institucional específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada⁴²².

En torno a esto último, es necesario recordar que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*, se estableció como objetivo, formular *“una Política Nacional para la Infancia y Adolescencia liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el cual deberá garantizar la adecuada articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y*

⁴¹⁶ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Págs. 25.

⁴¹⁷ Art. 2 Ley 1804 de 2016.

⁴¹⁸ Art. 6 Ley 1804 de 2016.

⁴¹⁹ Por ejemplo, no es claro si para ser priorizados los menores de edad deben estar inscritos en el Registro Único de Víctimas y si existe una diferencia en el orden de atención en virtud del contexto del desplazamiento (i.e. violencia generalizada o conflicto armado).

⁴²⁰ Para esta Sala no es clara la forma en que la política *“De Cero a Siempre”*, responde a las necesidades específicas de la población desplazada, protege a los NNA respecto a sus riesgos especiales, atiente a sus problemas transversales una vez son desplazados o los ámbitos críticos que intensifican dichos problemas.

⁴²¹ *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”*.

⁴²² Primer requisito mínimo de racionalidad. Cfr. Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico V.1.3.

articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones”⁴²³.

De igual forma, recientemente el Gobierno Nacional presentó el “*Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*”, adoptado en virtud de la Resolución 1264 del 2 de marzo de 2017⁴²⁴. A pesar de ello, no se conocen los resultados e impactos de dicho modelo de cara al goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

190. Así las cosas, esta Corporación encuentra un desconocimiento de la respuesta institucional a sus obligaciones constitucionales e internacionales de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención, atención y protección del desplazamiento y su impacto sobre los niños, niñas y adolescentes⁴²⁵. En este sentido, es importante reafirmar que el enfoque diferencial en la política pública responde a la necesidad de adoptar medidas específicas para atención del impacto diferenciado y desproporcional del desplazamiento forzado sobre aquellos grupos en mayor condición de vulnerabilidad⁴²⁶.

En consecuencia, para esta Sala Especial es clara la existencia de un ***bloqueo institucional*** derivado de la ausencia de un enfoque diferencial integral en la actual política pública, razón por la cual, la respuesta institucional no logrado mitigar las necesidades y los riesgos específicos ni ha conseguido atender los problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a los NNA en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo. Esta política, además, no cuenta con los elementos mínimos de racionalidad exigidos por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008**, motivo por la cual resulta necesario continuar con la intervención excepcional del juez constitucional en esta materia.

191. Como consecuencia de este ***bloqueo institucional*** se generan nuevos ***bloqueos y prácticas inconstitucionales*** que afectan de manera directa los derechos de los NNA tanto en situación de desplazamiento como para aquellos en riesgo de estarlo y que, en consecuencia, permiten que persista el contexto

⁴²³ Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo 1.* (2015). Pág. 67.

⁴²⁴ “*El Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos pretende fijar las bases y guías para orientar las actuaciones del ICBF y de quienes operan los programas del instituto desde una perspectiva diferencial, desde un marco de derechos, de modo que sea posible caracterizar adecuadamente a un niño, una niña o un adolescente y las familias, resignificando el respeto por su condición y/o situación, para que la atención que se brinde genere transformaciones positivas en la subjetividad de la persona, evitando la perpetuación de estereotipos asociados a los roles de género, la heteronormatividad, la discriminación, la homofobia y el racismo; de igual manera asegurar que las direcciones misionales, las áreas de apoyo, las regionales y los centros zonales, cuenten con servidores públicos y colaboradores con las capacidades que se requieren para su implementación, además de la adecuación paulatina de la infraestructura que garantice espacios apropiados, accesibles y acordes a las necesidades particulares de la población de acuerdo a su territorio, ciclo vital, etnia, género y/o discapacidad, entre otros*”. ICBF. *Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* (22 de marzo de 2017). Pág. 11.

⁴²⁵ Auto 251 de 2008, Fundamento jurídico I.5. M.P. Manuel José Cepeda.

⁴²⁶ Al respecto, es importante traer a colación lo expuesto por esta Sala Especial en el **Auto 737 de 2017**: “*Así, no basta con afirmar que una política pública o una intervención gubernamental tienen enfoque diferencial, es necesario explicar detalladamente por qué lo tiene y qué comprende el responsable de la política por tal. En este sentido, esta Sala Especial acoge el llamado de la Defensoría del Pueblo a ‘entender que el enfoque diferencial no es simplemente un recurso discursivo, y para implementarlo se requieren política, responsables, presupuesto y medidas adecuadas e idóneas’*”. Auto 737 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de victimización advertido en el diagnóstico expuesto (*supra: diagnóstico fáctico*), como se pasa a ver.

Medida a adoptar

192. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a los Ministros del Interior⁴²⁷ y de Salud y Protección Social⁴²⁸, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas⁴²⁹ y el ICBF⁴³⁰, al Delegado por la Presidencia de la República para el CIPI⁴³¹ y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos⁴³² que, bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas y con la cooperación de las autoridades que se estimen pertinentes, presenten un plan de trabajo para superar el ***bloqueo institucional*** derivado de la ausencia de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad exigidos por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008** e integre un enfoque integral-diferencial que responda a las necesidades, riesgos específicos, problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo.

(ii) Bloqueo derivado de la descoordinación interinstitucional.

193. Para esta Sala no es clara la existencia de una autoridad responsable de la coordinación del citado programa “*Mis Derechos Primero*”. En efecto, aunque dicha labor corresponde a la Unidad para las Víctimas como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien asume en la práctica esta función es el ICBF y el Sistema de Bienestar Familiar⁴³³. Sobre este particular, diferentes organizaciones defensoras de los derechos de niñez y la adolescencia consideran que la persistencia de los problemas de coordinación inciden igualmente en el proceso de monitoreo debido a la ambigüedad en la asignación de competencias⁴³⁴.

⁴²⁷ En tanto responsable de la Política Pública de Prevención (Artículos 2.4.3.9.2.1. del Decreto 1581 de 2017 y primero del Decreto Ley 2893 de 2011) y Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT).

⁴²⁸ En tanto “*es la cabeza del Sector Administrativo de Salud y Protección Social y tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud*”. Artículo 1.1.1.1. del Decreto 780 de 2016.

⁴²⁹ En tanto coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

⁴³⁰ En tanto coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Artículo 6 del Decreto 936 de 2013.

⁴³¹ En tanto coordinador de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), la cual se encarga de la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Artículo 10 de la Ley 1804 de 2016.

⁴³² En tanto Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento. Numeral 16 del artículo 44 del Decreto 672 de 2017.

⁴³³ Por ejemplo, el Gobierno Nacional señaló que “*la Ruta del programa Mis Derechos Primero, es dinamizada en el ICBF, por las Unidades Móviles para la atención a la población Víctima del Desplazamiento forzado*”. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 136. Cfr. Gobierno de Colombia. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del Auto 11 de marzo de 2011*. (22 de abril de 2014). Pág. 334.

⁴³⁴ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 28.

En concreto, dichas organizaciones advirtieron que no existe información centralizada acerca de las acciones de cada entidad y los impactos de sus medidas de cara a la protección efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento⁴³⁵.

194. En tal sentido, esta Corporación valora positivamente los esfuerzos del ICBF para disponer de Unidades Móviles para atender a la población en situación de desplazamiento forzado, así como los avances alcanzados por aquellas en el marco del restablecimiento de derechos⁴³⁶. Sin embargo, con base en las acciones adelantadas por aquellas y los resultados reportados por la Unidad para las Víctimas, esta Sala también encuentra que dicho programa es limitado y, en consecuencia, los casos que son atendidos deben ser re-direccionados hacia otras entidades encargadas de prestar servicios tales como salud o educación, los cuales no siempre actúan de conformidad con las necesidades apremiantes de los menores de edad⁴³⁷. En este sentido, la implementación de la oferta institucional no se presenta de manera coordinada en los casos donde se demanda su atención, sino que la coordinación se presenta de manera contingente y, en todo caso, como lo advirtió la Defensoría del Pueblo, no actúa de forma articulada a efectos de brindar una protección integral de los NNA⁴³⁸.

⁴³⁵ “En todo caso, debido a esta ambigüedad, no existe información centralizada acerca de las acciones que en el marco de este Programa se han desarrollado a nivel nacional y en los niveles territoriales; tampoco existe información acerca de la efectividad del programa en términos de la reducción de la brecha entre el estado actual de los NNA y el goce efectivo de sus derechos. Esto reitera el problema de coordinación general, que si bien es transversal a toda la política de protección, atención y reparación en el caso de NNA, supone la ausencia de respuesta articulada para la garantía de derechos prevalentes”. SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. (1 de septiembre de 2015). Pág. 28.

⁴³⁶ De acuerdo con el Gobierno Nacional las Unidades Móviles del ICBF, “consisten en equipos interdisciplinarios integrados por cuatro profesionales en psicología, nutrición, trabajo social, maestro en artes, pedagogía, sociología y antropología de acuerdo con las características regionales, los cuales se movilizan por todo el territorio y acuden en el menor tiempo posible al sitio de llegada de la población en emergencias ocasionadas por el desplazamiento forzado o al lugar de residencia de la población en etapa de transición o en procesos de retornos o reubicaciones, para contribuir a la garantía y restitución de los derechos y la reparación integral de niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, madres lactantes, familias indígenas, familias negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros y familias ROOM, víctimas del desplazamiento forzado”. Unidad para las Víctimas. Entrega del informe al Auto 333 de 2015. (25 de septiembre de 2015). Págs. 137.

⁴³⁷ Con relación a las limitaciones de la Unidades Móviles, desde el año 2015 el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 4 y 5 de Colombia, analizó los programas de protección para niños y niñas desplazados y encontró que “no han sido suficientes para garantizar adecuadamente los derechos de niños y niñas desplazados, según lo ordenado por la Corte Constitucional”, razón por la cual recomendó “Evaluar la estrategia de ‘unidades móviles’ e iniciativas similares y, con base en las lecciones aprendidas y en línea con las decisiones de la Corte Constitucional”. Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. CRC/C/COL/CO/4-5. (4 de febrero de 2015).

En cuanto a las limitaciones de dicha estrategia, es posible observarla en la respuesta del ICBF al Auto 091 de 2017, relacionado con la situación de las comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas ubicados en el Litoral San Juan. En dicho caso, luego de un año de solicitada la información, el ICBF reportó el acompañamiento psicosocial a 5 comunidades en emergencia por intermedio de sus Unidades Móviles en el mes de diciembre de 2017, y realizó “orientaciones y/o remisiones a entidades competentes de los casos en los que se identificó alguna clase de inobservancia, amenaza, riesgos y/o vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus grupos familiares”. A pesar de ello, al 12 de febrero de 2018, dichas remisiones seguían en “proceso”. Cfr. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Alcance de Información. Cuarto informe trimestral del Auto 091 de 2017. (12 de febrero de 2018).

⁴³⁸ Defensoría del Pueblo. Informe Anual Vigencia 2017. (28 de mayo de 2018). Págs. 44, 80, 108-114, 456-157 y 216-222.

En efecto, el Gobierno Nacional presentó el programa “*Mis Derechos Primero*” como un mecanismo de protección integral a través de la concurrencia de actores y estrategias conducentes a garantizar el ejercicio de derechos, donde se armonizarían los esfuerzos y recursos institucionales, en contexto de concurrencia de la familia, la sociedad y el Estado. No obstante, el Ministerio Público y organizaciones no gubernamentales advirtieron cómo dicho programa no consiste en una respuesta unificada que acompañe a los NNA víctimas, sino en la remisión de casos a diferentes entidades que tienen una oferta estándar⁴³⁹.

De una parte, la Defensoría del Pueblo y diferentes organizaciones defensoras de los derechos de los niños y los adolescentes llamaron la atención acerca de la falta de información que permita evidenciar acciones coordinadas y articuladas por parte de las instituciones con competencias concretas en la atención, protección y reparación de los NNA. Al contrario, señalaron que “*se identifican programas institucionales que en su diseño no evidencian relación con la estructura sectorial y la transversalidad de las mismas, lo que dificulta que las acciones sean integrales*”⁴⁴⁰. Sobre este aspecto, en consideración de CODHES, si bien existen diferentes programas institucionales en su diseño no se evidencia relación con la estructura sectorial y la transversalidad de estas, lo que dificulta que las acciones sean integrales⁴⁴¹.

De otra parte, preocupa que el programa “*Mis Derechos Primero*”, tal y como indicó la Procuraduría General de la Nación, al ser un mecanismo de redireccionamiento de la oferta, se convierta en una forma encubierta de peregrinaje institucional⁴⁴². En tal razón, resulta necesario que se establezcan rutas expeditas para cerrar los casos y que se delimiten los tiempos en que un menor de edad esté en dicho programa a través de un monitoreo efectivo a la implementación de los planes de seguimiento, tales como el Plan de Acompañamiento Familiar (PLATINFA)⁴⁴³.

⁴³⁹ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Págs. 25 y, SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Págs. 27 y sig. En igual sentido, ver: Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 216-222.

⁴⁴⁰ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 27. En el mismo sentido ver: Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Pág. 222.

⁴⁴¹ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Pág. 27.

⁴⁴² Sobre el particular, la Procuraduría General de la Nación señaló: “*Estos programas y/o planes en sí mismos configuran acciones que deberían integrarse en uno solo para que existiera una única ruta de atención a los menores de edad y sus familias víctimas del conflicto armado*”. Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 111060000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 39.

⁴⁴³ “*Plan de Acompañamiento Integral Familiar PLATINFA: Descripción organizada del proceso de acompañamiento y seguimiento, el cual permite plantear una meta conjunta familiar, a partir de la evidencia de las capacidades, necesidades y recursos que posee cada niño, niña o adolescente y su familia a través de acciones- actividades que conduzcan a ella. Dicho proceso que se registra en un instrumento diseñado para*

Conforme con lo anterior, esta Sala Especial considera necesario continuar con el seguimiento, es decir, con la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública, en la medida en que se observa la existencia de un **bloqueo institucional** que se concreta en la persistencia de competencias difusas de las diferentes autoridades que no cuentan con una entidad encargada de liderar la coordinación interinstitucional.

195. Sin perjuicio de lo anterior, en torno a este bloqueo no se adoptará una medida especial habida cuenta que, como se señaló previamente, esta situación es consecuencia de la ausencia de una política pública cualificada y sensible al enfoque diferencial etario. En este sentido, el cumplimiento de la medida adoptada en el apartado anterior debe conducir ineludiblemente a la superación de los problemas en materia de coordinación interinstitucional.

- (iii) Omisión de atender de manera diferencial a los niños, niñas y adolescentes para responder y evitar muertes prevenibles y afectaciones graves en su salud.

196. La Corte Constitucional en el **Auto 251 de 2008** al analizar las causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los NNA, encontró que dicha población enfrenta situaciones de hambre y desnutrición imperantes⁴⁴⁴ y serias deficiencias en el campo de la salud⁴⁴⁵ como consecuencia de la condición de vulnerabilidad que afrontan producto del desplazamiento forzado. De igual forma, concluyó que estas situaciones se manifiestan de manera más aguda en el caso de los menores de edad pertenecientes a los pueblos indígenas y afrodescendiente especialmente en la etapa de emergencia del desplazamiento⁴⁴⁶.

En consecuencia, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional brindar una respuesta idónea, urgente e integral para la protección de los derechos de los NNA que afrontan dichas situaciones⁴⁴⁷. No obstante, como se advirtió, existe un **bloqueo institucional** debido a que la política pública continúa sin incorporar un enfoque diferencial integral que responda a las necesidades, riesgos específicos, problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento.

tal fin denominado con el mismo nombre PLATINFA". ICBF. Lineamiento técnico para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado - Unidades móviles. Aprobado mediante Resolución 1524 del 23 de febrero de 2016. Pág. 74. En torno a dicho plan, desde 2010 Acción Social lo identificó como: "un conjunto de actividades acordadas y programadas para que la familia reciba con orientación y acompañamiento psicosocial, los servicios que requiere para superar los problemas que enfrenta o supla las necesidades que posea y que han sido reconocidas en la evaluación del proceso. El diseño del plan se realiza entre el gestor del caso, el niño, niña o adolescente y su grupo familiar, donde cada uno participa en la identificación de necesidades, alternativas de intervención y debe adquirir compromisos específicos para garantizar una construcción participativa y corresponsal" Acción Social. Mis derechos primero. Programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes, frente al desplazamiento forzado. (Junio de 2010). Pág. 19.

⁴⁴⁴ Segundo problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Consideración IV.2.4. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

⁴⁴⁵ Tercer problema transversal diferenciado que afecta a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento. Consideración IV.2.5. Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.

⁴⁴⁶ Auto 251 de 2008. Fundamento jurídico IV.3.5. M.P. Manuel José Cepeda.

⁴⁴⁷ Cfr. Orden 3 del Auto 251 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

Como resultado de lo anterior, en el ámbito específico de atención, esta Sala Especial encuentra un **bloqueo institucional** el cual se manifiesta en la recurrente, evidente y prolongada omisión de las autoridades de adoptar medidas concretas, específicas y diferenciales para responder y evitar muertes prevenibles y afectaciones graves en la salud de niños y niñas desplazados.

En efecto, como se pasa a ver, diferentes informes del Gobierno Nacional y el Ministerio Público, permiten observar cómo las muertes prevenibles y las afectaciones graves en la salud de los niños y las niñas en situación de desplazamiento persisten, especialmente en menores con edades entre 0 y 5 años, quienes, además, son mayoritariamente afrodescendientes e indígenas. Esto, como se advierte, se debe en gran medida a la desnutrición y a enfermedades derivadas, tales como: infecciones respiratorias agudas (IRA), bajo peso, enfermedades transmitidas por alimentos y agua, y enfermedades diarreicas.

Así mismo el Ministerio Público sostuvo que este contexto, se agrava como consecuencia de escasez de agua potable y saneamiento básico tanto en las comunidades ubicadas en contextos étnicos-rurales como urbanos⁴⁴⁸ y se presenta de manera crítica en los departamentos de la Guajira, Chocó, Arauca, Meta y Putumayo, y aqueja especialmente a niños y niñas indígenas y afrodescendientes. Al respecto, esta Sala Especial tuvo conocimiento acerca de cómo esta situación afecta de manera puntual a los NNA pertenecientes a la población desplazada, en especial, a la población indígena⁴⁴⁹.

- **Guajira:** sobre este particular, la Defensoría del Pueblo expuso de manera detallada la aguda crisis que afronta la niñez del pueblo Wayuú a través de su informe “*Crisis humanitaria en La Guajira*” del 2014. En él, advirtió cómo “*ha constatado que un número significativo de niños y niñas, en su mayor parte del pueblo Wayuú, ha muerto en el departamento de la Guajira durante los últimos meses por causas perfectamente evitables; hechos que deben avergonzar a toda la sociedad (...)*”⁴⁵⁰.

Como resultado de este informe, en diciembre de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resolvió ordenar al Gobierno del Colombia adoptar las medidas necesarias para preservar la vida y la integridad personal de los NNA de las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayuú (Resolución 60 del 11 de diciembre de 2015). Posteriormente, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, dicha Comisión constató que “*un aproximado de 623 mujeres Wayúu en estado de gestación no estarían teniendo acceso a servicios en salud materna, desde una perspectiva integral,*

⁴⁴⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 31.

⁴⁴⁹ En cada caso se indicará la fuente de la información.

⁴⁵⁰ Defensoría del Pueblo. *Crisis humanitaria en La Guajira*. (2014). Pág. 7.

culturalmente adecuada y que tome en consideración las dinámicas territoriales de la zona” (Resolución 3 del 26 de enero de 2017) y que “las personas mayores Wayúu se encuentran en circunstancias similares a las que motivaron el otorgamiento de las presentes medidas cautelares a favor de los niños, niñas, y mujeres gestantes y lactantes del pueblo Wayúu” (Resolución 51 del 1 de diciembre de 2017).

Lo anterior reviste de gran importancia para esta Corporación en el marco del Seguimiento que actualmente se adelanta en virtud de la **Sentencia T-025 de 2004** y el **Auto 004 de 2009** dado que, como lo reportaron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, se trata de un pueblo que ha sido víctima de desplazamiento forzado y, a pesar de ello, no ha recibido atención específica y diferencial que le permita superar su condición de vulnerabilidad, la cual se encuentra recrudescida debido a los factores expuestos y se invisibiliza en la medida en que la respuesta institucional no es sensible a la dinámica transnacional de este pueblo⁴⁵¹.

De igual forma, de manera reciente, esta Sala Especial advirtió cómo el pueblo Wayuú es uno de los casos que más urgentemente requiere la protección integral por parte de toda la institucionalidad, con el fin de contrarrestar las graves condiciones de subsistencia y las fuertes carencias en los componentes de prevención-protección, atención humanitaria y estabilización socioeconómica⁴⁵².

Además, mediante **Sentencia T-302 de 2017**⁴⁵³, esta Corporación declaró la existencia de un ECI respecto a la situación que afronta la niñez del pueblo Wayúu en el departamento de la Guajira como consecuencia de *“una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales”*. En esta decisión, la Corte señaló el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios como una de las causas que explican la situación de hambre entre los niños y las niñas de este pueblo⁴⁵⁴.

- **Chocó:** la gobernación del Chocó, por su parte, explicó en su Plan de Desarrollo cómo las muertes evitables de menores de edad indígenas continúan en dicho departamento debido a *“la baja cobertura de agua potable y saneamiento básico, por la falta de redes en las EPS, la*

⁴⁵¹ Al efecto ver: Defensoría del Pueblo. *Crisis humanitaria en La Guajira*. (2014); Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 65*. (2015) y Procuraduría General de la Nación. *LA GUAJIRA: Pueblo Wayúu, con hambre de dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas*. (junio de 2016).

⁴⁵² Anexo I del Auto 266 de 2017. Pág. 18. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁵³ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁴⁵⁴ *“Aunado a causas estructurales o ajenas a la voluntad de los gobiernos, en La Guajira se observan patrones de discriminación y desconocimiento de los derechos de las comunidades wayúu. La Corte Constitucional con anterioridad ha amparado los derechos de estas comunidades indígenas, cuyos derechos como etnias diferenciadas han sido desconocidos por las entidades territoriales. De acuerdo con el ICANH, la etnia Wayúu a lo largo de los años ha sido desplazada de las zonas más aptas para la agricultura en la Baja Guajira y en el Departamento del Cesar, de forma que gran parte de este pueblo debe subsistir en las zonas desérticas de la Alta Guajira: ‘[se] trata de un despojo estructural cuya deuda resultaría incalculable...’”*. Sentencia T-302 de 2017. Fundamento jurídico 5.2.10. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

*insuficiente prestación de servicios en las IPS y también por la falta de personal capacitado para atender población indígena lo que se expresa en la barrera idiomática. Adicionalmente, la figura de los promotores de salud se ha debilitado cuando no acabado, rompiendo así con la construcción de lazos de confianza entre el personal sanitario y las comunidades, algo que siempre han demandado los pueblos indígenas*⁴⁵⁵.

Además, la administración departamental en mayo de 2016 reiteró el diagnóstico realizado por la Defensoría del Pueblo en su informe del 2014 en el cual se advirtió cómo *“se vienen presentando muertes evitables (aquellas que se producen por falta de prevención o tratamiento del sistema de salud) de 95 niños indígenas declarados, 20 con confirmadas, menores de 5 años, por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), asociada a desnutrición, que involucra poblaciones de retorno de víctimas en la zona del Alto Andágueda y otras zonas del departamento de Chocó*⁴⁵⁶.

Así mismo, con relación al pueblo Embera-Katio, de manera reciente esta Sala Especial advirtió cómo producto del desplazamiento forzado, algunas comunidades son víctimas de mendicidad e involucramiento en posibles redes de trata de personas ante la inasistencia de las autoridades⁴⁵⁷.

Este contexto, fue igualmente advertido de manera reciente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe del 23 de marzo de 2017⁴⁵⁸.

- **Arauca:** en relación con los niños Hitnü, la Defensoría del Pueblo explicó el contexto actual en el que se encuentran sus miembros desplazados en las ciudades de Arauca y Puerto Rondón (Arauca)⁴⁵⁹, y advirtió que en la actualidad *“los niños, niñas y adolescentes Hitnü, atraviesan una preocupante crisis de salud y crisis alimentaria”*

⁴⁵⁵ Gobernación del Chocó. Documento bases del plan de desarrollo departamental del Chocó 2016 – 2019 *“Oportunidades para todas las subregiones”*. Ordenanza No. 005/2016 - Asamblea Departamental del Chocó. (Mayo de 2016). Pág. 143; en el mismo sentido puede consultarse el informe: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/34/3/Add.3. (23 de marzo de 2017). Pág. 10.

⁴⁵⁶ Defensoría del Pueblo. *Crisis humanitaria en el Chocó*. (2014). Pág. 59.

⁴⁵⁷ *“Para la CIDH el desplazamiento genera ‘situaciones crónicas de mendicidad urbana, que implican violaciones profundas de los derechos más básicos de sus miembros y atentan contra su integridad y supervivencia física y cultural como pueblos, como el caso de las comunidades indígenas del pueblo Embera-Katio que habitan en el Resguardo de Tahami, en el Alto Andágueda’ o las mujeres desplazadas hacia el casco urbano del municipio de Quibdó-Chocó, quienes ejercen la mendicidad por la imposibilidad de conseguir trabajo o tener zonas para cultivar. Inclusive, la misma Unidad para las Víctimas informó del entorno de la población Embera asentada en Bogotá y Medellín, concluyendo que, en efecto, están siendo víctimas de ‘mendicidad y el involucramiento en posibles redes de trata de personas’”*. Anexo I del Auto 266 de 2017. Pág. 16. M.P. Gloria Stella Ortiz.

⁴⁵⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/34/3/Add.3. (23 de marzo de 2017). Pág. 10.

⁴⁵⁹ Al respecto explicó que existen 6 asentamientos en las selvas del Lipa en dos resguardos: San José de Lipa y Vorágine (Arauca-Arauca), donde habitan entre 540 y 550 personas. En el caso de Puerto Rondón (Arauca), habitan 19 familias (90 personas aprox.).

intensificada por factores como el clima, la ausencia de seguridad alimentaria y la falta de agua potable⁴⁶⁰.

Como resultado de lo anterior, el Ministerio Público reportó el fallecimiento de un niño en enero de 2016 cuya causa probable -de acuerdo con el dictamen de Medicina Legal- fue “una enfermedad diarreica y deshidratación severa, presentando signos de desnutrición e hidrocefalia”⁴⁶¹. Sumado a este caso, se reportaron seis niños más que se encontraban bajo el riesgo por la misma causa, todos menores de cinco años pertenecientes al resguardo San José de Lipa de la comunidad indígena Hitnü.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo advirtió que desde enero de 2016 los casos de niños y niñas enfermas (se destacaron las enfermedades de anemia, bronquitis, gastroenteritis, dermatitis, diarrea y desnutrición crónica) en el asentamiento Las Vegas en el resguardo de San José de Lipa⁴⁶².

- **Putumayo:** sobre el particular, la Defensoría del Pueblo en su informe en respuesta al **Auto 333 de 2015**, presentó información acerca de la situación de la niñez desplazada en el municipio del Puerto Asís y afirmó que, debido a las condiciones económicas, la falta de atención por parte del Estado y las repercusiones del desplazamiento sobre sus costumbres alimenticias, los niños y niñas sufren de anemia por ausencia de hierro en los alimentos. A su vez, indicó:

“El 40% de NN menores de 10 años fueron diagnosticados con esa enfermedad. En cuanto a los indicadores por desnutrición reconocieron que el 98,56% (2195NN) se encuentran en adecuado estado nutricional, mientras que el 0,36% (8 casos) se encuentra con desnutrición aguda moderada y el 0,18% (4 casos) en desnutrición aguda severa (...).

En cuanto a la lactancia materna se conoció que el 68,87% de las madres combinan con la lactancia el consumo de tetero, agua y alimentos a NN por debajo de seis meses, práctica que genera mayor vulnerabilidad de los bebés al asma, la diarrea, la anemia y las infecciones intestinales. Junto con esas enfermedades se reconocen otras como la gripa y la diarrea en NN menores de 5 años. Estas enfermedades se pueden prevenir con prácticas de salubridad y consumo de agua potable que intentan ser potenciadas por la pastoral (...).

En cuanto al tema educativo se conoce que los internados intentan mantener la oferta pero no cumplen con condiciones de salubridad y seguridad. Los internados están siendo afectados por actores que promueven el reclutamiento y la prostitución. El embarazo adolescente se ha intensificado, según el censo realizado por Profamilia, donde el departamento de Putumayo registra las cifras más altas: el 32 % de las adolescentes están embarazadas o tienen al menos un hijo”⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Págs. 39-40.

⁴⁶¹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 41.

⁴⁶² Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 41.

⁴⁶³ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Págs. 28-29.

- **Meta:** en la ciudad de Villavicencio la Defensoría del Pueblo visitó en el primer semestre de 2016 cuatro asentamientos de población desplazada y constató que la atención en salud a los niños es deficiente “*sobre todo considerando que las secuelas dejadas por los hechos de violencia son irreversibles y constituyen enfermedades crónicas y discapacidades*”⁴⁶⁴. Con ello, el Ministerio Público advirtió que la atención que reciben los niños no es suficiente en la medida en que no reciben una atención psicológica ni diferencial en atención de su discapacidad.

Por su parte, el ICBF en su “*Estudio sociológico en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas Jiw y Nükak*” explicó cómo en los asentamientos en donde se ubican comunidades desplazadas de este pueblo, los niños son afectados de manera grave en salud por desnutrición y enfermedades asociadas⁴⁶⁵. Así, por ejemplo, en el asentamiento “Las Zaragozas” ubicado en Mapiripán (Meta) cuenta con un área de 78 hectáreas y, sin embargo, el mismo debe ser ocupado por diferentes comunidades del pueblo Jiw desplazadas desde diferentes territorios del Meta y el Guaviare. Estas familias, señaló el informe, debido a la ausencia de la respuesta gubernamental, se ven forzadas movilizarse/desplazarse hacia el casco urbano en búsqueda de atención, especialmente en salud⁴⁶⁶.

197. Si bien es cierto que las causas que explican la morbilidad y la mortalidad infantil por desnutrición en los departamentos señalados son específicas en cada uno de ellos, a estas subyacen problemáticas contextuales similares como la marginalidad y la discriminación a la cual es sometida esta población⁴⁶⁷. Estas causas, sin lugar a duda, deberán ser analizadas y resueltas por el Estado en su conjunto, no obstante, las mismas no son objeto de la presente decisión.

Al contrario, el objeto del presente auto se centra en la protección diferencial e integral que demanda la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento, toda vez que, como lo señaló esta Corporación, se trata de sujetos de especial protección constitucional cuya atención requiere acciones urgentes y prioritarias.

⁴⁶⁴ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 29.

⁴⁶⁵ ICBF y COLVERDE. *Estudio sociológico en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos Jiw y Nükak. Respuesta al Auto 173 de 2012*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (Diciembre de 2013). Págs. 34, 46.

⁴⁶⁶ ICBF y COLVERDE. *Estudio sociológico en el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos Jiw y Nükak. Respuesta al Auto 173 de 2012*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (Diciembre de 2013). Pág. 34.

⁴⁶⁷ Como son: la desviación de recursos públicos, la marginalidad, exclusión y discriminación a los que se han visto sometidos los pueblos y comunidades indígenas. En la Sentencia T-466 de 2016, la Corte Constitucional reconoció la corrupción en el manejo de los recursos públicos, como una de las causas que explica la respuesta limitada de las Autoridades competentes frente a la situación de desprotección de los menores Wayúu. Ver: Sentencia T-466 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Fundamento jurídico No. 128. En igual sentido consultar la Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

198. A pesar de ello, se puede observar en los casos recién citados –a excepción de La Guajira–, que no existe una respuesta integral, coordinada y específica que atienda a los menores de edad y sus familias en aquellos casos donde los niños y niñas presentan cuadros de desnutrición y problemas asociados a dicha situación. Por el contrario, como lo advirtió la Defensoría del Pueblo, aun cuando los NNA reciben atención del Estado, la misma se hace con desconocimiento del contexto en el cual se encuentran los niños y niñas, así como sus necesidades especiales debido a su pertenencia étnica. Así, por ejemplo, se reportaron casos en donde la atención consistió en la entrega de bienestarina en paquetes que no alcanzan para cubrir las necesidades de los menores de edad, puesto que se agotaban en menos de un mes, o casos en donde los alimentos entregados por el gobierno no fueron acordes con la cultura de los pueblos⁴⁶⁸.

Otro ejemplo de esta situación fue expuesto por las autoridades del pueblo Embera en el municipio de Niquí (Chocó), quienes manifestaron cómo los operadores suelen entregar paquetes de alimentos que no son propios de la región⁴⁶⁹. Lo anterior, advirtieron, no significa que deban ser los mismos alimentos que se consumen al interior de sus resguardos (que en muchas ocasiones son escasos debido a los impactos que tienen los cambios climáticos), pero sí tener en cuenta la dieta propia de su pueblo y su región⁴⁷⁰. Una de las principales consecuencias de ello, se advirtió en párrafos anteriores y se puede observar en la población Awá desplazada en Puerto Asís (Putumayo) donde los niños y niñas presentan anemia como consecuencia de la falta de hierro en los alimentos.

De igual forma, en materia de salud de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de NNA en zonas rurales y apartadas, la Defensoría del Pueblo llamó la atención acerca del *recurrente, evidente y prolongado* incumplimiento de las obligaciones de las autoridades en relación con la atención de los menores de edad, lo cual agrava el riesgo de muertes prevenibles como consecuencia de barreras en el acceso a los servicios de salud. En concreto, el Ministerio Público explicó cómo esta población enfrenta barreras adicionales para acceder a dichos servicios los cuales se prestan de manera deficiente (i.e. ausencia de personal requerido, falta de cobertura, falta de medicamentos necesarios, fallas en materia de reconocimiento y protección de la medicina propia de cada pueblo, etc.)⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ “[El] ICBF entrega bienestarina o paquetes de mercado por familia para tres o dos meses pero éstos solo alcanza (SIC) para 20 días o un mes máximo, por otro lado, no son alimentos propios de su cultura por lo que en algunas ocasiones el arroz o el frijol es cambiado en el mercado por maíz”. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Págs. 33-34.

⁴⁶⁹ Información obtenida en el marco de las visitas a terreno realizadas por disposición del Auto 482 de 2017. La visita realizada a los municipios de Niquí, Juradó y Bahía Solano (Chocó) se llevó a cabo los días 19 al 25 de noviembre de 2017 de acuerdo con las fechas fijadas en el Auto 621 de 2017.

⁴⁷⁰ Información obtenida en el marco de las visitas a terreno realizadas por disposición del Auto 482 de 2017. La visita realizada a los municipios de Niquí, Juradó y Bahía Solano (Chocó) se llevó a cabo los días 19 al 25 de noviembre de 2017 de acuerdo con las fechas fijadas en el Auto 621 de 2017.

⁴⁷¹ Defensoría del Pueblo. *Informe Anual Vigencia 2017*. (28 de mayo de 2018). Págs. 190 y 217.

199. Ahora bien, es igualmente necesario tener en cuenta que, en el caso del departamento de La Guajira, la respuesta institucional se dio luego de las diferentes denuncias realizadas por los órganos de control del Estado⁴⁷², las medidas cautelares dictadas por organismos supraestatales⁴⁷³ y la **Sentencia T-466 de 2016**⁴⁷⁴ y, en todo caso, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a pesar de las diferentes acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, las muertes, afectaciones graves en la salud y desnutrición de los niños y niñas persisten⁴⁷⁵. De hecho, como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional en **Sentencia T-302 de 2017**⁴⁷⁶ declaró la existencia de un ECI como consecuencia de la vulneración de los derechos fundamentales de la niñez del Pueblo Wayúu en La Guajira.

200. En este punto, es pertinente resaltar de manera positiva la creación de Centros de Recuperación Nutricional por parte del ICBF en diferentes departamentos⁴⁷⁷, así como la atención que se brinda a los NNA a través de los Servicios de Recuperación Nutricional con Enfoque Comunitario y de los primeros 1.000 días para madres gestantes y madres en periodo de lactancia⁴⁷⁸. Sin embargo, resulta preocupante que, en casos de desnutrición de los NNA el ICBF no cuente con medidas diferenciales en virtud de la edad de las víctimas y su pertenencia étnica. Así lo sostuvo la Defensoría del Pueblo quien afirmó que las minutas y los paquetes alimentarios que se entregan son iguales para todo el país, no presentan enfoque diferencial y, aun cuando el paquete que recibe la familia es solamente para el niño o niña, toda la familia hace uso de él ante la carencia de alimentos para todos los integrantes del hogar⁴⁷⁹.

201. La carencia de una respuesta idónea, además, se manifiesta en la ausencia de soluciones a problemas prevenibles que posteriormente se concretan en graves afectaciones en contra de la población desplazada o confinada en sus territorios, los cuales, no pocas veces se encuentran en lugares remotos o de difícil acceso como se constató en el **Auto 266 de 2017**⁴⁸⁰. Así las cosas, aunque existen protocolos para la atención de menores de edad con desnutrición⁴⁸¹, los mismos no se adecuan a las realidades que afronta la población desplazada, tales como: lugares remotos o municipios que no cuentan con la cobertura de los

⁴⁷² Defensoría del Pueblo. *Crisis humanitaria en La Guajira*. (2014); Defensoría del Pueblo. *Resolución Defensorial 65*. (2015) y Procuraduría General de la Nación. *LA GUAJIRA: Pueblo Wayúu, con hambre de dignidad, sed de justicia y otras necesidades insatisfechas*. (junio de 2016).

⁴⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resoluciones 60 del 11 de diciembre de 2015, 3 y 51 del 3 de enero 1 de diciembre de 2017, respectivamente.

⁴⁷⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁷⁵ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resoluciones 3 del 26 de enero de 2017 y 51 del 1 de diciembre de 2017*.

⁴⁷⁶ M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

⁴⁷⁷ Bolívar, Caldas, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Guajira, Magdalena, Nariño, Sucre y Vaupés.

⁴⁷⁸ Gobierno de Colombia. *Entrega del Informe Auto 092 de 2017*. (22 de marzo de 2017). Gobierno de Colombia. *Entrega del informe Auto 091- segundo trimestre de 2017*. (27 de junio de 2017); Gobierno de Colombia. *Entrega del IV Informe Auto 091 de 2017 - Cuarto Trimestre 2017*. (11 de enero de 2018); e ICBF. *Alcance de información. Cuarto informe trimestral del Auto 091 de 2017. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-*. (12 de febrero de 2018).

⁴⁷⁹ Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 37.

⁴⁸⁰ Cfr. Auto 266 de 2017. Anexo II pág. 64. M.P. Gloria Stella Ortiz.

⁴⁸¹ Ministerio de Salud y Protección Social. *Lineamiento para el manejo integrado de la desnutrición aguda moderada y severa de niños y niñas de 0 a 59 meses de edad*. (Marzo de 2017).

programas o el personal suficiente para brindar dicha atención o que no cuenta con los insumos necesarios para diagnosticar a los niños y niñas.

Esto se puede observar incluso en casos recientes, por ejemplo, en el Litoral San Juan (Chocó) en donde esta Corporación mediante **Auto 091 de 2017** advirtió la crisis humanitaria que atraviesan las comunidades indígenas y afrodescendientes en dicho municipio. Allí, el Ministerio de Salud y Protección Social encontró que, por ejemplo, las Instituciones Prestadoras de Servicios (MISALUD y CAPERA) no cuentan con un nutricionista y que, a pesar de las estrategias de promoción, luego de un año de advertida la crisis humanitaria, persisten necesidades y casos relacionados malnutrición e “inocuidad” de los alimentos; enfermedades prevalentes de la infancia y crónicas no transmisibles; trastornos mentales en población joven; consumo de sustancias psicoactivas; enfermedades infecciosas intestinales; infecciones respiratorias agudas; entre otros⁴⁸².

202. Conforme con lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento encuentra que, como consecuencia del recurrente, evidente y prolongado incumplimiento de las obligaciones que recaen en las autoridades, la respuesta presenta un **bloqueo institucional** que se manifiesta en la inacción de la administración respecto de la formulación e implementación de políticas y acciones conducentes e idóneas para remediar la vulneración de derechos fundamentales que, en este caso tienen un carácter prevalente⁴⁸³.

Medidas a adoptar

203. Como se señaló anteriormente, esta Sala Especial adoptó medidas para solucionar la ausencia de una política pública cualificada para la atención y protección diferencial de los menores de edad víctimas del desplazamiento forzado (*supra*). No obstante, como se acaba de advertir, las condiciones que afrontan los NNA en situación de desplazamiento forzado o con restricciones a la movilidad de cara a los problemas de hambre y desnutrición imperante, que a su vez generan graves afectaciones en su salud, sumado a las deficiencias en la prestación del servicio de salud, resulta no solo constitucionalmente inaceptable, sino también apremiante.

⁴⁸² “Nutrición e inocuidad de los alimentos; Enfermedades prevalentes de la infancia; Enfermedades crónicas no transmisibles (diabetes, hipertensión); Consumo de sustancias psicoactivas; Trastornos mentales en la población joven; Condiciones desfavorables en el manejo de los residuos sólidos; Falencia en los derechos y deberes sexuales y reproductivos. // **Eventos de interés en salud pública Morbilidad:** Evento: Accidente Ofídico; Dengue Clásico; Fiebre Tifoidea y Paratifoidea; Leishmaniosis Cutánea; Malaria Falciparum; Malaria Mixta; Malaria Vivax M; Mortalidad Perinatal; Mortalidad por EDA 0-4 años; Parotiditis; Tuberculosis Pulmonar. // **Mortalidad:** Enfermedades infecciosas intestinales; Infecciones respiratorias agudas; Enfermedades isquémicas del corazón; Enfermedades cerebrovasculares; Agresiones (homicidios), inclusive secuelas; Resto de enfermedades del sistema digestivo”. Gobierno de Colombia. *Entrega del IV Informe Auto 091 de 2017 - Cuarto Trimestre 2017*. (11 de enero de 2018). Págs. 42-43.

⁴⁸³ Como se señaló anteriormente, esta Corporación no desconoce los importantes esfuerzos desplegados por el Gobierno Nacional para responder a la crisis humanitaria que afronta la población de La Guajira; sin embargo, como lo advirtió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: dichas acciones no han sido conducentes e idóneas en la medida en que no se ha conseguido remediar dicha situación. Además, tal y como lo advirtió la Procuraduría General de la Nación, la Administración continúa sin conocer las reales dimensiones del impacto que tuvo el conflicto armado y el desplazamiento forzado sobre dichas comunidades del pueblo Wayuú.

En consecuencia, se ordenará al Ministro de Salud y Protección Social⁴⁸⁴, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas⁴⁸⁵ y el ICBF⁴⁸⁶ y al Delegado por la Presidencia de la República para el CIPI⁴⁸⁷, diseñen, bajo la coordinación del Ministro de Salud y Protección Social, una estrategia en virtud de la cual:

- a. Se realice un diagnóstico específico y completo acerca de la situación en que se encuentran los menores de edad víctimas; sus necesidades; y los factores que generan las situaciones de hambre y desnutrición imperante, así como de graves afectaciones en su salud derivadas aquellas⁴⁸⁸.
- b. Se identifiquen las políticas públicas existentes para enfrentar y superar las causas de la vulneración advertida.
- c. Se analice y precisen las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que inciden en la efectividad y sostenibilidad de las políticas.
- d. Se precisen las medidas específicas de atención y protección a corto, mediano y largo plazo que sean culturalmente apropiadas y que garanticen el interés superior de los menores de edad.

Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del ECI declarado por la **Sentencia T-302 de 2017** en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del Pueblo Wayúu⁴⁸⁹.

204. Adicionalmente, de conformidad con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas⁴⁹⁰ se solicitará información a la Directora del ICBF acerca de cómo la estrategia de “*Unidades Móviles*” proporciona a los niños y niñas desplazados y sus familias, la protección contra la violencia, el acceso a la alimentación, vivienda adecuada, educación, recreación, salud, registro civil, justicia y los servicios de salud mental y de rehabilitación psicosocial. Ello, con atención a la obligación de establecer recursos, mecanismos de seguimiento y coordinación entre los organismos competentes en cada componente.

⁴⁸⁴ En tanto “es la cabeza del Sector Administrativo de Salud y Protección Social y tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud” (Artículo 1.1.1.1. del Decreto 780 de 2016) y presidente de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Artículos 2 del Decreto 2055 de 2009 y 16 de la Ley 1355 de 2009).

⁴⁸⁵ En tanto coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

⁴⁸⁶ En tanto coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Artículo 6 del Decreto 936 de 2013.

⁴⁸⁷ En tanto coordinador de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), la cual se encarga de la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Artículo 10 de la Ley 1804 de 2016.

⁴⁸⁸ Para tales efectos, el Gobierno Nacional puede realizar un ejercicio similar al desarrollado en cumplimiento de la orden trigésima tercera del Auto 373 de 2016, el cual consistió en un proceso de búsqueda de las comunidades indígenas que requerían la entrega de la atención humanitaria, en el cual se contó con la participación de la Defensoría del Pueblo y el ACNUR.

⁴⁸⁹ Sentencia T-302 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. En dicha providencia la Corte Constitucional ordenó (i) la creación de un *mecanismo* especial de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la superación del ECI en el departamento de la Guajira, (ii) orientado al cumplimiento de ocho objetivos mínimos constitucionales. Para tales efectos, señaló (iii) que las autoridades deben alcanzar unos niveles mínimos de protección de los indicadores básicos de alimentación infantil en las comunidades Wayúu.

⁴⁹⁰ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. *CRC/C/COL/CO/4-5*. (4 de febrero de 2015).

(iv) Práctica inconstitucional derivada del déficit de protección de los derechos a la vida, seguridad personal, integridad y libertad.

205. El Gobierno Nacional en sus informes presentó a la Corte Constitucional los diferentes instrumentos y las acciones adelantadas para mitigar los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) en sus Informes de Riesgo, Notas de Seguimiento y Alertas, y afirmó que sus medidas son “*cada vez más pertinentes e idóneas*”, puesto que el CIPRUNNA cuenta con una “*base de datos donde se van consignando las respuestas allegadas por las entidades destinatarias de recomendaciones, y se analiza si la respuesta aportada corresponde a la recomendación realizada*”⁴⁹¹.

A pesar de ello, solo se evidencia un seguimiento formal en la medida en que no parece existir una evaluación de las respuestas de las entidades ni una retroalimentación que se concrete en nuevas medidas para la protección de la niñez, habida cuenta de la persistencia de los riesgos observados en el diagnóstico expuesto anteriormente. Esto se debe especialmente a que la CIPRUNNA, así como la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior manifestaron que sus competencias se circunscriben a la articulación de las medidas y el fortalecimiento institucional a través de la asistencia técnica a las demás entidades. Así, cuando se solicitó información al Gobierno Nacional acerca de las medidas adoptadas para atender los riesgos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas, la respuesta se concentró en la caracterización de la oferta institucional sin establecer la correlación de aquellas con los factores de riesgo⁴⁹².

De igual forma, resulta pertinente traer a colación lo expuesto por la Procuraduría General de la Nación en relación con la ausencia de competencias claras en materia de prevención y protección de los NNA ante los riesgos del reclutamiento y uso por parte de actores armados, y de violencia sexual:

“Relacionado con la Política Pública Nacional y Territorial, la Procuraduría General de la Nación reitera la recomendación de que se adopte un nuevo instrumento de política pública de prevención y protección del reclutamiento y el uso forzado de menores de edad y la violencia sexual en el contexto del conflicto armado, entre otras violaciones, preferentemente un CONPES, ante la pérdida de vigencia en diciembre de 2014, del CONPES 3673 de 2010, el cual establecía responsabilidades específicas en cabeza de la Nación y del Territorio, de corto, mediano y largo alcance, sobre cuyo cumplimiento se hizo seguimiento a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (CIPRUNNA), en el entendido de que las políticas públicas para su sostenibilidad requieren una permanente articulación y seguimiento, el cual no puede ser desplazado por la conformación de Grupos o Mesas de Trabajo interinstitucionales como se viene haciendo al amparo de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional como el 4690 de 2007 y el 552 de 2012, a falta de una política pública del Gobierno Nacional. Es decir, que para el Ministerio Público los derechos no se protegen a través

⁴⁹¹ Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Pág. 18.

⁴⁹² Cfr. Unidad para las Víctimas. *Entrega del informe al Auto 333 de 2015*. (25 de septiembre de 2015). Págs. 36 y sig.

*de leyes o Decretos, por lo que el Estado en su conjunto tiene la responsabilidad de materializarlos a través de políticas públicas*⁴⁹³.

Con relación a la política de prevención de la violencia sexual, el Ministerio de Justicia recientemente presentó a la Corte Constitucional los “*Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria*”⁴⁹⁴, en cumplimiento a la orden tercera y el resuelve décimo del **Auto 009 de 2015**. Si bien estos lineamientos serán evaluados posteriormente en una providencia específica, esta Sala encuentra que el documento expuesto por el Ministerio se orienta en enfocar la violencia sexual como un problema generalizado que resulta contingente “*a la militarización y la guerra*”, más no necesariamente causada por dichos fenómenos⁴⁹⁵. En tal virtud, es preciso advertir que los mismos pierden de vista la perspectiva diferencial, en tanto esta Corporación se ha ocupado – ampliamente – de las amenazas particulares que enfrentan las mujeres y niñas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Además, los citados lineamientos contienen sólo dos directrices particulares en relación con las niñas y adolescentes: de una parte, plantean la necesidad de que el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF se articulen para propender por garantizar la educación sexual a los menores de edad y a su núcleo familiar y, de otra parte, destacan la importancia de que la atención a las mujeres, niñas y adolescentes sobrevivientes a hechos de violencia sexual, brinde protección específica a las menores de edad, principalmente con la activación de las rutas disponibles para ellas⁴⁹⁶. Sin embargo, los lineamientos mantienen un nivel de generalidad, sobre el que esta Sala evaluará la necesidad de concretar en normas y acciones puntuales⁴⁹⁷.

206. En este sentido, la respuesta gubernamental presenta cuando menos tres fallas: (i) no se conoce la capacidad de cada entidad territorial para abordar los riesgos advertidos tanto por la Corte en el **Auto 251 de 2008** como por el Sistema de Alertas Tempranas; (ii) en caso de no contar con dicha capacidad o no querer adoptar ninguna medida, no se observa la existencia de un plan de contingencia por parte del Gobierno Nacional en tales eventos; y (iii) si bien se adelantan diferentes ejercicios de priorización, los cuales están llamados a

⁴⁹³ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Págs. 26-27.

⁴⁹⁴ Ministerio de Justicia. *Informe de cumplimiento a orden tercera y el resuelve décimo del Auto 009 de 2015*. (7 de febrero de 2018).

⁴⁹⁵ Consejo Superior de Política Criminal. *Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria*. (2017). Págs. 22-23 y 48. En: Ministerio de Justicia. *Informe de cumplimiento a orden tercera y el resuelve décimo del Auto 009 de 2015*. (7 de febrero de 2018).

⁴⁹⁶ Lineamientos 1.4 y 2.6 respectivamente.

⁴⁹⁷ Por ejemplo, en el caso de la elaboración de una campaña de educación sexual con la familia a través del trabajo articulado entre el ICBF y el MEN los lineamientos plantean que: “*Teniendo en cuenta que la mayoría de la violencia de género tiene lugar en la intimidad de lo familiar y lo privado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– como entidad encargada de velar por el bienestar de las familias en Colombia, junto con el Ministerio de Educación, deben lograr que no sólo niñas, niños y adolescentes reciban educación sexual, sino que todos los miembros de la familia logren comprender en el nivel relacional y comunitario la importancia de la sexualidad y su protección*” (lineamiento 1.4). Si bien se resalta la importancia de tal propósito, no hay claridad suficiente acerca de la forma en que los miembros de la familia podrán ser destinatarios de tal educación sexual.

orientar la respuesta institucional, de una parte, no existen criterios claros para realizar dicha priorización⁴⁹⁸, y de otra, –como lo señaló la Procuraduría– “*en cualquier caso, se invisibiliza el panorama real (...), más aún en el supuesto de reconocer que se hace necesario construir un entramado de la información obtenida en cada Municipio para evidenciar patrones comunes y diferenciadores de la afectación que permitan acciones y estrategias correlativas que al parecer no se estarían dando a pesar de la agrupación de los Municipios*”⁴⁹⁹.

207. Esto, como se señaló en el **Auto 373 de 2016**, no resulta inconstitucional *per se*⁵⁰⁰; sin embargo, el contexto actual (**sección II**) permite entrever una ausencia de resultados concretos en materia de fortalecimiento institucional (especialmente local), así como un ejercicio de valoración real y efectiva por parte del CIAT (hoy CIPRAT) y el CIRPUNNA. En primer lugar, porque los riesgos persisten, principalmente en aquellos municipios con baja capacidad técnica, institucional y presupuestal que, además, presentan crisis humanitarias recurrentes (i.e. Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Catatumbo)⁵⁰¹; y en segundo lugar, porque la caracterización que se hace de la oferta institucional, no cuenta con información cualitativa que permita advertir los factores a partir de los cuales se pueda concluir la pertinencia e idoneidad de las acciones estatales⁵⁰². Al efecto, es pertinente advertir lo expuesto por la CSML en su cuarto informe:

*“Si bien la creación de estrategias y mecanismos de coordinación nación territorio es un elemento que permitiría un avance fundamental en la eficacia de la política de víctimas, existe aún la limitante de las debilidades estructurales en términos técnicos, administrativos y presupuestales de los entes territoriales (como se identifica con la baja calificación otorgada a 711 entes territoriales) que no les permite participar de manera efectiva, máxime cuando a pesar de la certificación de la UARIV entregada a las entidades del nivel Nacional, estas no siempre atienden los principios de subsidiaridad y concurrencia dadas las dificultades de articulación, de manera que en la práctica no se han logrado los aportes e impactos esperados en el logro del Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas del conflicto armado”*⁵⁰³.

Lo anterior, en consecuencia, redundará en una **práctica inconstitucional** en la medida en que el Gobierno Nacional conoce el contexto disfuncional en el que se aplican los instrumentos ordinarios de prevención y protección, así como las

⁴⁹⁸ En efecto, en cada uno de los informes presentados por el Gobierno Nacional, la priorización de la respuesta institucional para la prevención y la protección cambia en función de las variables analizadas. Lo anterior no es reprochable *per se*, se torna censurable cuando no existen ejercicios de evaluación serios para determinar (i) qué efecto tuvieron las medidas adoptadas en el marco de la primera priorización; (ii) la pertinencia de cambiar, agregar o suprimir variables; (iii) ni contar con una línea de base que permita comparar los dos momentos.

⁴⁹⁹ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Págs. 22-23.

⁵⁰⁰ Cfr. Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 2.2.1.2.

⁵⁰¹ En relación con los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó, se pueden consultar los Autos 460 de 2016, 091, 266, 504 y 620 de 2017 y en el caso de la región del Catatumbo se puede observar el informe: Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017).

⁵⁰² En igual sentido ver: Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 23.

⁵⁰³ CSML. *Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República*. (2017). Pág. 75.

limitaciones de las diferentes entidades territoriales y, a pesar de ello, no realiza acciones que vayan más allá de las recomendaciones⁵⁰⁴. Esto genera una tergiversación de los instrumentos legales y constituciones, lo cual se confirma al analizar la caracterización de la oferta institucional que realiza la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en donde se observa cómo en el 2015 la mayoría de los programas se concentraban en las zonas urbanas, mientras en que, en el 2017, la cobertura mixta (rural y urbana) fue del 59% y exclusiva para regiones rurales sólo fue del 2,4%⁵⁰⁵.

Además, de persistir en esta práctica, el Gobierno Nacional puede generar un *bloqueo institucional* de acuerdo con los parámetros expuestos en los **Autos 373 de 2016 y 737 de 2017** y la *sección II* de la presente providencia, en el entendido que se invisibilizan las necesidades específicas de prevención y protección de la niñez y la adolescencia, lo cual haría inoperante la respuesta gubernamental respecto a los riesgos específicos que afrontan los niños, las niñas y los adolescentes⁵⁰⁶.

Medidas a adoptar:

208. Tal y como fue advertido en el **Auto 251 de 2008**, la respuesta gubernamental carece de enfoque de prevención integral que responda a la conjunción de los riesgos que afrontan los NNA y que generan su desplazamiento. En esa medida, es claro que la superación del primer *bloqueo institucional* advertido en la presente providencia conducirá a la solución del vacío en materia de protección que se expuso en el presente apartado.

209. Sin perjuicio de ello, la Sala Especial en el **Auto 373 de 2016** identificó una *práctica inconstitucional* similar a la expuesta en la presente providencia. Concretamente, la Corte señaló como reprochable que, a pesar conocer las necesidades apremiantes de prevención y protección de las comunidades, el Gobierno Nacional se abstuvo de intervenir, al alegar la necesidad de agotar rutas y procedimientos ordinarios aun cuando conocía que varias entidades territoriales se caracterizan por padecer serias limitaciones presupuestales, de

⁵⁰⁴ “En este caso, es claro que el Gobierno Nacional, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, las adopta, justificando su actual en la persecución de fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos legales y constitucionales”. Auto 373 de 2016.

⁵⁰⁵ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Caracterización de la oferta de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual entre 2013 y 2016. (2017). Pág. 16.

⁵⁰⁶ Al respecto la Corte señaló: “Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional. || Las omisiones se caracterizan por el recurrente, evidente y prolongado incumplimiento de las obligaciones constitucionales que recaen en las autoridades. Esta situación de anquilosamiento institucional se manifiesta en la inacción de la administración respecto de la formulación o ejecución de políticas y acciones conducentes para remediar la vulneración de derechos fundamentales, a pesar de que sobre esa vulneración se hayan realizado, de manera previa, las respectivas solicitudes, advertencias y críticas. En otros términos, se trata de omisiones que están identificadas de antemano por las autoridades, quienes son conscientes de la ocurrencia de las violaciones, de la necesidad de adoptar medidas al respecto y que, no obstante, se abstienen de actuar u ofrecen una respuesta inadecuada e insuficiente”. Auto 373 de 2016 (fundamento jurídico 1.4.i.); ver igualmente Auto 737 de 2017 (sección I).

presencia estatal y de capacidad institucional⁵⁰⁷. Para solucionar dicha práctica, la Sala ordenó al Gobierno Nacional crear e implementar una “*ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos*” que afrontan los 10 municipios más expulsores y aquellos en donde se presentaron crisis humanitarias recurrentes y que, sumado a ello, no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación⁵⁰⁸.

En tal sentido, considerando el vacío en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia de cara al desplazamiento forzado que se produce como consecuencia de la tergiversación de los instrumentos legales y constitucionales, ordenará al Ministro del Interior que⁵⁰⁹, hasta tanto no se ponga en marcha la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades dispuesta en el Decreto 1581 de 2017, incluya obligatoriamente en los diagnósticos de la “*ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos*” ordenada en el **Auto 373 de 2016**, los riesgos generados por actores armados contra niños, niñas y adolescentes.

(v) Trato discriminatorio entre NNA reclutados y utilizados.

210. Esta Sala Especial observa la concreción de una ***práctica inconstitucional*** por parte de las diferentes entidades encargadas de atender a los niños, niñas y adolescentes que son víctimas de reclutamiento, uso o utilización por parte de actores armados ilegales⁵¹⁰. Esta práctica se manifiesta de dos formas: la primera de ellas consiste en el trato discriminatorio que reciben los NNA que son reclutados o vinculados por grupos armados post-desmovilización (GAPD) que, como se verá, si bien algunos ámbitos de dicha

⁵⁰⁷ “Por más de que esté persiguiendo fines constitucionales legítimos, al insistir en la participación y la responsabilidad de las entidades territoriales en la materia, el Gobierno Nacional no puede hacer depender la respuesta estatal frente a las demandas ciudadanas de prevención y protección, del agotamiento de las rutas y de los procedimientos ordinarios, en aquellos casos en los que las entidades territoriales no tienen la voluntad o no cuentan con los presupuestos de normalidad que la activación de esos mecanismos supone. Esta actitud se vuelve reprochable desde el momento en que el Gobierno Nacional tiene conocimiento de las necesidades apremiantes de prevención y protección de las comunidades y, no obstante, se abstiene de intervenir. En este caso, es claro que el Gobierno Nacional, consciente del contexto no funcional en el que se enmarcan sus decisiones y de la consecuente vulneración de derechos que traen consigo, las adopta, justificando su actuar en la persecución de fines legítimos; y así termina tergiversando los instrumentos legales y constitucionales”. Auto 373 de 2016. Fundamento jurídico 2.2.1.2. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰⁸ “Vigésimo.- ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Ministro del Interior, en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, la construcción de una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos en los 10 municipios más expulsores y en aquellos que enfrentaron crisis recurrentes durante el 2014 y el 2015, teniendo en cuenta que estos municipios no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión en el marco de los esquemas ordinarios de planeación y articulación”. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰⁹ En tanto responsable de la Política Pública de Prevención (Artículos 2.4.3.9.2.1. del Decreto 1581 de 2017 y primero del Decreto Ley 2893 de 2011), Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT) y coordinador del componente de respuesta y reacción rápida del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida. Artículos 2, 8 11 del Decreto 2124 de 2017.

⁵¹⁰ Cfr. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016) || Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). || Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018).

discriminación fueron resueltos por esta Corporación (i.e. **Sentencia C-069 de 2016**⁵¹¹), la práctica persiste.

La segunda forma en que esta se manifiesta, fue advertida por la Procuraduría General de la Nación y se relaciona con el trato que se da a los NNA reclutados y/o utilizados, dado que, de acuerdo con el Ministerio Público, el Programa de Atención Especializado para Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de Grupos Armados al Margen de la Ley estaba dirigiendo al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) a aquellos NNA reclutados por grupos armados organizados (GAO), anteriormente denominados como Bandas Criminales (BACRIM)⁵¹².

211. Con relación a lo primero, la Defensoría del Pueblo en su informe del 11 de marzo de 2016, advirtió que la Unidad para las Víctimas negaba el registro de NNA desvinculados de grupos armados post-desmovilización debido que a que no eran reconocidos como víctimas del conflicto armado interno⁵¹³. Posteriormente, la Corte Constitucional estudió una demanda presentada por el Defensor del Pueblo en contra del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011⁵¹⁴ puesto que, en su consideración generaba un trato discriminatorio en contra de los menores de edad desvinculados de grupos post-desmovilización en la medida en que para la restitución de sus derechos, requerían la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas, que no les era entregada.

En dicho caso, la Corte Constitucional en **Sentencia C-069 de 2016**⁵¹⁵ resolvió declarar exequible la norma acusada *“en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el*

⁵¹¹ M.P. Luis Guillermo Guerrero. Más adelante se explicará en qué consistió dicha providencia y sus impactos, desde un punto de vista normativo.

⁵¹² De acuerdo con la Directiva Ministerial Permanente 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional.

⁵¹³ En consideración de la Defensoría: *“[...] se trata de un proceso de discriminación irrazonable e irracional desde el punto de vista constitucional, ya que desde el punto de vista humanitario, sufren el mismo daño causado por la vinculación al grupo armado, independientemente de la denominación que este tenga”*. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Sentencia T-025: Protección diferencial a niños, niñas y adolescentes*. (11 de marzo de 2016). Pág. 49.

⁵¹⁴ Este artículo fue modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 671 de 2017, no obstante, la norma analizada por la Corte disponía: *“ARTÍCULO 190. Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de la presente ley. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal. || La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas”*.

⁵¹⁵ En dicha oportunidad la Corte analizó *“si la regla contenida en la expresión acusada, al exigirle a los niños, niñas y adolescentes desmovilizados que cumplen su mayoría de edad, un certificado expedido por el CODA, como requisito previo para ingresar al programa de reintegración social y económica ofrecido en favor de las víctimas de reclutamiento ilícito, establece un trato discriminatorio, en razón a que dicho documento no es entregado a menores de edad que se han desvinculado de grupos armados ilegales post-desmovilización, por considerarse que dichas estructuras criminales no forman parte de los actores del conflicto armado”*. Sentencia C-069 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero.

contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado”.

Este Tribunal Constitucional consideró que la aludida interpretación restrictiva generaba un trato discriminatorio, contrario a los derechos a la igualdad y a la reparación toda vez que, a partir de dicha lectura, la norma excluía injustamente del acceso al proceso de reintegración social y económica a las víctimas de reclutamiento ilícito desvinculadas de los denominados *grupos ilegales post-desmovilización*, es decir, aquellas organizaciones criminales que, no obstante haber perdido la condición de actores directos del conflicto armado interno, conservan determinados aspectos de estructura y *modus operandi* que permiten establecer una relación de conexidad cercana con la confrontación armada. Dentro de las características enunciadas por la sentencia, se encuentran las siguientes: (i) tener una estructura jerarquizada; (ii) mando único; (iii) cierto control territorial; y (iv) presencia armada y capacidad disuasiva de efecto continuado. Además, la Corte destacó que, eventualmente, cabrían dentro de esta descripción *“algunas bandas criminales o algunos grupos armados no identificados”*.

Finalmente, la **Sentencia C-069 de 2016** indicó, en lo pertinente, que *“los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización, se han considerado ocurridos en el contexto del conflicto armado”*, siempre y cuando se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna, habida cuenta del carácter complejo de la misma. Por este motivo, *“las víctimas de tales grupos no pueden ser descalificadas para los efectos del ejercicio de sus derechos y de los beneficios reconocidos por la Ley 1448 de 2011”*.

Conforme con lo anterior, pareciera zanjada la discusión acerca de cómo se deben abordar los casos de menores de edad desvinculados de grupos armados post-desmovilización (sea de grupos tales como paramilitares o guerrilleros). Sin embargo, en Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Defensoría del Pueblo, reportaron que el trato discriminatorio en contra de estos NNA persiste.

Por parte del CNMH, en su informe de febrero de 2018, afirmó que la **Sentencia C-069 de 2016** es positiva en la medida en que los menores de edad que actualmente se encuentran en un proceso administrativo de restablecimiento de derechos podrán ser reconocidos a través del Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) y, por ende, recibirían una reparación integral⁵¹⁶.

No obstante, advirtió que persisten casos en los cuales los menores de edad que culminaron su proceso, *“en la actualidad no se encuentran en ningún proceso de acompañamiento por parte del Estado”*⁵¹⁷. En este sentido, formula como posible solución a esta situación: (i) *“configurar nuevos mecanismos*

⁵¹⁶ Cfr. Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018).

⁵¹⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018). Pág. 577-578.

interinstitucionales y comunitarios para la convocatoria y búsqueda activa de estas personas para coadyuvar al acceso, garantía de sus derechos y a los procesos de reintegración y reparación”; y (ii) “activar estrategias para evitar que de nuevo sean reclutados o vinculados a acciones que vulneran sus derechos, situación que se agrava con la persistencia del reclutamiento por parte de grupos armados o por la existencia de otras formas de violencia”⁵¹⁸.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo explicó la existencia de serios obstáculos jurídicos que deben afrontar los NNA desvinculados de los grupos armados post-desmovilización que los ubica en un plano desigual en relación con desvinculados de grupos armados ilegales (i.e. ELN y FARC-EP, en desmovilización). Estos se manifiestan especialmente en *irregularidades en la definición de la ruta institucional*. Al efecto, resaltó que si bien se cuenta con un marco normativo que traza una ruta de atención específica para adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales, la respuesta institucional y judicial continúa ligada a factores tales como la forma de desvinculación⁵¹⁹, la tipificación del delito⁵²⁰ y el nombre de la organización a la cual pertenecía el adolescente⁵²¹, sin que se haga el análisis de la cercanía y suficiencia de los hechos con el conflicto armado interno, como lo ordenó esta Corporación en su jurisprudencia o se analicen los presupuestos básicos de “(i) la ocurrencia de la acción de victimización, y, (ii) la condición de que la víctima sea menor de edad para el momento de ocurrencia del hecho”⁵²².

⁵¹⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018). Pág. 577-578.

⁵¹⁹ Por ejemplo, de acuerdo con la Defensoría, el reconocimiento es más rápido y directo si el menor se evade o es recuperado en combate. Además, para “*el caso de los adolescentes provenientes de las guerrillas se procede regularmente con el ingreso al Programa especializado sin que curse ningún proceso de judicialización. En estos casos, lo más frecuente es que los fiscales otorguen principio de oportunidad, según ordena el Código de infancia y adolescencia, y continúen su proceso en los CAE o cualquiera de las modalidades del Programa especializado, según valoración de la defensoría de familia y el equipo psicosocial. // En ocasiones, el fiscal delegado ante el tribunal puede determinar que se precluya la investigación por considerar que existe delito de reclutamiento ilícito en contra del adolescente, eximiéndolo de cualquier responsabilidad penal derivada de sus actuaciones*”.

⁵²⁰ Al efecto, como se verá, los análisis que realiza la fuerza pública o la policía judicial no toman en cuenta el contexto del conflicto armado.

⁵²¹ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “*consiste en que las autoridades se basan en este Decreto [2374 de 2010 del Ministerio de Justicia, donde se estableció que solo serían reconocidas como Bacrim las agrupaciones: Los Rastrojos, Los Paisas, Los Urabeños, el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano ERPAC, Renacer y Los Machos] para definir la ruta institucional que siguen los adolescentes, es decir, subordinan su reconocimiento como víctimas a la pertenencia a agrupaciones reconocidas, en consecuencia son derivados a programas que no resuelven su situación, como se verá más adelante. // En segundo lugar persiste una denegación sistemática del principio de oportunidad por parte de la Fiscalía General de la Nación, para los NNA reclutados por grupos posdesmovilización*”. Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 62-65 y 71 y sig.

⁵²² Al efecto, la Sentencia C-069 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) señaló: “*la sola condición del sujeto o grupo, desde la perspectiva de la víctima, en ningún caso puede ser argüido como fundamento para definir el acceso de ésta a los programas de restitución, pues, como ha sido señalado, lo relevante para esos efectos, es establecer si existe o no una relación cercana y suficiente entre el accionar del grupo armado y el conflicto armado interno. // 9.25. En relación con la condición de víctima de reclutamiento ilícito, se expresó que, en el contexto del conflicto armado interno, tanto el derecho internacional como la jurisprudencia y la normatividad interna, estructuran la configuración de dicho delito y, por tanto, la condición de víctima del mismo, a partir del cumplimiento de dos presupuestos básicos: (i) la ocurrencia de la acción de victimización, y, (ii) la condición de que la víctima sea menor de edad para el momento de ocurrencia del hecho. De ese modo, las condiciones o calidades particulares del agente perpetrador de la conducta no están llamadas a incidir válidamente en la calidad de víctima del reclutamiento ilícito y, por tanto, en los derechos y beneficios que se deriven de tal, siempre que ocurran en el marco del conflicto armado interno*”.

Como se desprende de lo anterior, aunque esta Corporación fijó parámetros claros en torno a la interpretación de los marcos normativos para la protección de los menores de edad afectados por el conflicto armado, persiste el trato discriminatorio en contra de los niños y adolescentes desvinculados de los GAPD.

212. Con relación a la segunda práctica inconstitucional, la Sala observa un trato discriminatorio en contra de los NNA desvinculados de los grupos armados post-desmovilización, en relación con aquellos desvinculados de grupos armados reconocidos como beligerantes. Así lo advirtieron diferentes informes anteriores y con posterioridad a la **Sentencia C-069 de 2016**, presentados por organizaciones civiles⁵²³, la Procuraduría General de la Nación⁵²⁴ y la Defensoría del Pueblo⁵²⁵.

Sobre este particular, la Defensoría del Pueblo advirtió la concurrencia de graves irregularidades en la atención de los niños y adolescentes desvinculados de los GAPD como consecuencia de decisiones judiciales que niegan el delito de reclutamiento y utilización en estos casos. Como resultado de lo anterior, los menores de edad no son vinculados al Programa Especializado para Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales a cargo del ICBF, sino que son judicializados en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)⁵²⁶. Sobre este particular explicó:

“[La] vinculación de los NNA al SRPA puede darse por la comisión de delitos que, eventualmente, pueden estar asociados a su participación en grupos armados ilegales; sin embargo, este factor no es tenido en cuenta por los operadores de justicia. Los registros de información de que dispone el SRPA no contemplan variables a través de las cuales se pueda conectar la comisión de delitos a la pertenencia a grupos armados. Esa omisión en la indagación por parte de la rama judicial (Fiscalía y jueces) defensores de familia (ICBF) y defensa técnica (Defensoría del Pueblo) está ocasionando que se apliquen medidas punitivas a un colectivo de personas que actúan desde su agencia, pero al mismo tiempo como víctimas de organizaciones ilegales

⁵²³ “Cabe señalar que la respuesta del Estado tampoco es la adecuada. En este tema, el aspecto preocupante es la manera como la institucionalidad lee los casos, da a entender que el reclutamiento solo repercute sobre el menor de edad soldado, desconociendo las nuevas dinámicas de los grupos armados en las que los NNA son usados para evitar penas judiciales mayores para los comandantes de las organizaciones armadas. Es grave también, a menos que se haya consumado el reclutamiento, uso o vinculación de los NNA, los casos son concebidos solamente como amenazas lo cual impide que haya un acompañamiento psicosocial y una respuesta judicial pertinente. A su vez, es criticable el rol del ICBF, el cual, al conocer los casos, ofrece casi como única respuesta retirar a los NNA de los núcleos familiares, lo que puede generar una eventual revictimización”. SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. (1 de septiembre de 2015). Págs. 18.

⁵²⁴ Procuraduría General de la Nación. Título abreviado: 1110600000-AF-SIAF-282806/15 – IMHC-mpc-for. (18 de febrero de 2016). Pág. 30-31.

⁵²⁵ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017).

⁵²⁶ Para efectos de lo anterior, la Defensoría del Pueblo en su informe de 2017 reiteró la vinculación entre el desplazamiento forzado y el riesgo de reclutamiento y advirtió cómo, a pesar de las dinámicas actuales (i.e. proceso de paz con las FARC-EP y reconfiguración de actores armados como el ELN y las AGC) el reclutamiento forzado persiste en diferentes zonas del país, especialmente en el Pacífico y el Catatumbo. Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017).

creadas con ocasión y en desarrollo del conflicto armado y la crisis humanitaria que vive Colombia.

Otra de las consecuencias de esa omisión en la información y trato a los NNA por parte del SRPA, consiste en que, durante el proceso de juzgamiento y sanción no hay posibilidad de aplicar medidas efectivas para el restablecimiento de derechos que respondan a la realidad de su situación como víctimas del conflicto armado.

Adicional a ello, el mecanismo de seguimiento a posmedida solicitado por los defensores de familia sólo para un número concreto de casos, parece no tener impacto en la prevención de la reincidencia, lo que debería ser tenido en cuenta por los responsables de la política de prevención de la delincuencia y la política de prevención del reclutamiento”⁵²⁷.

Esta situación fue advertida igualmente por organizaciones civiles, las cuales señalaron como *“criticable el rol del ICBF, el cual, al conocer los casos, ofrece casi como única respuesta retirar a los NNA de los núcleos familiares, lo que puede generar una eventual revictimización”⁵²⁸.*

Lo anterior repercute de manera directa en el riesgo de la continuidad del reclutamiento por parte de diferentes grupos (i.e. AGC y ELN), en el riesgo de nuevos hechos de esta naturaleza y en la violación de sus derechos como víctima⁵²⁹. Al respecto, es importante traer a colación lo expuesto por CODHES y la Defensoría del Pueblo acerca de la necesidad de analizar el caso concreto en el marco de un contexto de conflicto armado o por lo menos de transición, dado que el reclutamiento, uso y utilización del cual son víctimas los NNA no responde a las formas tradicionales (i.e. sustraerlo de su entorno y romper sus lazos familiares y sociales o forzarlo a portar armas), sino que se realiza a través de formas veladas en distintos modos de vinculación y utilización⁵³⁰.

De acuerdo con el marco normativo de protección de los derechos de los NNA, la Sala comparte las consideraciones de la Defensoría del Pueblo en torno a la obligación del Estado de *“garantizar políticas, planes, programas y estrategias que indefectiblemente garanticen la protección integral a sus derechos, desde su reconocimiento como víctimas. En esta vía, los funcionarios responsables de su aplicación, tienen el deber de garantizar que las medidas aplicadas sean*

⁵²⁷ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Págs. 35-36 y 78 en adelante.

⁵²⁸ SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Págs. 18.

⁵²⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018). Pág. 577-578.

⁵³⁰ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Pág. 37 y SJR, CODHES, Universidad Externado, COALICO, Justapaz, COCA y otros. *Informe a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, referentes con el cumplimiento de las órdenes proferidas en el Auto 251 de 2008 en relación con la Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado*. (1 de septiembre de 2015). Págs. 18.

coherentes y suficientes, en relación con el daño infringido a través de la vinculación de los NNA al grupo armado ilegal”⁵³¹.

213. En tal sentido, aunque la Corte Constitucional insiste en la necesidad de emplear un concepto amplio del conflicto armado, de acuerdo con la información reportada a la Sala, las entidades aplican un análisis restrictivo del mismo con lo cual se invisibiliza a los NNA víctimas de reclutamiento, uso y utilización por parte de grupos armados post-desmovilización. Lo anterior no solo constituye un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional –y en consecuencia a la igualdad y el debido proceso– sino que además es contrario a los principios del interés superior y prevalencia de derechos de los menores de edad; razón por la cual, para esta Sala es clara la existencia de una ***práctica inconstitucional*** que deberá ser superada a la mayor brevedad.

Especialmente porque aquellos NNA que son desvinculados de los actores armados sin que reciban una atención adecuada, afrontan múltiples riesgos que los exponen a nuevos desplazamientos. Así se evidenció en el caso de 19 menores de edad desvinculados de las FARC-EP, fuera del proceso especial contemplado en el marco del Acuerdo de Paz. De acuerdo con la alcaldía de Tumaco, estos menores de edad no fueron incluidos en la ruta establecida y, en consecuencia, en el segundo semestre de 2017 fueron víctimas de amenazas, homicidios y desplazamiento⁵³².

Medidas a adoptar

214. Como se acaba de señalar, existe un trato discriminatorio en contra de los menores de edad que son reclutados o vinculados por grupos armados post-desmovilización (GAPD). Esta práctica, como se advirtió, generó la vulneración de los derechos de múltiples NNA en tanto no fueron atendidos de acuerdo con su victimización. Algunas de estas víctimas, como lo señaló el Centro Nacional de Memoria Histórica, “*en la actualidad no se encuentran en ningún proceso de acompañamiento por parte del Estado*”⁵³³.

En este sentido, se acogerán las recomendaciones formuladas por el CNMH y se ordenará al Ministro de Justicia y del Derecho⁵³⁴, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas y el ICBF, al Director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y a la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos⁵³⁵ que, bajo la coordinación de esta última, se formule e

⁵³¹ Defensoría del Pueblo. *LOS INVISIBLES DEL CONFLICTO: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA–*. (2017). Pág. 21.

⁵³² Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. *Informe de hallazgos de visita conjunta de monitoreo y seguimiento la situación de Derechos Humanos en la región Pacífica Nariñense*. (7 de noviembre de 2017).

⁵³³ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una guerra sin edad. Un informe de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. (Febrero de 2018). Pág. 577-578.

⁵³⁴ En tanto preside el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA). Artículo 11 del Decreto 128 de 2003.

⁵³⁵ En tanto Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento. Numeral 16 del artículo 44 del Decreto 672 de 2017.

implemente un plan mediante el cual se desarrollen mecanismos de articulación interinstitucionales y comunitarios para la vinculación y la búsqueda activa de:

- a. Personas que culminaron el proceso de restablecimiento de derechos y, a pesar de ello, no cuentan con ningún acompañamiento por parte del Estado;
- b. De niños, niñas y adolescentes que se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) como desvinculados pero no se encuentran en el programa especializado del ICBF;
- c. De niños, niñas y adolescentes que solicitaron ser inscritos en el RUV como víctimas de reclutamiento o utilización y su requerimiento fue rechazado;
- d. De menores de edad que solicitaron un certificado al Comité Operativo para la Dejación de Armas y su petición fue negada; y
- e. De niños, niñas y adolescentes que fueron desvinculados de los grupos armados sin que se haya efectuado el procedimiento oficial.

Para esto último, el Gobierno Nacional deberá, cuando menos, realizar una labor de búsqueda en aquellos municipios en donde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo haya reportado casos de reclutamiento o advertido el riesgo de este.

215. Finalmente, como se señaló en párrafos anteriores, diferentes víctimas de reclutamiento y utilización, de acuerdo con el Ministerio Público, son judicializadas en el marco del SRPA. Entre otras razones, debido a la forma en que se abordan estos casos por parte del ente investigador. En consecuencia, se ordenará al Fiscal General de la Nación, formular e implementar un proceso de capacitación de los funcionarios de dicha entidad acerca del: (i) contenido y alcance de los derechos de la niñez y la adolescencia y el impacto diferencial del conflicto y el desplazamiento forzado sobre este grupo poblacional; y (ii) sobre los parámetros definidos por esta Corporación para determinar cuándo un hecho guarda relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado.

- (vi) Bloqueo institucional derivado de la ausencia de información objetiva, suficiente y pertinente sobre la protección efectiva de los niños, niñas y adolescentes respecto al desplazamiento forzado.

216. Como se señaló anteriormente, debido a la ausencia de información objetiva que permita a la Corte Constitucional fijar umbrales de cumplimiento en el caso de la niñez y la adolescencia, la Sala Especial encuentra que el proceso de seguimiento se ubica en una etapa incluso anterior a la evaluación de superación del ECI realizada en el **Auto 373 de 2016**.

En consecuencia, para esta Sala Especial de Seguimiento es clara la presencia de un ***bloqueo institucional*** como consecuencia de la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación que permitan a la Corte Constitucional conocer el impacto de los

instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto a la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo⁵³⁶.

Medida a adoptar

217. De conformidad con lo expuesto, se solicitará al Gobierno Nacional, en cabeza de la Directora de la Unidad para las Víctimas y el Director del Departamento Nacional de Planeación, informar a esta Sala Especial de Seguimiento la forma en que superará las deficiencias en materia de seguimiento a la política pública dispuesta para la población desplazada menor de edad. En concreto, se deberá explicar a la Corte Constitucional de qué manera los menores de edad son incluidos en las mediciones de goce efectivo y de cómo los indicadores -formulados o en estructuración- responden al enfoque diferencial etario.

Consideración final: importancia de la participación de la sociedad civil para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional

218. En diferentes providencias esta Corporación ha decantado una serie de parámetros constitucionales que deben ser atendidos por las autoridades al momento de diseñar e implementar políticas públicas⁵³⁷. Dentro de éstos se encuentra la obligación de abrir espacios de participación a los beneficiarios de las políticas, así como a la sociedad civil en general. Sobre el particular la **Sentencia T-388 de 2013** precisó:

*“Colombia es una democracia participativa, lo cual supone, entre otras cosas, que se considera que las personas, además de poder elegir a quiénes las representarán políticamente, tienen la capacidad para actuar directamente en la deliberación de las decisiones públicas. Expresamente, el segundo artículo de la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la participación como uno de los fines esenciales del Estado, al indicar que éste deberá ‘facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional’ (CP, art. 2º). La participación no está restringida o limitada a un momento o una etapa de las actuaciones estatales. Los espacios de participación que garanticen una deliberación en democracia, deben tener lugar en los diferentes momentos del ciclo de una política pública, esto es, en el diseño, en su implementación y en su evaluación. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente’”.*⁵³⁸

⁵³⁶ Este bloqueo fue igualmente identificado en el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Auto 266 de 2017), así como en el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado (Auto 737 de 2017).

⁵³⁷ Estos fueron sistematizados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa). Al respecto, esta providencia precisó: *“Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales de aplicación progresiva suponen, al menos, un contenido básico exigible judicialmente, no sometido a debate en una democracia, a saber: el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando. Cuando el juez de tutela constata que una política pública desconoce abiertamente alguno o varios de estos parámetros mínimos, estará ante una violación a la Constitución Política”.*

⁵³⁸ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Fundamento jurídico 8.1.2.1. (vii).

Es por ello que la participación es uno de los ejes o criterios definidos por la Corte Constitucional para determinar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional⁵³⁹. En esa medida, el **Auto 251 de 2008** fijó como un requisito mínimo de racionalidad la “*participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a los niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado*” en el diseño de las medidas ordenadas por esta Corporación en el citado auto.

Sobre este particular, en **Sentencia T-302 de 2017** esta Corporación reiteró la importancia de una participación efectiva de la población en los planes, programas y políticas: “[p]rimero, porque puede aumentar la efectividad de las intervenciones, al alertar sobre condiciones específicas del terreno para las cuales esas intervenciones deben adaptarse. Segundo, porque pueden aumentar la legitimidad de las intervenciones y de manera más amplia la legitimidad del Estado”⁵⁴⁰.

Conforme con lo anterior, el Gobierno Nacional en el marco del cumplimiento de la orden de crear un plan de trabajo para la superación del primer bloqueo institucional identificado (*supra ausencia de una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes*) deberá garantizar la participación efectiva de la sociedad civil, especialmente de la Mesa Nacional de Víctimas y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

Sumado a lo anterior, se exhortará a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado para que presente un diagnóstico acerca de los principales riesgos y afectaciones que actualmente afrontan los menores de edad respecto al desplazamiento forzado; así como los obstáculos que inciden en su atención y protección integral.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004,

RESUELVE

Primero. - DECLARAR que el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes ***no se ha superado***, por cuanto el Gobierno Nacional no logró demostrar de forma *objetiva, conducente y pertinente* el goce efectivo de los derechos de esta población, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y los criterios mínimos de racionalidad en la política pública que atienda de manera efectiva las necesidades particulares de la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo, sus riesgos especiales, los problemas

⁵³⁹ “La superación del Estado de Cosas Inconstitucional exige que el Gobierno Nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes (...) d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan (...)”. Auto 008 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda. Consideración No 18. Sección III.

⁵⁴⁰ M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Fundamento jurídico 8.8.

transversales que enfrentan cuando se produce el desplazamiento y los ámbitos críticos que agudizan dichos problemas.

Segundo. - DECLARAR que el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la **Sentencia T-025 de 2004** y en el **Auto 251 de 2008**, en términos de goce efectivo de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, es *bajo*, por cuanto persisten *bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales* que impiden constatar una mejora significativa en la situación de este segmento poblacional, conforme fue establecido en esta providencia.

Tercero. - ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los Ministros del Interior y de Salud y Protección Social, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Delegado por la Presidencia de la República para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos que, bajo la coordinación de la Unidad para las Víctimas y con la cooperación de las autoridades que se estimen pertinentes, presenten un **Plan de Trabajo** para superar el bloqueo institucional derivado de la ausencia de una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes. Como resultado, la política pública deberá ser cualificada e integrar los criterios mínimos de racionalidad exigidos por esta Corporación en el **Auto 251 de 2008**, así como incorporar un enfoque integral-diferencial que responda a las necesidades, riesgos específicos, problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo.

La formulación este plan deberá contar con la participación efectiva de la sociedad civil, especialmente de la Mesa Nacional de Víctimas y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

Este plan deberá ser presentado dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de este auto, especificado: (i) las autoridades responsables y las responsabilidades específicas dentro del plan, así como (ii) un cronograma de cumplimiento cuya ejecución no podrá ser superior a un (1) año contado a partir de la entrega del citado plan, término en el cual deberá reportar resultados de su ejecución.

Cuarto. - ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro de Salud y Protección Social, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Delegado por la Presidencia de la República para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, diseñar, bajo la coordinación del Ministro de Salud y Protección Social, una estrategia en virtud de la cual:

- a. Se realice un diagnóstico específico y completo acerca de la situación en que se encuentran los menores de edad víctimas; sus necesidades; y los

factores que generan las situaciones de hambre y desnutrición imperante, así como de graves afectaciones en su salud derivadas aquellas.

- b. Se identifiquen las políticas públicas existentes para enfrentar y superar las causas de la vulneración advertida.
- c. Se analice y precisen las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestales que inciden en la efectividad y sostenibilidad de las políticas.
- d. Se precisen las medidas específicas de atención y protección a corto, mediano y largo plazo que sean culturalmente apropiadas y que garanticen el interés superior de los menores de edad.

En cumplimiento de esta orden, el Ministro de Salud y Protección Social deberá presentar dos informes, dentro de los términos de tres (3) meses y un (1) año, respectivamente, contados desde la notificación del presente auto. En el primer informe deberá presentar la estrategia, incluyendo un cronograma y una metodología de trabajo, mientras que, en el segundo, deberá exponer los resultados alcanzados en términos del goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados, con restricciones a la movilidad o en situación de confinamiento.

Quinto. - SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presentar un informe, en un término de diez (10) días contados a partir de la notificación de este auto, por medio del cual responda a la Sala Especial los siguientes cuestionamientos:

- (i) De qué manera la estrategia de “*Unidades Móviles*” responde a las necesidades de los niños y niñas desplazados y de sus familias, relacionadas con la protección necesaria en contra de la violencia, el acceso a la alimentación, a la vivienda adecuada, la educación, la recreación, la salud, el registro civil, la justicia y los servicios de salud mental y de rehabilitación psicosocial.
- (ii)Cuál es el presupuesto asignado para esta estrategia.
- (iii) Qué mecanismos de seguimiento establece esta estrategia para asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- (iv) Con qué acciones, planes, estrategias o medidas se encuentra articulada la estrategia de “*Unidades Móviles*” para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

Sexto. - ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior que, hasta tanto no se ponga en marcha la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida,

integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades dispuesta en el Decreto 1581 de 2017, incluya obligatoriamente en los diagnósticos de la “*ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos*” ordenada en el **Auto 373 de 2016**, los riesgos generados por actores armados contra niños, niñas y adolescentes.

El cumplimiento de esta orden deberá ser reportado por el Ministerio del Interior a través del informe anual que presenta el Gobierno Nacional en atención del **Auto del 11 de marzo de 2014**.

Séptimo. - ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro de Justicia y del Derecho, a las Directoras de la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Director de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y a la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos que, bajo la coordinación de esta última, implemente un plan mediante el cual se desarrollen mecanismos de articulación interinstitucionales y comunitarios para la vinculación y la búsqueda activa de:

- a. Personas que culminaron el proceso de restablecimiento de derechos y, a pesar de ello, no cuentan con ningún acompañamiento por parte del Estado;
- b. De niños, niñas y adolescentes que se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV) como desvinculados, pero no se encuentran en el programa especializado del ICBF;
- c. De niños, niñas y adolescentes que solicitaron ser inscritos en el RUV como víctimas de reclutamiento o utilización y su requerimiento fue rechazado;
- d. De menores de edad que solicitaron un certificado al Comité Operativo para la Dejación de Armas y su petición fue negada; y
- e. De niños, niñas y adolescentes que fueron desvinculados de los grupos armados sin que se haya efectuado el procedimiento oficial.

Para esto último, el Gobierno Nacional deberá, cuando menos, realizar una labor de búsqueda en aquellos municipios en donde el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo haya reportado casos de reclutamiento o advertido el riesgo de este.

En cumplimiento de esta orden, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos deberá presentar dos informes, dentro de los términos de seis meses (6) y un (1) año respectivamente, tiempos contados a partir de la notificación de este auto. En el primero de ello, deberá allegar este plan, el cual contendrá un cronograma y una metodología de trabajo, mientras que, en el segundo, deberá

exponer los resultados alcanzados, los obstáculos identificados y las estrategias dispuestas para superarlos.

Octavo.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Fiscal General de la Nación que, con la cooperación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y en un término no superior a los seis (6) meses contados a partir de la notificación de este auto, formule e implemente un proceso de capacitación de los funcionarios de dicha entidad acerca del: (i) contenido y alcance de los derechos de la niñez y la adolescencia y el impacto diferencial del conflicto y el desplazamiento forzado sobre este grupo poblacional; y (ii) sobre los parámetros definidos por esta Corporación para determinar cuándo un hecho guarda relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado.

En cumplimiento de lo anterior, el Fiscal General de la Nación deberá presentar, en un plazo no superior a un (1) año, contado a partir de la notificación del presente auto, un documento en el cual informe a la Sala Especial las acciones y los resultados alcanzados.

Noveno. - SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Directora de la Unidad para las Víctimas y al Director del Departamento Nacional de Planeación, presentar un documento en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta auto, donde se informe a esta Sala Especial de Seguimiento la forma en que superarán las deficiencias en materia de seguimiento a la política pública dispuesta para la población desplazada menor de edad. En concreto, se deberá explicar a la Corte Constitucional de qué manera los menores de edad son incluidos en las mediciones de goce efectivo y de cómo los indicadores -formulados o en estructuración- responden al enfoque diferencial etario.

Décimo. - EXHORTAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado para que presente un diagnóstico acerca de los principales riesgos y afectaciones que actualmente afrontan los menores de edad respecto al desplazamiento forzado; así como los obstáculos que inciden en su atención y protección integral.

Para estos efectos, la Comisión contará con los mismos términos fijados para el Gobierno Nacional en la orden tercera de la presente providencia.

Undécimo. - COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente providencia a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, para que adopten las medidas que consideren pertinentes a efectos de verificar el cumplimiento a lo aquí ordenado.

Décimo segundo. - COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), al Consejo Noruego para Refugiados, Save the Children, Servicio Jesuita para Refugiados, y a la Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado, para que continúen con su labor de seguimiento.

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada Presidente Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANTECEDENTES	1
CONSIDERACIONES.....	8
I. Contexto actual de la decisión. Persistencia del desplazamiento forzado individual y agudización de los desplazamientos masivos	8
II. Metodología conforme con la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de los niños, niñas y adolescentes.....	13
Necesidad de adoptar una metodología específica para evaluar la respuesta gubernamental de cara al goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento.....	13
Metodología específica para evaluar la respuesta gubernamental para garantizar el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados o en riesgo de desplazamiento.....	16
a. Carácter estructural del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en Sentencia T-025 de 2004 y criterios generales para su levantamiento.	16
b. Criterios específicos para evaluar el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional a la luz de los enfoques diferenciales.	18
(i) El goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo.	19
(ii) Disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación.	20
c. Condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública y niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas por la Corte Constitucional.	24
III. Evaluación de la respuesta institucional para la superación del impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes	29
Respuesta gubernamental.....	29
a. Medidas para la prevención y protección de los riesgos específicos que afrontan los NNA	33
b. Medidas para la atención de los NNA en situación de desplazamiento	36
c. Articulación entre Mis Derechos Primero y la Ley 1448 de 2011	39
Observaciones de los organismos de control del Estado, la sociedad civil y demás acompañantes del proceso de seguimiento	42
Diagnóstico fáctico. Situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de estarlo. Riesgos y afectaciones	50
Persistencia de los riesgos y afectaciones en contra de los niños, niñas y adolescentes en el marco del desplazamiento forzado.....	56

a. Riesgo de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal	58
b. Riesgo de reclutamiento y utilización de menores de edad por los grupos armados ilegales como afectación específica y como riesgo de desplazamiento forzado.....	60
c. Riesgo excesivo de ser víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MUSE).....	65
d. Riesgo de ser víctimas de violencia sexual.....	68
e. Riesgo de ser víctimas de persecución por estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales.....	70
f. Afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento como consecuencia de la desprotección física ante diversos riesgos y peligros para su vida, integridad, desarrollo y demás derechos fundamentales	72
g. Afectación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento como consecuencia de situaciones de hambre y desnutrición imperantes y serias deficiencias en el campo de la salud.....	75
Valoración jurídica de la respuesta estatal a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo. Niveles de cumplimiento; persistencia del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre la niñez y la adolescencia; y condiciones que dan lugar a la intervención del juez constitucional	79
a. Niveles de cumplimiento.....	81
(i) Primer criterio: inclusión de un enfoque diferencial en la política pública y cumplimiento de los criterios mínimos de racionalidad	82
(ii) Segundo criterio: el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, lo cual implica la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación	85
(iii) Registro y caracterización.....	87
b. Evaluación de la superación del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre los niños, niñas y adolescentes.....	91
c. Persistencia de la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública dispuesta para la población en situación de desplazamiento y medidas a adoptar.....	92
(i) Ausencia de una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, niñas y adolescentes.....	93
(ii) Bloqueo derivado de la descoordinación interinstitucional....	97

(iii) Omisión de atender de manera diferencial a los niños, niñas y adolescentes para responder y evitar muertes prevenibles y afectaciones graves en su salud.....	100
(iv) Práctica inconstitucional derivada del déficit de protección de los derechos a la vida, seguridad personal, integridad y libertad. .	110
(v) Trato discriminatorio entre NNA reclutados y utilizados. ...	114
(vi) Bloqueo institucional derivado de la ausencia de información objetiva, suficiente y pertinente sobre la protección efectiva de los niños, niñas y adolescentes respecto al desplazamiento forzado...	121
Consideración final: importancia de la participación de la sociedad civil para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional	122
RESUELVE.....	123