

MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA

INGRID DUQUE MARTÍNEZ

*La niñez: protagonista del desplazamiento  
forzado en Colombia*

Resumen. El documento presenta un breve recuento del principal marco normativo y jurisprudencial que se ha aplicado en Colombia para la atención de la niñez en situación de desplazamiento forzado; de igual forma realiza el seguimiento a la política pública en esta misma materia, con énfasis especial en el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional mediante Auto n.º 251 de 2008, que determina los parámetros generales para la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, y presenta los principales avances y retrocesos que se han experimentado en el proceso.

Palabras clave. Desplazamiento forzado, niñez desplazada, atención diferencial, política pública, protección integral, restablecimiento de derechos, goce efectivo de derechos, estado de cosas inconstitucional.

Han pasado varios años desde que iniciamos la ambiciosa labor de definir, en el marco de una injusta realidad social de la que por momentos nos sentimos parte y en otras meros observadores indiferentes, la situación y atención que reciben por parte del Estado colombiano, de las ONG nacionales e internacionales y del ciudadano del común, los niños, niñas y adolescentes, que sin la pretensión de serlo, se han convertido en protagonistas del desplazamiento forzado en Colombia.

Este documento es parte del esquema de investigación que se inició desde el año 2007, lejos de pretender sentar una verdad absoluta frente a las actividades que deben recibir una especial vigilancia y control por parte de las autoridades públicas que tienen la obligación legal de prodigar atención integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, busca convertirse en una directriz elaborada con fundamento en la realidad organizacional, jurídica y económica de nuestro país.

Tal como se mencionó en el primer documento que forma parte de esta investigación<sup>1</sup>, la constante y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia, que empezó a presentarse muchos años atrás pero que se agudizó durante los años noventa, permitió que lo que hasta ese momento fuera una situación invisible para muchos de nosotros, empezara a convertirse en una realidad que al inicio nos parecía ajena y extraña, pero que con el paso de los días se convirtió en algo inocultable; nos acostumbramos a ver a los desplazados en los semáforos, plazas públicas, parques, o cualquier otro lugar que les permitiera recuperar el espacio que la violencia les había quitado.

---

1 MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA e INGRID DUQUE MARTÍNEZ. “Marco normativo y políticas públicas en niños, niñas a adolescentes desplazados”, en *El desplazamiento forzado interno en Colombia: un desafío a los derechos humanos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 77 a 122.

Como consecuencia de esta grave situación, y ante la urgente necesidad de atender sus necesidades básicas, miles de nuestros compatriotas reclamando una respuesta, pero sobre todo una acción inmediata del Estado que se había mostrado incapaz de evitar el acoso que los actores armados al margen de la ley venían imponiendo en parte de nuestra extensa geografía, hicieron colapsar el sistema judicial ante el abrumador número de acciones de tutela que fueron interpuestas como único mecanismo efectivo para recibir ayuda por parte de la administración que, valga la pena mencionar, no se encontraba preparada para atenderlos, pese al tímido intento que había quedado plasmado en la Ley 387 de 1997.

Lo anterior generó lo que hoy se conoce como el “estado de cosas inconstitucional”, mismo que fue declarado por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, y la que consideramos uno de los pilares fundamentales de esta investigación, pues es allí en donde, por primera vez, se expiden órdenes de perentorio cumplimiento para que dentro de un plazo razonable y a través de una acción conjunta entre todos los entes del Estado y la definición de tareas específicas para cada uno de ellos se lograra superar esta situación.

Para la Corte Constitucional, la situación que vivían miles de familias conformadas en su mayoría por mujeres cabeza de familia, adultos mayores y niños, niñas y adolescentes cumplía cada uno de los elementos que conforman la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*; elementos que por el carácter de este documento, consideramos importante recordar a continuación:

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un

estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas<sup>2</sup>.

Así las cosas, iniciaremos haciendo un recuento del principal marco normativo y jurisprudencial existente para la atención de la niñez en situación de desplazamiento forzado, continuando con un análisis y seguimiento a las políticas públicas relacionadas en la primera entrega de esta investigación, así como aquellas que hayan sido creadas para la atención de la mencionada población, finalizando con una mención especial al informe de rendición de cuentas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional expedido en el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, mediante Auto n.º 251 de 2008, que determina los parámetros generales para la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, y algunos comentarios frente a los avances y retrocesos que se han experimentado a lo largo de este camino.

## I. MARCO NORMATIVO

1. *Declaración de los Derechos del Niño de 1924 y 1959*. Estos pronunciamientos de la comunidad internacional, consagraron como un deber de todos los seres humanos el brindar lo mejor de sí mismos para procurarle a la niñez, una protección de carácter especial, de forma tal que puedan tener “una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian (Preámbulo a la Declaración de los Derechos del Niño de 1959)”.

2. *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, suscrita en San José de Costa Rica el día 22 de noviembre de 1969 y ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972*. En particular respecto a los niños, niñas y adolescentes y el ambiente en donde deben desarrollarse, los artículos 11, 17, 19, 22 y 27 consagraron protecciones para la honra, la dignidad, la familia, la circulación, la residencia y la imposibilidad de suspender garantías mínimas aún en situaciones de guerra, peligro público o cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, en que las mismas se presenten.

---

2 Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

3. *Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o conflicto armado, adoptada por la resolución 3318 (XXIX), de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas.* Este instrumento internacional se ocupa de reconocer la imperante necesidad de proporcionar una protección especial a las mujeres y los niños, que forman parte de las poblaciones civiles, y que se encuentran en estados de emergencia o de conflicto armado. En especial lo contenido en los numerales 4, 5 y 6 que consagran una prohibición respecto de los niños, niñas y adolescentes, en el sentido de no poder ser objeto de persecución, tortura, medidas punitivas, tratos degradantes y/o violencia.

4. *Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 1989.* La totalidad de este documento se encuentra inspirada en el deseo y obligación que tiene la humanidad frente a los cuidados y asistencia especial que requieren los niños, niñas y adolescentes, para que puedan desarrollarse dentro del seno de una familia, en un ambiente de comprensión, amor, felicidad, seguridad y respeto.

La Convención de los Derechos del Niño busca sentar las condiciones mínimas por las que debe propender cualquiera de los Estados que lo adopte dentro de su legislación para hacer efectiva la protección que se haya contenida en el mencionado cuerpo normativo.

Respecto a la protección de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, la Ley 12 de 1991 aborda el tema más concretamente en los artículos 6, 16, 20, 22, numerales 1 y 4 del artículo 38 y 39.

5. *Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) Aprobado el 8 de junio de 1977 por la conferencia diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados y ratificado por Colombia mediante la Ley 171 de 1994.* Este cuerpo normativo se ocupa de abordar el tema de las garantías fundamentales que deben ser proporcionadas a las víctimas de conflictos armados. Respecto de los niños, niñas y adolescentes se ocupa de temas puntuales como la educación, la posibilidad de reunir nuevamente el núcleo familiar, la prohibición de reclutamiento de menores de edad, el traslado a lugares que garanticen su seguridad, la protección especial a la población civil, la prohibición de desplazamiento forzado, entre otras.

6. *Principios rectores de los desplazamientos internos adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas mediante Resolución 53 de 1998.* Compuesto por principios que señalan las condiciones mínimas que debe garantizar un Estado para la protección y asistencia requerida por las personas víctimas del

*desplazamiento* forzado. Frente a la niñez, hace énfasis en su condición y la necesidad de un tratamiento que tenga en cuenta sus características especiales.

Esta Resolución se refiere a temas como las condiciones del desplazamiento, la seguridad, alimentación, salud, higiene e integridad de la familia al momento del mismo, la continuidad en la educación, el alojamiento adecuado y en condiciones de dignidad luego del desplazamiento, protecciones especiales frente a nuevas victimizaciones como la esclavitud, explotación sexual, trabajo forzado, entre otras.

Específicamente, en el tema de la niñez se encuentran: el Principio 4 numeral 2; el Principio 7 numeral 2; el Principio 11 literal b; el Principio 13 numeral 1, y los Principios 17, 23 y 25.

7. *Constitución Política de Colombia*. Resulta ser para los ciudadanos colombianos el instrumento más importante que contiene derechos fundamentales nominados que merecen especial protección por parte del Estado, y cuya efectiva realización le merecen la puesta en marcha del aparato administrativo en perfecta coordinación y armonía para su consecución.

Entre algunos de los más importantes artículos mencionamos los siguientes: *Artículo 2.º*. Fines esenciales del Estado; *Artículo 5.º*. Primacía de los derechos inalienables de la persona y amparo de la familia como institución básica de la sociedad; *Artículo 13*. Derecho a la igualdad; *Artículo 24*. Derecho de circulación; *Artículo 42*. La familia como núcleo fundamental de la sociedad; *Artículo 44*. Derechos fundamentales de los niños; *Artículo 45*. Protección y formación integral del adolescente; *Artículo 50*. Protección especial a niño menor de un año, y *Artículo 67*. Derecho a la educación.

8. *Documento Conpes 2804 de 1995*. La importancia de este documento radica en haber sido la primera aproximación hecha por el Estado para reconocer y atender la situación en la que se encontraba la población civil desplazada por el conflicto interno colombiano. En este documento el Estado reconoce la necesidad de elaborar políticas públicas tendientes a la búsqueda de la atención integral a la población desplazada y a la protección de sus derechos. Básicamente en el Conpes 2804, se abordaron los temas que más adelante desarrollaría la Ley 387 de 1997, como, por ejemplo, la definición de la condición de desplazado; los objetivos de la atención, las estrategias de prevención, con la creación de un sistema de atención temprana y de alertas; las estrategias de atención inmediata y asistencia especial de emergencia, y las estrategias de consolidación y estabilización socioeconómica, entre otras.

9. *Ley 387 de 1997*. A través de esta Ley se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y la atención, protección, consolidación y

estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia.

10. *Decreto 2569 de 2000*. Desarrolla la noción de desplazado plasmada en la Ley 387 de 1997, señalando por tal, en su artículo 2.º, a “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

11. *Decreto 2562 de 2001*. Mediante este decreto se reglamenta la Ley 397 de 1997, en lo referente a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada, en especial a la niñez en edad escolar. Específicamente se pueden ver los artículos 1.º Servicios educativos a población desplazada por la violencia; 4.º Adecuación de instalaciones, y 6.º Atención educativa en sitios de retorno, de reubicación o reasentamiento.

12. *Ley 812 de 2003*. A través de esta Ley se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, en busca de un Estado comunitario. Se realiza una sucinta descripción de los principales programas de inversión. El primero de ellos la Seguridad Democrática: las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial); los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y, de haberse quedado huérfanos por causa del conflicto, será obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna; se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y se consolidará el Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento, con el apoyo de la Red de Solidaridad Social. El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, los subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares. El segundo, la construcción de la equidad social a través de la revolución educativa ampliando la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.

13. *Decreto 250 de 2005*. Mediante este decreto se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, cuyas líneas estratégicas de atención fueron dirigidas hacia la prestación de la asistencia humanitaria; el apoyo alimentario y no alimentario; la atención a individuos y hogares en situa-

ción o riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio, incluyendo acciones orientadas a la provisión de asistencia alimentaria; el fortalecimiento de la capacidad territorial de respuesta para la atención de la emergencia y la gestión social a través de la atención en educación, el bienestar de la familia y el desarrollo económico local con la promoción de programas de seguridad alimentaria.

14. *Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.* Tal como lo establece el artículo 1.º, la finalidad de dicho Código consiste en “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalcerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”. Para lo cual, se inició el desarrollo de una categoría de derechos especialmente reconocidos por el Legislador para la niñez colombiana, tales como la *protección integral*; el interés superior de los niños, niñas y los adolescentes; el derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano; el derecho a la integridad personal; los derechos de protección, dentro de los cuales se encuentra el desplazamiento forzado; el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella; el derecho a la salud; a la educación; al desarrollo integral en la primera infancia, a las libertades fundamentales. De otro lado se ocupa de fijar concretas obligaciones del Estado para la efectiva realización de los derechos antes mencionados; entre otras disposiciones.

15. *Ley 1190 de 2008 medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.* Básicamente el propósito de esta ley es que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se encargue de coordinar con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

## II. MARCO JURISPRUDENCIAL

Pese a que la Corte Constitucional ha hecho diversos pronunciamientos frente a la materia, en este punto de la investigación sólo haremos referencia a aquellos que consideramos han establecido directrices concretas respecto a la atención integral que está obligado a brindar el Estado a la población en situación de desplazamiento forzado y en particular a los niños, niñas y adolescentes.



1. Sentencia T-227 de 1997, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Responsabilidad del Estado. Libertad de locomoción y domicilio, dignidad humana. Deber de solidaridad. Pedagogía constitucional.

Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

2. Sentencia Unificada SU-1150 de 2000, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. Responsabilidad del Estado. Deber de garantizar atención y de asumir costos financieros. Derecho a la igualdad y trato especial. Derecho a la vivienda.

[...] Es necesario hacer una especial mención acerca de la situación de la mujer y la niñez, por cuanto, en el contexto de la violencia política y el desplazamiento forzado, sobre esta población se producen los mayores impactos negativos, siendo la que sufre de manera más dramática los traumatismos de la guerra: procesos de pérdida y duelo, grave deterioro psicosocial y sociocultural, y procesos de agudización de la marginación y pobreza

De acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información sobre Población Desplazada, del total de la población encuestada el 26,37% y el 27,87% son niñas y niños menores de 18 años, respectivamente, lo que significa que el 55,24% [...] corresponde a población infantil o menores de edad.

La población menor es considerada como la más vulnerable en situaciones de desastre, ya sea natural o de origen antrópico. Esta caracterización implica que son los niños y niñas quienes más están expuestos al sufrimiento y a la vulneración de sus derechos en casos de emergencia.

3. Sentencia T-1635 de 2000, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Responsabilidad del Estado. Derecho a la vida en condiciones dignas, a la salud, la integridad personal, la libre circulación, la igualdad, la vivienda digna, el trabajo, la educación, la alimentación y el vestuario. Naturaleza imperativa del Derecho Internacional Humanitario.

Y no cabe duda a esta Sala en este sentido de que, según las pruebas aportadas y con independencia de las conversaciones infructuosas y las mesas de negociación sin resultado, hay circunstancias de hecho que se prolongan en el tiempo y que muestran a las claras, de manera pública y notoria, que están amenazados los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal, al trabajo, a la libre circulación dentro del territorio, a

la igualdad real y efectiva, a una vivienda digna, del numeroso grupo de desplazados, y que ya, durante los meses transcurridos, las condiciones de hacinamiento y de precaria subsistencia colectiva han implicado violación real de derechos fundamentales de personas mayores y de niños, principiando por el desconocimiento práctico de su elemental dignidad y por la falta de atención a sus necesidades esenciales.

4. Sentencia T-098 de 2002, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. Derecho a un trato urgente, principio de igualdad y trato diferencial. Cumplimiento de acuerdos y compromisos suscritos por el Estado con los desplazados. Unidad familiar. Menores desplazados. Derechos a la salud, la vivienda, la libertad de oficio y la educación.

Protección al menor. En el presente caso, se está ante situaciones que afectan a menores de edad, que tienen derecho a un trato preferencial. En la T-715/99 se dijo que la protección al menor se traduce en un “conjunto de acciones, tanto de la comunidad como del Estado, encaminadas a lograr el desarrollo de niños, niñas y jóvenes, mediante una labor centrada en ellos y con la activa participación de la familia y del grupo social del que hacen parte”. Es decir que las normas legales traducen un objetivo constitucional. Esto armoniza con el artículo 53 de la ley 75 de 1968 que creó el ICBF y estableció con criterio finalístico que la protección al niño es prioritaria: “Para el cumplimiento de sus fines esenciales, que son los de proveer a la protección del menor y en general el mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas...”.

5. Sentencia T-215 de 2002, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Situación de hecho del desplazamiento forzado. Menor desplazado. Derecho a la personalidad jurídica. Derecho a la educación.

La Corte debe afirmar una vez más que el estado de desplazado no se adquiere en virtud de una declaración institucional, esto es, en razón de un acto de poder en el que a una persona se le atribuya esa situación. Por el contrario, se trata de una situación de hecho ajena incluso a la voluntad de la persona pues ella abandona el lugar en el que se encuentra radicada por fuerza de las circunstancias y con el propósito de ponerse a salvo de los potenciales peligros que la asechan. Por eso, carece por completo de sentido que, a pesar de tener conocimiento de la situación objetiva de desplazamiento, el reconocimiento de esa calidad se supedite a exigencias que dificultan, si no imposibilitan, el acceso a los programas de atención a la población desplazada. Y en el caso de los niños, la calidad de desplazado tampoco se infiere de la declaración que en ese sentido haga su representante legal, si lo tiene. Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones concebidas para apoyar a los desplazados y para

proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.

6. Sentencia T-268 de 2003, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. Derecho a la igualdad y trato diferencial. Deberes de la comunidad y del Estado. Desplazamiento intraurbano. Presunción de buena fe y trato digno en el trámite de inscripción. Derecho a la verdad, justicia y reparación. Mujer cabeza de familia.

En numerosas disposiciones constitucionales, que también encuentran reiteración en tratados internacionales sobre derechos humanos, se contempla la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños.

También se garantiza en la Constitución la protección integral de la familia, estableciendo en forma expresa que cualquier forma de violencia o abandono en relación con ella se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

7. Sentencia T-419 de 2003, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Prevención y protección. Derechos de los niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados y tercera edad. Ruta de atención al desplazado. Integralidad en el ejercicio de derechos. Ayuda humanitaria.

Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, *las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia*, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (cursiva fuera de texto).

8. Sentencia T-602 de 2003, M. P.: JAIME ARAÚJO RENTERÍA. Acciones afirmativas para grupos tradicionalmente marginados y enfoques diferenciales por género, generación, etnia, opción sexual, discapacidad. Acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de equidad y no discriminación. Política pública de atención, enfoque participativo y poblacional. Valoración de políticas públicas en materia de desplazamiento. Estabilización socioeconómica, restablecimiento e incentivos para el retorno voluntaria y el reasentamiento. Derecho a la vivienda y al mínimo vital.

La atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas. En relación con este punto, el Principio Rector n.º 4 establece:

“Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

[...]

*Las personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, estos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el Estado social), por hallarse comprometido su mínimo vital”* (subraya la Sala).

9. Sentencia T-025 de 2004, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Política Pública de Atención a la Población Desplazada. *Estado de cosas inconstitucional*. Progresividad en la realización de derechos prestacionales. Derechos mínimos de la población desplazada. Medidas tendientes al restablecimiento definitivo de la población desplazada.

La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección

especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla (apartado 6.3). Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia (apartado 7 y ordinal primero de la parte resolutiva).

[...]

La especial protección constitucional de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, o de personas de la tercera edad, así como de la familia y su manifestación a través del derecho de la población desplazada a la reunificación familiar, de conformidad con el Principio Rector 16, justifican esta autorización especial. Estas mismas razones justifican que se permita, como lo prevé el tercer evento, la modificación del registro para que mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos puedan constituir núcleos familiares de desplazados con registro autónomo y diferente al originario, y de esta manera, obtener la ayuda que les permita existir independientemente como familias.

10. Sentencia T-312 de 2005, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Protección especial de la población desplaza por parte del Estado. Subsistencia digna, ancianos, ayuda humanitaria. Funciones y deberes del juez de tutela.

Respecto a la ayuda humanitaria de emergencia, la Corte precisó en la misma Sentencia que la duración de la obligación estatal mínima de brindarla es en principio la que determine la ley, es decir, tres meses, prorrogables por tres más para ciertos sujetos, plazo que consideró no es manifiestamente irrazonable. Sin embargo, manifestó que existen dos tipos de personas desplazadas que debido a sus condiciones particulares son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un periodo mayor al fijado en la ley. Ese grupo especial está compuesto por (1) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria y (2) quienes no estén en condiciones de asumir su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad, quienes por su avanzada edad o por sus condiciones de salud no están en condiciones de generar ingresos.

11. Sentencia T-585 de 2006, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA. Derecho a la vivienda. Población desplazada. Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación.

[...] En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia

de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia. (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia —en cualquier modalidad deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda.

Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.

12. Sentencia T-704 de 2008, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Reiteración de argumentos expuestos por la Corte Constitucional respecto a la especial protección y atención que requieren los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento expuestas en Sentencia T-025 de 2004.

13. Sentencia T-1134 de 2008, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Violación de sus derechos constitucionales fundamentales —y los de su núcleo familiar— a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil, al trabajo, a la alimentación, a la educación y a los derechos de los niños, de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno.

14. Auto 251 de 2008, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. La Corte Constitucional expide este Auto en el marco del seguimiento que se realiza al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. A través de este documento se definen los parámetros generales que debe seguir cada uno de los órganos del Estado, con el propósito de ejecutar programas diferenciales de atención para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desplazamiento. El detalle de las órdenes y tiempos de perentorio cumplimiento en que las mismas fueron expresadas, serán objeto de estudio en párrafos subsiguientes.

15. Sentencia T-038 de 2009, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL. Derecho a la dignidad humana, igualdad, integridad física, mínimo vital y especial atención y protección de la niñez. Conceden prorrogas de la atención humanitaria de emergencia.

Fue precisamente el contexto de una situación de extrema vulnerabilidad y marginalidad que gravitaba alrededor de la población desplazada, lo que motivó a este Tribunal a producir la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en relación con las condiciones de vida de dicho grupo poblacional, para exigir del Estado, en términos generales, un trato preferente de forma urgente a quienes por su condición de indefensión y desamparo no se hallaban en capacidad de atender siquiera sus más apremiantes necesidades, una vez producida la situación del desplazamiento forzado.

[...]

En conclusión, teniendo en cuenta que el status de desplazado deviene de una condición material, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga deben ser concedidas hasta que al afectado le sea garantizado realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda satisfacer sus necesidades básicas a fin de que, gradualmente, logre imponerse a las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión propias del fenómeno del desplazamiento.

16. Auto 004 de 2009, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Referencia: protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

17. Auto 005 de 2009, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Referencia: protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

18. Auto 006 de 2009, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Referencia: Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

19. Auto 008 de 2009, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Referencia: Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

20. Auto 011 de 2009, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Referencia: Analiza el problema de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.

21. Auto 222 de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Referencia: Se adoptan medidas cautelares para la protección de derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado

22. Auto 225 de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Referencia: Convoa a audiencia pública de rendición de cuentas al Director de Acción Social en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento.

23. Auto A-266 de 2009, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Referencia: Evaluación de la audiencia pública de rendición de cuentas

24. Auto A-314 de 2009, LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Referencia: Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. La Corte recibe informes de diferentes entidades territoriales respecto de la situación del desplazamiento forzado y se fijan sesiones técnicas para ayudar a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Tanto del marco normativo como jurisprudencial, pero en particular este último, podemos concluir que pese a la existencia de mecanismos normativos para la atención integral de la población objeto de desplazamiento forzado, las entidades estatales encargadas de efectuar la misma, bajo criterios diferenciales según el tipo de población a que las mismas se dirigen, se encuentran en mora de diseñar mecanismos más efectivos para ser usados por quienes viven el flagelo del desplazamiento.

### III. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

Luego del Auto 251 de la Corte Constitucional del 6 de octubre de 2008, la política pública para atención a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado fue redireccionada y enfocada básicamente a cumplir con las órdenes proferidas por la Corte al respecto.

En dicho Auto la Corte Constitucional ordena la adopción de medidas para la protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, pues parte de la constatación de que los niños son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de población desplazada y adicionalmente el hecho de que más del cincuenta por ciento de esta población es menor de 18 años agrava aún más el problema. No obstante esta situación, se hace evidente para la Corte Constitucional que la respuesta del Estado para este grupo específico de la población desplazada ha sido marcadamente insuficiente, y sus problemas son aún invisibles para las autoridades y la sociedad en general.

En este sentido la Corte Constitucional identifica los siguientes riesgos especiales para los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado:

1. Víctimas de crímenes individuales contra su vida e integridad personal (homicidios, torturas, ser utilizados como informantes, para transporte de material bélico, etc.)



2. Reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales (delito que no ha sido suficientemente dimensionado aún, por lo que se debe trabajar en las causales del reclutamiento)

3. Víctimas de Minas Antipersonal –MAP– y Material Bélico sin Explotar –MUSE–.

4. Incorporación a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales.

5. Víctimas de violencia sexual.

6. Soportar estrategias de control social de los grupos armados ilegales.

Así mismo la Corte Constitucional identifica otros problemas comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento que denomina *transversales diferenciados* y describe de la siguiente manera:

1. Desprotección frente a diversos riesgos de maltrato, violencia, explotación, trata, mendicidad, vida en la calle, utilización de comercios ilícitos, pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento.

2. Problemas graves de hambre y desnutrición.

3. Problemas graves en el campo de la salud.

4. Problemas graves en el campo de la educación.

5. Problemas graves de índole psicosocial.

6. Problemas graves en el campo de la recreación.

7. Problemas graves en el campo de la capacitación de participación y organización.

8. Problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas indefensas del conflicto y del delito.

De igual forma, la Corte encuentra que estos problemas resultan acentuados en los siguientes ámbitos críticos: en la etapa de emergencia, en el ámbito de la primera infancia, en la adolescencia, en el ámbito de niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos, en el ámbito de los menores con discapacidad.

Frente a estos problemas encuentra un común denominador: respuesta estatal insuficiente que se nutre en parte por la invisibilidad del problema y graves falencias en el entorno de sus grupos familiares, por la dispersión y reunificación familiar entre otros.

Se identifican como problemas en la política pública en este campo el hecho de que no hay una respuesta del Estado sistemática e integral, hay sólo pequeñas respuestas puntuales que no son suficientes para solucionar los problemas; no existe una política específica para los menores de edad, la respuesta estatal ha sido fragmentada y desorganizada; no hay un centro coordinador de la misma, la respuesta estatal ha sido tardía y parcial, así mismo es de destacar que la política pública ha sido diseñada sin enfoque de prevención.

Por lo anterior la Corte ordena a las entidades que forman el SINAIPD, bajo la coordinación de Acción Social, que adopten medidas para solucionar el problema del desplazamiento en niños, niñas y adolescentes. Para el efecto ordena lo siguiente:

1. Creación del “Programa para la protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado” con dos enfoques: uno de prevención y uno de atención que respondan a los diversos riesgos y problemas críticos de esta población.

2. Diseño e implementación de quince proyectos piloto en diferentes ciudades del país para responder a riesgos específicos y problemas transversales diferenciados; para su desarrollo se ordena la creación de tres proyectos en el ámbito de prevención del reclutamiento forzado en Putumayo, prevención del impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar en Samaniego (Nariño) y prevención de las estrategias de control social por los grupos ilegales en Medellín. Se ordena también la creación de doce proyectos en el ámbito de la atención en diferentes ciudades del país (Cartagena, Arauca, Sincelejo, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, Nariño, Florencia y San José del Guaviare), cuyas experiencias luego deberán ser replicadas en otros lugares del país.

3. Atención concreta de aproximadamente 18.000 niños y adolescentes en situación de desplazamiento (a quienes se les deberá entregar ayuda humanitaria de emergencia y además se les realizarán valoraciones en el ámbito nutricional, de salud, educativo y psicosocial) que sean beneficiarios de los proyectos piloto y del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

Este Auto proferido por la Corte Constitucional ha obligado a que el gobierno nacional tome medidas para garantizar el goce efectivo de derechos de niños, niñas y adolescentes desplazados por la violencia mediante la adopción del programa para la *Atención diferencial de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento*.

En el avance de acciones de este Auto paradigmático en materia de infancia en situación de desplazamiento, se han intentado trabajar los diferentes componentes con autoridades del orden nacional, territorial y municipal, así como con organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, familias de población desplazada, obligándose con ello a la construcción y concertación para la identificación de problemáticas y estrategias, todo con el ánimo de facilitar las acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Al respecto se debe destacar que para la expedición de este Auto, la Corte se ha apoyado en las investigaciones y recomendaciones de diferentes entidades de control, organizaciones nacionales e internacionales de carácter público, privado, civil, humanitario y diferentes ONG, entre otras, que han visibilizado el problema del desplazamiento, contribuyendo al descubrimiento de sus reales dimensiones y generando algunas fórmulas de solución al problema.

Estas entidades han contribuido con sus numerosos estudios, informes e investigaciones a generar planes y propuestas que han servido para inspirar gran parte de las directrices de los Autos de la Corte en esta materia.

Así mismo, han asumido, ante la insuficiente respuesta estatal en la generación de política pública frente al desplazamiento, la tarea de promover y hacer efectivos los derechos de la población en situación de desplazamiento desde el criterio de la complementariedad y subsidiaridad. Precisamente, una tercera parte de esta investigación fue dirigida a analizar el papel de estas organizaciones en la protección de los derechos humanos de la infancia en situación de desplazamiento y a demostrar la relevancia e influencia de sus acciones en la adopción de fórmulas hacia la superación del estado de cosas inconstitucional<sup>3</sup>.

#### I. PREVENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ DESPLAZADA

Es obligación constitucional del Estado colombiano, en coordinación con cada una de las ramas y organismos que lo conforman, la adopción de las medidas que se requieran a fin de que sus administrados logren la plena realización de sus derechos fundamentales.

En este sentido expresó la Corte Constitucional en Auto 251 de 2008

... el artículo 2.º de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los

---

3 MARÍA EUGENIA GÓMEZ CHIQUIZA e INGRID DUQUE MARTÍNEZ. *Hacia la superación del desplazamiento forzado en la infancia: Importancia de las ONG*, Bogotá, 2009.

particulares. Más adelante, el artículo 5.º Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”<sup>4</sup> (*sic*).

Lo anterior nos permite concluir que estos ordenamientos constitucionales resultan vinculantes en sí mismos, y por tanto su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado.

Dicho enfoque deberá buscar contrarrestar las causas desde su génesis como lo refiere la Corte Constitucional

... con la suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limita a la atención de las víctimas *a posteriori*, sino que también opera directamente sobre sus factores causales<sup>5</sup> (*sic*)

Ahora bien, el Estado colombiano, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos con la adopción de las diferentes convenciones en materia de Derecho Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario como leyes de la república, tiene la obligación de adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado lo suficientemente *diferenciado y específico* como para contrarrestar, en parte, el impacto desproporcionado que se presenta sobre los niños, niñas y adolescentes.

Pero ¿cuáles han sido las acciones que el gobierno nacional ha iniciado a fin de prevenir el fenómeno del desplazamiento forzado que, como quedó expuesto en párrafos precedentes, impacta más descarnadamente a nuestros niños, niñas y adolescentes, dadas sus condiciones de especial vulnerabilidad?

Según informa la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, específicamente respecto a los lineamientos de la política pública de prevención y protección del desplazamiento forzado, los planes, proyectos y programas deben responder a tres momentos, bajo un enfoque diferencial descentralizado y de goce efectivo de derechos: la prevención temprana, urgente y con garantías de no repetición.

Dentro del referido informe se mencionan algunas de las actividades que se vienen desarrollando a través del Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI–; la Red para la Superación de la Pobreza –JUNTOS–; Familias en

---

4 Corte Constitucional. Auto 251 de 2008.

5 Ídem.

Acción; la Red de Seguridad Alimentaria –RESA–; los Laboratorios de Paz; el Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado y el Desarrollo de Misiones Humanitarias.

Dentro de los programas marco diseñados para la Prevención del Desplazamiento Forzado se encuentran los liderados por el Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI– y La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema –JUNTOS–, además de programas tales como Familias en Acción, Resa y los Laboratorios de Paz, que buscan generar condiciones de pertenencia, recobrando la gobernabilidad y fortaleciendo la institucionalidad del Estado en territorios con una débil presencia institucional en donde vive la población más vulnerable<sup>6</sup>.

Hasta ahora sólo hemos hecho referencia a las medidas que han sido adoptadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el marco de la prevención y protección para toda la población en situación de desplazamiento; sin embargo, en la tercera parte del informe presentado por dicha Agencia, referente a la evaluación de los proyectos piloto, se hace una mención especial a aquellos cuya creación ordenara la Corte Constitucional dentro de la Sentencia T-025 de 2004, para los niños, niñas y adolescentes.

Lo primero que debemos mencionar es el avance en la formulación de un programa especial para la *atención diferencial* de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento<sup>7</sup>.

1. *Enfoque diferencial*. Tiene como objetivo principal garantizar la protección integral y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes desplazados con el esfuerzo conjunto del Estado, la sociedad y la familia.

En cumplimiento de esta política diferencial se realizaron las siguientes acciones:

– Búsqueda, ubicación, identificación y valoración de los 13.233 niños, niñas y adolescentes.

– Socialización y concertación de los tres proyectos piloto de Prevención en Reclutamiento Forzado en el departamento del Putumayo; impacto de minas antipersonal y municiones sin explotar en el municipio de Samaniego (Nariño), y victimización de los niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley en la ciudad de Medellín.

– Socialización y concertación de ruta de abordaje del territorio y plan operativo con ruta de atención directa.

---

6 Acción Social. “Informe de rendición de cuentas”, 14 de julio de 2008.

7 Ídem.

– Articulación, gestión y fortalecimiento institucional a nivel nacional y territorial.

– Sistematización, monitoreo y evaluación de las estrategias de los proyectos piloto y población beneficiaria.

– Puesta en marcha y desarrollo de escenarios de diálogo, participación y retroalimentación con la organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil.

Así mismo se establecieron los siguientes parámetros:

1. *Delimitación geográfica*. Cuyo objeto es brindar prioridad a aquellas zonas del territorio nacional en que se concentra la mayor cantidad de población infantil en situación de desplazamiento o regiones con problemáticas de violencia en el marco de la prevención.

2. *Entidades responsables*. Establecimiento de tareas específicas bajo la coordinación de Acción Social para que se participen los avances logrados y se vinculen en el proceso de formulación del programa.

3. *Diagnóstico*. Realización de reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y especial protección, a quienes las situaciones de violencia no sólo les afecta, sino que les vulnera y convierte en víctimas, generando efectos contrarios a su normal desarrollo y bienestar general. Implica, por tanto, hacer alusión a los distintos tipos de violencia a que se ven expuestos al encontrarse en situación de desplazamiento: psicológico, colectivos de tipo familiar, comunitario y colectivo en general.

4. *Evaluación del programa*. Que permita establecer un monitoreo permanente en el proceso de transformación, de cambio y avance en el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desplazados.

5. *Procesos de participación y consulta*. Referidos específicamente al componente de participación con autoridades del orden nacional, territorial y municipal, y organizaciones nacionales e internacionales de la comunidad en general.

6. *Manual operativo*. La importancia de este documento radica en el establecimiento de términos perentorios y condiciones basadas en las características y necesidades especiales para este tipo de población.

De igual forma se definieron los siguientes componentes y estrategias del plan de acción del Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento<sup>8</sup>:

---

8 Acción Social. “Informe parcial de evaluación de los 15 proyectos piloto y avances para la formulación del programa para la Protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes desplazados”, agosto de 2009.

– *Componentes de enfoque diferencial*: 1. Género (niño-niña); 2. Étnico (afrodescendiente-indígena); 3. Etáreo, y 4. Discapacidad.

– *Estrategias por categoría de Derecho*: 1. Educación y desarrollo; 2. Vida y supervivencia; 3. Participación, y 4. Protección.

## 2. ATENCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ DESPLAZADA

De conformidad con el informe presentado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, en el marco de la atención integral a la población desplazada, y en especial la que se brinda a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, se han adelantado las siguientes acciones:

– Determinación de corresponsables en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

– Coordinación con entidades locales frente a la atención de esta población para propiciar y garantizar soluciones sostenibles.

– Apoyo alimentario y nutricional (raciones de emergencia), que cumplan llenen las necesidades básicas de esta población para su correcto crecimiento y nutrición.

– Existencia de unidades móviles para el acompañamiento psicosocial y nutricional.

– Remisión a programas regulares del ICBF y demás servicios ofrecidos por las entidades corresponsables del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

El objetivo para la puesta en marcha de estas acciones es abordar el planteamiento que hace la ley de primera infancia cuando establece

... las acciones que desarrollen actores de la sociedad civil para la atención integral de la primera infancia deben cumplir con los siguientes requisitos:

– Prestación conjunta de atención y cuidado.

– Ambientes protectores que reúnan condiciones de infraestructura y logística adecuadas para garantizar la confianza, el respeto, las relaciones de afectividad, y solidaridad y la participación en los(as) niños(as).

– Que la educación responda a las necesidades y características de la población y que promueva el juego, el arte, el lenguaje y la literatura”<sup>9</sup>.

---

9 Acción Social. “Informe de rendición de cuentas”, Auto 251 del 4 de agosto de 2009.

En la cobertura de esta política, durante el desarrollo de los 12 proyectos piloto, se hizo necesario definir la población beneficiaria de los proyectos, a partir del listado de niños, niñas y adolescentes suministrado por la Corte, para dar una respuesta integral a su problemática; para el efecto se acordó la conformación de equipos psicosociales de acompañamiento al proceso de verificación de derechos para la constitución del Plan de atención integral familiar. Dichos equipos realizaron procesos de acompañamiento psicosocial con enfoque diferencial para reconocer los impactos ocasionados por la vulneración de derechos y así orientar la política pública.

Luego de este primer abordaje de acompañamiento, y luego de la verificación de derechos, evaluación de casos y remisión a los diferentes servicios especializados de las instituciones locales, se iniciaron las acciones ejecutadas por categoría de derecho de la siguiente forma:

Categoría de derecho: *Vida y supervivencia*. Se crearon varias estrategias a saber<sup>10</sup>:

- Estrategia 1. Servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes.
- Estrategia 2. Abordaje psicosocial-salud mental.
- Estrategia 3. Estrategias entornos saludables.
- Estrategia 4. Abordaje intersectorial de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.
- Estrategia 5. Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil, proteger al joven trabajador y erradicar el trabajo infantil y la explotación laboral.
- Estrategia 6. Implementación de Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia –AIEPI–.
- Estrategia 7. Implementación de instituciones amigas de la mujer y de la infancia.
- Estrategia 8. Implementación de la estrategia de monitoreo rápido de vacunación.
- Estrategia 9. Fortalecimiento del Comité departamental y local de discapacidad; implementación de la directriz de discapacidad; valoración y diagnóstico de los NNA que requieran ayudas técnicas y atención integral.

---

<sup>10</sup> Acción Social. “Informe parcial de evaluación de los 15 proyectos piloto...”, cit.



### 3. COBERTURA EN EL SERVICIO DE SALUD A LA NIÑEZ DESPLAZADA

Se encuadra en la categoría de derecho *vida y supervivencia*. A través de las diferentes estrategias antes reseñadas, el Ministerio de la Protección Social se encargó de realizar diferentes actividades definiéndolas desde la Atención Humanitaria de Emergencia –AHE–.

Así mismo, se determinaron diferentes medidas a adoptar en el ámbito crítico de la primera infancia (0-6 años). Se hizo evidente la existencia de graves problemas, en la mayoría de los casos prevenibles en materia de salud, derivados de los problemas de alimentación, de condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal para minimizar los efectos del desplazamiento.

Con el propósito de contrarrestar estos efectos, que se han considerado críticos en el ámbito de la primera infancia, es decir, de niños y niñas entre los 0 a 6 años de edad, el Ministerio de la Protección Social desarrolló diferentes estrategias de atención que fueron presentadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>11</sup> así:

Estrategia 1: *Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia* –AIEPI–. Con el fin de mejorar la calidad de los servicios en el campo de la salud, y la calidad de vida de los niños y niñas, se inició la implementación y fortalecimiento de una estrategia creada por la Organización Panamericana para la Salud y la Organización Mundial de la Salud, con el propósito de reducir la mortalidad y morbilidad debido a enfermedades prevenibles como neumonía, diarrea, malaria, dengue, tuberculosis, y otras prevenibles con la vacunación, enfermedades respiratorias y desnutrición.

El programa AIEPI fundamenta su estrategia en la inclusión de actividades de prevención de enfermedades y promoción de salud, haciendo uso de distintos actores sociales, cuya obligación es el desarrollo de componentes clínico, comunitario y organizacional

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la AIEPI se fundamenta en el fortalecimiento de la aplicación de medidas preventivas, tales como la evaluación sistemática de las vacunas recibidas y el fomento de las actividades de promoción de la salud, en donde se incluyen componentes educativos específicos, dirigidos a las madres, padres o adultos que tengan a su cargo el cuidado del menor, sobre cómo cuidar a los niños en el hogar, la prevención de enfermedades y la detección temprana de signos de alarma, que ayudan a mejorar los conocimientos,

---

11 Ídem.

las actitudes y las prácticas de la población en lo que concierne a la salud del niño, convirtiéndose así en vehículo para mejorar la capacidad de la familia en el cuidado del niño en el hogar.

#### 4. SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Adicionalmente a la primera estrategia, se creó una segunda denominada Fortalecimiento de Acciones en Infancia y Seguridad Alimentaria en convenio con el Programa Mundial de Alimentos –PMA– desde donde se enfrenta el problema de seguridad alimentaria en la niñez desplazada.

En este aspecto, y a partir de las órdenes impartidas mediante Auto 251 de 2008, se fortalecieron acciones en infancia y seguridad alimentaria a través de la celebración de un convenio con el PMA.

Así mismo, fueron adelantadas, por el Ministerio de la Protección Social, acciones dirigidas a la inclusión en el Plan Obligatorio de Salud –POS– de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento para la recuperación de la desnutrición, y se realizaron ajustes al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para mejorar la condición de aquellos que se encontraban inscritos en él.

En el mismo sentido, se inició un proceso especial de acompañamiento relacionado con la orientación y apoyo a las madres, padres y otros acompañantes de los niñas y niños recién nacidos, lactantes y niños pequeños que se encontraban en situación de desplazamiento, haciendo énfasis en los cuidados y especiales necesidades alimentarias a ser satisfechas, incluso desde la lactancia y hasta la primera infancia del menor.

A través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, y bajo la coordinación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, se inició la atención alimentaria dirigida a niños y niñas entre los 0 a 2 años de edad en jornadas específicas. En el seguimiento realizado a la participación sobre el mencionado proyecto, se pudo establecer que la afluencia de los niños y niñas disminuía en más de un 50% durante los fines de semana, y que su asistencia era intermitente, pues se encontraba condicionada a las actividades de los adultos que tuvieran a cargo el cuidado de los niños, por esta razón se hizo necesario resaltar la importancia de este espacio como instrumento para educar sobre una correcta nutrición e incentivarlo como espacio de socialización.

En el ámbito crítico de la adolescencia, frente a los problemas graves detectados por la Corte Constitucional en esta etapa, se evidencia la desprotección frente a riesgos como el maltrato, la violencia intrafamiliar o sexual, la explotación laboral o sexual, la trata y la mendicidad, la vida en la calle, la utilización en comercios

ilícitos, pandillas y grupos delincuenciales; en sus lugares de asentamiento se iniciaron algunas estrategias de solución como el proceso de fortalecimiento de servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes, para lo cual se cuenta con cerca de 155 instituciones prestadoras de salud fortalecidas y 18 direcciones territoriales capacitadas en las ciudades que determinó la Corte.

De igual forma, se estableció otra estrategia de salud sexual y reproductiva en el marco de las líneas del Plan Nacional de Salud Pública con enfoque en salud materna, salud sexual y reproductiva en adolescentes, VIH Sida, violencia basada en género, bioética, etc.

En el mismo sentido, se creó una estrategia para la atención en salud mental y psicosocial con el fin de mejorar las condiciones de salud mental, con énfasis en la población infantil desplazada, impulsando diferentes estrategias de eliminación de barreras de acceso a los servicios de salud mental; para el efecto se diseñó la propuesta denominada “Modelo nacional de la ruta de atención en salud mental para mujeres en situación de desplazamiento y sus familias” lográndose la capacitación en temas de promoción de salud mental, rehabilitación psicosocial y primeros auxilios mentales, entre otros,

#### ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

Se creó además la estrategia para la erradicación del trabajo infantil a través del convenio entre el Ministerio de protección y Save the Children; junto con otros actores institucionales y comunitarios se han venido desarrollando acciones de sensibilización, orientación, información y socialización de la “Estrategia nacional para prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al joven trabajador 2008–2015”, incluyendo en algunos planes piloto la difusión de los derechos fundamentales.

#### NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

En el mismo sentido se tiene en cuenta otro ámbito crítico en la materia: la de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, indígenas y afrodescendientes desplazados en el ámbito del marco de los Autos 004 y 005 de 2009.

Se requiere la identificación de indicadores de goce efectivo de derechos que respondan a la existencia de derechos fundamentales de carácter colectivo

de los que gozan los pueblos indígenas, tales como territorio, identidad y autonomía<sup>12</sup>.

#### ACCIONES IMPLEMENTADAS

– Conformación del grupo de trabajo interinstitucional compuesto por las entidades responsables de cumplir las órdenes del Auto 004 y demás entidades que forman parte del SNAIPD.

– Elaboración de la propuesta metodológica para la realización del proceso de consulta del Programa de garantías con las organizaciones y pueblos indígenas y afrodescendientes.

– Formulación de un documento de propuesta de lineamientos y contenidos del Programa de garantía de derechos como insumo para la concertación con las organizaciones y pueblos indígenas.

– Concertación de la metodología para la formulación del Programa de garantías en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas.

No obstante, se requiere que efectivamente estas estrategias se lleven a la práctica y no se queden sólo en la etapa de diseño.

#### NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

De igual forma se aborda el ámbito crítico de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, con la creación de un plan para generar inclusión social, el cual cuenta con tres acciones fundamentales durante la etapa de los proyectos piloto planteados para los 12 municipios del país. Estas tres acciones se enfocan en el fortalecimiento del Comité local de discapacidad, en la implementación de la directriz discapacidad–desplazamiento y en la valoración y diagnóstico de los menores que requieran ayudas técnicas.

Finalmente, es pertinente mencionar que la atención de esta política pública ha requerido la articulación y retroalimentación desde diferentes esferas a nivel territorial e institucional, responsables todas ellas de adelantar acciones de sensibilización, orientación, información y capacitación en el sistema general de seguridad social en salud, en los planes de beneficios, las rutas de acceso a

---

12 Ídem.

los servicios de salud, los deberes y derechos en salud, en especial de la niñez objeto de desplazamiento forzado.

## 5. ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

Esta política se representa en la categoría del derecho denominado “educación y desarrollo” diseñada para mejorar la calidad de la educación; con ella se pretende brindar oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y los valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Para facilitar el ingreso de los desplazados al sistema educativo regular se están desarrollando acciones conjuntas que tienen que ver con la ampliación de coberturas, garantizando el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Los modelos educativos tienen como novedad acciones que apuntan a la permanencia, representadas en kits escolares, refrigerios, transporte, y apoyo psicosocial liderado y promovido por la entidad territorial certificada.

El objetivo principal del Ministerio de Educación Nacional, desde su política de ampliación de cobertura, se dirige a conseguir que todas las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento, independientemente de su procedencia, situación social, económica y cultural, pueden acceder a la educación.

Específicamente, respecto al ingreso de los niños, niñas y adolescentes desplazados al sistema educativo regular, dicho Ministerio ha venido desarrollando acciones conjuntas que tienen que ver con la ampliación de coberturas, garantizando el acceso y la permanencia en el sistema educativo y una normatividad flexible que permita que la población objetivo pueda ingresar en cualquier momento del año sin ningún costo académico y sin exigir documentación.

Los modelos educativos flexibles basan su metodología para el aprendizaje y el desarrollo de competencias, para la población en situación de desplazamiento, en el uso de modelos educativos de permanencia denominados “Círculos del aprendizaje y grupos juveniles creativos”, cuyo propósito es atender niños, niñas y adolescentes desescolarizados.

En el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, el Ministerio de Educación Nacional evidenció un alto porcentaje de la población que está recibiendo atención por el sistema educativo oficial y que, con el uso de la estrategia antes mencionada, ha logrado ampliar la cobertura a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

De acuerdo con lo anterior, y acogiendo las recomendaciones realizadas por la mencionada corporación en Auto 251 de 200, el Ministerio de Educación, en su política de eficiencia, busca afianzar el proceso de descentralización con

fundamento en la modernización de la administración y la gestión del sector educativo en los niveles central, regional y local para posibilitar el logro de las metas en términos de cobertura, calidad y pertinencia.

Específicamente, y en uso de las estrategias descritas, el Ministerio de Educación Nacional pretende garantizar el servicio de educación a los niños, niñas y adolescentes relacionados en el Auto 251, vinculándolos al sistema educativo, buscando que participen en procesos culturales, lúdicos, recreativos y psicosociales que atenúen el impacto generado por el desplazamiento.

De la exposición de resultados presentada por el Ministerio de Educación es posible concluir que la atención educativa, a través de modelos flexibles, permitirá la realización efectiva y eficiente de un enfoque de protección que garantizará la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

No obstante el logro alcanzado en el ámbito de la cobertura y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, el Ministerio de Educación presenta lo que ha determinado como ámbitos de especial atención para este tipo de población, a saber:

*Política institucional.* Para el Ministerio de Educación, el derecho a la educación debe ser garantizado en cualquiera de las fases de la atención a la población desplazada; para ello, el Ministerio y las secretarías de educación departamentales, distritales y de municipios certificados prestan sus servicios a la población desplazada a través de las instituciones educativas.

Al efecto, el Ministerio de Educación Nacional desarrolla el plan de gobierno “Revolución educativa”, en el cual se define la política para la atención educativa a las poblaciones vulnerables, cuya implementación permite atender a la población en situación de desplazamiento en un marco de equidad e inclusión. El plan de gobierno se desarrolla a través de los siguientes ejes de política:

*Política de ampliación de cobertura.* Esta política pretende que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica y cultural, puedan acceder a la educación.

La política de ampliación de cobertura está impulsando la atención educativa a la primera infancia y, en consideración a lo señalado en el Plan Decenal, y lo dispuesto en el Código de la Infancia y la Adolescencia, el Ministerio de Educación, en convenio con el ICBF, se ha propuesto apoyar en el cuatrienio la atención integral de 400 mil niños de 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben.

Respondiendo a propuestas específicas de las entidades territoriales, esta atención se brinda a través de tres modalidades que buscan responder de manera diferencial a las necesidades de los niños y sus familias, así:

– *Entorno familiar*. Modalidad diseñada para la atención integral en salud, nutrición y educación de 100.000 niños menores de 5 años de zonas rurales dispersas, que por dificultades geográficas no pueden acceder diariamente a un centro infantil. En esta modalidad se focaliza la atención en los niños de 3 y 4 años, y se hace un acompañamiento a los padres, madres y adultos responsables, para potenciar su función educativa en el hogar.

– *Entorno comunitario*. De esta modalidad se beneficiarán 200.000 niños menores de 5 años atendidos actualmente en los Hogares Comunitarios del ICBF en zonas urbanas, complementando los servicios de cuidado y nutrición con el componente educativo.

– *Entorno institucional*. Con esta modalidad se atenderán 100.000 niños de 3 y 4 años de edad de zonas urbanas, brindándoles educación inicial, salud, nutrición, recreación y cuidado afectivo y social, utilizando la capacidad instalada y la experiencia de operadores privados.

Adicional a las medidas para ampliar cobertura, el Ministerio de Educación, en coordinación con las secretarías de educación, desarrolla algunas estrategias de retención escolar, orientadas principalmente a la población más vulnerable del país. Entre éstas se destacan las siguientes: se ha establecido la gratuidad en costos educativos; se ideó la campaña nacional de permanencia denominada “Ni Uno Menos”, con la que se busca incidir en el comportamiento de las poblaciones afectadas en particular a la población en situación de desplazamiento; se apoya a las Entidades Territoriales en el uso de los recursos destinados a programas de alimentación escolar y se brindan orientaciones para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1176 de 200; se promocionan y aprueban proyectos de inversión en programas de acceso y permanencia que beneficien a la población desplazada y a otras poblaciones vulnerables; se busca brindar orientaciones a las cajas de compensación familiar en la formulación del programa de jornada escolar complementaria.

Así mismo se busca que en articulación con el Programa “Familias en Acción” se logre reducir la deserción escolar a 5% y alcanzar coberturas universales en la educación básica. Este programa entrega subsidios en nutrición y educación, estando condicionado a una asistencia regular al colegio.

De igual forma, el programa a través de sus sistemas de información focalizados en los más vulnerables apoyan el acceso al sistema educativo de los que aún no han sido atendidos o han desertado, y a través de sus representantes en los municipios y departamentos apoyan la canalización de las demandas educativas.

*Política de calidad*. Pretende el mejoramiento de los esquemas de aprendizaje y de la motivación de los niños para acceder al conocimiento. En esta línea de

política, las acciones desarrolladas por el Ministerio para la atención educativa a la población desplazada son: a. Implementación de modelos flexibles; b. Modelo Aceleración del Aprendizaje; c. Programa de educación continuada Cafam; d. Círculos de aprendizaje; e. Formación de docentes; f. Escuela y desplazamiento, entre otras.

*Política de eficiencia.* Pretende la reorganización del sector de la educativo a través del mejoramiento de los procesos de planeación, evaluación y seguimiento a la gestión en materia de educación en los ámbitos nacional y territorial.

*Política de pertinencia.* Busca que mediante la educación los estudiantes alcancen un desempeño ciudadano y productivo exitoso, para mejorar sus condiciones de vida y garantizar la competitividad del país<sup>13</sup>.

## 6. ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MENOR DE EDAD

Si bien es cierto esta política pública no se encuentra dirigida de manera específica a los niños, niñas y adolescentes, es conveniente señalar que en la medida que el núcleo familiar al cual pertenece el menor deje de encontrarse en el riesgo de una situación económica que amenace con la indigencia y las cabezas del hogar cuenten con condiciones de trabajo y seguridad social que les permitan prodigar una mayor atención a los miembros más vulnerables que la componen, dichos sujetos de derechos lograran por vía indirecta la protección de las necesidades básicas que requieren especial atención .

Así las cosas, el fortalecimiento de la política pública de estabilización socioeconómica, pretende impulsar la participación de las cabezas de familia en actividades productivas y de generación de ingresos mediante el desarrollo de proyectos locales de intervención psicosocial y/o productivas, con capacitación técnica diferenciada.

## 7. ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA EL MENOR DE EDAD

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha establecido, para *garantizar* la facilidad de acceso a una vivienda en condiciones de seguridad y dignidad, lineamientos generales relacionados con la adecuación de instrumentos normativos y de política pública, en donde sean tomadas como referencia las condiciones específicas de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento y los grupos poblacionales que la componen, con el

---

<sup>13</sup> Ídem.



propósito de garantizar de manera progresiva, integral y focalizada la cobertura en materia de vivienda.

Según se relaciona en el documento de rendición de cuentas de Acción Social, esta política está basada en los *principios de progresividad e integralidad*, reconociendo las condiciones culturales y de vulnerabilidad así como las diferencias regionales, de manera que se brinde una atención equitativa para la solución de vivienda.

Para el efecto, se han desarrollado en coordinación con otras entidades responsables de la política de vivienda, las acciones que se mencionan a continuación:

- a. Conformación de una mesa técnica junto con MAVDT y DNP para la elaboración del diagnóstico y la definición de los lineamientos.
- b. Convocatoria, apoyo logístico y diseño metodológico de los talleres para la realización del diagnóstico con la población desplazada y entidades territoriales,
- c. Elaboración de un documento conjunto de diagnóstico y lineamientos de política de vivienda para PD.

No obstante las diferentes acciones que se han realizado en pro del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en este sentido, es claro que uno de los grandes problemas que aún no cuentan con una solución efectiva para la población objeto de desplazamiento es la posibilidad de acceso a una vivienda propia.

De acuerdo con el seguimiento realizado a los diferentes proyectos ordenados en el marco del Auto 251 de 2008, al 30 de junio de 2009, la mayoría de familias desplazadas no cuenta con un espacio propio en el cual sentar nuevas bases, por el contrario viven en lugares reducidos y en algunos casos en situaciones de hacinamiento, teniendo en cuenta que el grupo familiar, en la mayoría de los casos, se compone de madres cabeza de familia, niños y niñas de los 0 a los 7 años y adultos mayores.

## 8. RETORNO DEL MENOR DE EDAD AL SITIO DEL DESPLAZAMIENTO

El propósito de esta política pública consiste en garantizar a las personas, familias y comunidades en situación de desplazamiento, el regreso a sus lugares de origen en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Con el propósito de cumplir este objetivo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha establecido lineamientos centrales para el ajuste de la política de retorno y reubicación, tales como:

- Garantía de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.
- Adopción de un enfoque de derechos.
- Adopción del enfoque diferencial.
- Consideración de los mínimos de racionalidad de la política pública.
- Garantía de la sostenibilidad de los procesos de retorno o reubicación.

Respecto al impacto que la aplicación de esta política genera frente al niño, niña y adolescente en situación de desplazamiento, los informes presentados por acción social no hacen un análisis preciso, sin embargo, en la medida en que el menor de edad retome los lazos de unidad familiar que fueron abruptamente cortados al momento del desplazamiento, se disminuirán las consecuencias nocivas en el aspecto psicosocial, lo cual es un paso para el restablecimiento de sus derechos.

#### LA CATEGORÍA DERECHO DE PROTECCIÓN EN LA ETAPA DE EMERGENCIA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Como respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional, se informa que el ICBF participó en la entrega de ayuda humanitaria a 10.804 niños/as y adolescentes, en emergencia; de igual forma esta institución ha establecido unos mecanismos y estrategias para atender los aspectos psicosociales y nutricionales, específicamente a las mujeres gestantes y lactantes y en niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, con el objetivo de proteger y garantizar la restitución de los derechos de los niños y niñas cuando se encuentran en riesgo o han sido vulnerados sus derechos fundamentales.

Para el desarrollo de estas acciones se diseñaron tres estrategias:

- Apoyo alimentario y nutricional (raciones de emergencia).
- Unidades Móviles para el acompañamiento psicosocial y nutricional.
- Remisión a programas regulares del ICBF y demás servicios ofrecidos por las entidades corresponsables del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD–.

#### LA CATEGORÍA DERECHO DE PARTICIPACIÓN

La Corte Constitucional menciona los siguientes riesgos a los que está expuesta la población infantil en situación de desplazamiento:

- Afectación e interrupción de la ciudadanía activa por el control y manipulación por parte de grupos armados ilegales.

– Estigmatización y restricción de la organización, y participación de adolescentes y jóvenes, generada por miedos de los padres y amenazas de los actores armados.

– Invisibilización política y social en la prevención y atención del desplazamiento que afecta la identificación de riesgos de impactos y acciones diferenciales.

En razón a lo anterior, Acción Social realizó talleres de participación e interlocución donde se estuvieron concentrados niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, quienes plantearon sus sentimientos frente a la violación de sus derechos a fin de propiciar espacios de participación activa y detectar sus necesidades y principales derechos vulnerados.

De los resultados de la información recolectada se concluye que en los nueve municipios donde se desarrollaron los talleres los niños, niñas y adolescentes consideraron como derechos más importante los siguientes:

1. A la educación.
2. A tener una familia unida, tener padre o madre.
3. A la recreación y al juego.
4. A la salud.
5. A la alimentación y nutrición.
6. A tener una vivienda digna.
7. A tener un nombre y una nacionalidad.
8. A la libertad.
9. A la vida.
10. A ser protegido contra el maltrato intrafamiliar y el abuso.
11. Al respeto.
12. A la protección en el conflicto armado.
13. A la comprensión al buen trato, afecto y amor.
14. A expresarse libremente.
15. A ser escuchado.

Así mismo se estableció que en la percepción de los niños, niñas y adolescentes los derechos más vulnerados son:

1. El derecho a la vivienda (el más vulnerado).
2. El derecho a la recreación y el juego.
3. El derecho a la educación.
4. El derecho a tener una familia.
5. El derecho a la salud y atención médica,
6. El derecho a vivir en armonía.
7. El derecho a la protección contra abuso físico y mental.
8. El derecho a expresarse libremente.

Los niños, niñas y adolescentes que participaron en los talleres coincidieron en afirmar que el derecho a la participación no está garantizado, pues no tienen ningún medio de comunicación que les permita expresar sus opiniones, no existen programas de información de derechos, de oferta institucional, de actividades recreativas y deportivas, de capacitación en formas organizativas y de liderazgo.

En síntesis, no existen programas ni actividades que potencien sus capacidades y habilidades, por lo que es necesario que se diseñen, a partir de esta útil información, políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho<sup>14</sup>.

PROYECTO PILOTO DE PREVENCIÓN DEL IMPACTO DE MINAS ANTIPERSONAL Y MUNICIONES SIN EXPLOTAR EN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EN SAMANIEGO (NARIÑO)

Este proyecto se desarrolla con la colaboración de la Fundación Antonio Restrepo Barco, por medio de los siguientes ámbitos de intervención: identificación de la amenaza, actitudes y prácticas de prevención, conocimiento de procedimientos ante un incidente.

Se identificaron nueve dimensiones a observar respecto del goce efectivo de derechos vulnerados por la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar en el territorio, por lo que el fin no sólo es la prevención sino el restablecimiento de los derechos violados, mediante comportamientos seguros, en la medida de lo posible.

PROYECTO PILOTO DE PREVENCIÓN DE LA VICTIMIZACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR LAS ESTRATEGIAS DE CONTROL SOCIAL DE LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY. MEDELLÍN, COMUNA 13

Este proyecto adoptó la estrategia de hacer de los jóvenes los protagonistas del proceso, para generar apropiación y compromiso a fin de brindar herramientas de transformación cultural y enfrentar los riesgos de vinculación al círculo de violencia; para el efecto se emplearon varias estrategias útiles que buscaban la sensibilización frente a la pertinencia de acciones educativas dirigidas a desarticular violencia y a promover prácticas de paz en familia, a fortalecer el liderazgo

---

14 Ídem.

de jóvenes y los avances en su formación como gestores y formadores, entre otros, que resultan importantes en el camino de restablecimiento de los derechos de los menores en situación de desplazamiento

#### DIFICULTADES EN LA ATENCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

La Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, como entidad coordinadora de los planes, acciones y programas que se han diseñado en esta materia, ha realizado las siguientes observaciones en los diferentes informes presentados ante la Corte, respecto a la dificultad en la atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado:

– Población desplazada dispersa en lugares de difícil acceso, lo que dificulta su identificación para su atención integral.

– Movilidad constante intra e intermunicipal de la población desplazada, que dificulta el establecimiento de medidas duraderas y eficientes.

– Impacto indeterminado de las reformulaciones y ajustes de las políticas públicas, frente a la población objetivo que generan retrocesos en la implementación de los programas diseñados específicamente para la protección de los derechos fundamentales vulnerados.

– Dificultades de orden público en algunas zonas señaladas en los Autos de la Corte Constitucional para desarrollar los programas piloto y las consultas previas.

– Insuficiencia en las proyecciones del presupuesto necesario y progresivo por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de acuerdo con las metas fiscales de mediano plazo del Gobierno Nacional.

– Resistencia de las administraciones locales en la asunción de su responsabilidad en el marco de la política de prevención, puesto que asumen la prevención como un deber exclusivo de entidades nacionales.

– Necesidad de fortalecimiento de las Casas de Justicia como un entorno protector de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, capaz de garantizar las rutas comunitarias e institucionales de prevención y reporte de casos, y los derechos de los niños y niñas a través de sus rutas de atención a los conflictos cotidianos, familiares y comunitarios.

– Inexistencia de lineamientos claros de entes territoriales relacionados con la prevención del desplazamiento.

– Mejoramiento de la capacidad logística a partir del fortalecimiento del equipo de profesionales que atiende las emergencias humanitarias, tanto en el

nivel nacional como en el territorial, estableciendo parámetros claros para la atención diferencial que requieren los niños, niñas y adolescentes.

– Fortalecimiento en la atención de emergencias humanitarias, que no podrá brindarse más allá de las primeras 24 horas después de ocurridos los hechos.

– Fortalecimiento de la atención a los desplazamientos masivos teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

– Necesidad de un proceso de sensibilización y de acciones educativas con miras a desarticular violencias y promover prácticas de paz en familia, como estrategia de prevención de violencia en la vida cotidiana de las familias y comunidades.

– Fortalecimiento de la capacidad presupuestal de los entes territoriales para dar respuestas oportunas en cada componente de atención.

– Necesidad de participación efectiva de las víctimas, sus organizaciones y otros agentes de política pública interesados en el restablecimiento de los derechos.

– Vinculación de las veedurías sociales para que participen en los procesos de rendición de cuentas por parte de los agentes estatales y gubernamentales obligados.

– Necesidad de establecer un mecanismo que permita conocer los verdaderos resultados de las acciones iniciadas.

– Coordinación y coherencia en las políticas públicas y en los programas y planes diseñados para la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

– Diseño e implementación de mecanismos que mejoren la coordinación de las entidades del orden nacional entre sí, y entre éstas y los entes territoriales.

– Generación de espacios de diálogo y colaboración armónica en el diseño e implementación de las diferentes políticas con todas las ramas del poder público y los entes gubernamentales.

– Diseño e implementación de mecanismos efectivos para el monitoreo, ajuste, evaluación y rendición de cuentas.

En términos generales esta es la situación actual en la política pública frente al desplazamiento de los niños, niñas y adolescentes; es de señalar que todas estas acciones emprendidas por el gobierno nacional han tenido origen en las órdenes de la Corte Constitucional, emitidas con el fin de encontrar salidas a fin de superar el estado de cosas inconstitucional generado por la gravedad de afectación la violación masiva, recurrente y prolongada de los derechos fundamentales de la población desplazada, especialmente en relación con los niños, niñas y adolescentes que resultan ser las mayores víctimas del problema.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el marco de esta investigación se ha determinado:

– El restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, pese a haber encontrado eco en la actuación del Estado, no ha conseguido evitar que el fenómeno del desplazamiento continúe presentándose.

– Se debe concienciar a los entes gubernamentales sobre el hecho de que la responsabilidad no es exclusivamente de la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional, toda vez que frente a las diferentes solicitudes de información que se realizaron, cada agencia se limitó a informar que se había trasladado la inquietud a Acción Social, de lo cual se concluye que los entes gubernamentales consideran a esta entidad como la que lidera la política de atención a la población en desplazamiento por lo que la responsabilidad no les corresponde.

– Gran parte del diseño general de planes y programas actuales en atención a niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento ha tenido origen en la Corte Constitucional que, ante la falta de acciones puntuales por parte del gobierno nacional para solucionar la violación de derechos de la población desplazada, ha tenido que idear planes específicos para superar el estado de cosas inconstitucional derivado de la violación de derechos.

– Luego de la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, que declara el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, la Corte Constitucional ha venido examinando si sus decisiones han sido cumplidas, no obstante, se observa, a través del sinnúmero de Autos de cumplimiento posteriores a la sentencia dictados hasta la fecha, que la Corte no se ha pronunciado en forma contundente respecto al hecho del *incumplimiento* evidente de las mismas.

– El diseño de la política pública se ha concretado exclusivamente a lo ordenado en el Auto 251 de 2008, sin estudiarse otras alternativas.

– El Estado se debe asegurar que la política pública en atención a la infancia y la adolescencia en situación de desplazamiento llegue a la totalidad de esta población, a través de diferentes mecanismos que permitan determinar su cantidad, identificación y ubicación partiendo, por ejemplo, de la optimización en los sistemas de caracterización y registro que permitan tener una percepción real del fenómeno del desplazamiento, a fin de adoptar las medidas necesarias para afrontar el problema.

– Se deben establecer criterios claros de diferenciación entre población en situación de desplazamiento y población vulnerable, porque se ha evidenciado como dificultad en las entidades encargadas de atender a la población despla-

zada, especialmente en infancia, que en ocasiones no hay tal claridad, lo que impide identificar la verdadera dimensión del problema y dificulta la adopción de medidas oportunas y pertinentes para afrontar en debida forma la vulneración de derechos.

– Es imperativo ordenar al ICBF el diseño y ejecución de un programa especial para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como lo ordena el Código de la Infancia y de la Adolescencia frente al derecho de protección contra el desplazamiento forzado, toda vez que no se encuentra un programa diferencial del quehacer ordinario del ICBF.

– Afianzar el trabajo de las ONG cuyas acciones resultan ser positivas pero no se alcanza a evidenciar un impacto frente a la magnitud del desplazamiento.

– Fortalecer la política de atención diferencial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, en consideración a que al momento de la reubicación del núcleo familiar sobreviviente no son oportunamente garantizados derechos como educación, salud –salubridad–, alimentación, estabilización socioeconómica y vivienda en condiciones de dignidad.

– En materia de educación se observa que, a pesar de los avances, continúa la limitación al goce efectivo de derechos de los niños y adolescentes en esta materia, por lo que es necesario el diseño de un programa específico que permita la permanencia y evite la deserción escolar ocasionada por la necesidad de generar ingresos económicos para la subsistencia del núcleo familiar.

– Implementar los programas en educación, salud y seguridad alimentaria, no sólo para la primera infancia sino para todos los niños menores de 18 años, toda vez que aún se observa una discriminación frente a estos, contrario a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño.

– En materia de educación, salud y seguridad alimentaria hay vulneración de los derechos de los niños comprendidos entre los 6 y los 18 años.

– Diseño y ejecución de un programa concreto que permita la atención para reducir las consecuencias psicológicas del daño que se genera por el desplazamiento.

– Como se señaló en apartes anteriores, los niños, niñas y adolescentes tienen especial preocupación por el derecho a la vivienda, siendo este uno de los derechos más vulnerados, por lo que es necesario que se adopte un sistema de atención integral en materia de vivienda digna a la familia con disponibilidad y acceso a servicios básicos como agua potable, energía, aseo.

– Así mismo, resulta imperativo que se contemplen diferentes formas para la adquisición y financiación de vivienda a costos razonables, además de estudiarse otras modalidades como arrendamiento y permuta, entre otros. Se observa que



la política pública respecto al restablecimiento del derecho a la vivienda digna se quedó en el diseño.

– La Corte Constitucional, en su loable labor de llenar los vacíos ante la insuficiencia de política pública específica en la atención a la población desplazada, relaciona algunos derechos que con el desplazamiento han sido violados, pero deja de lado otros, como el derecho al trabajo, a la propiedad, a la posesión y el derecho a acceder a la verdad, entre otros.

– En la política pública de atención a infancia en situación de desplazamiento se echa de menos el derecho de los niños, niñas y adolescentes de acceder a la verdad, a la justicia y a la reparación, con todas las implicaciones que ello conlleva, por lo que es necesario que en la política pública se privilegie este derecho de la infancia para evitar replicar círculos viciosos de violencia, miseria y venganza indeseables para la sociedad.

– En materia del derecho a la justicia y reparación en infancia se anota que se deben fortalecer las instituciones judiciales para facilitar su goce efectivo, además, la reparación debe ser integral en sus componentes físico, mental y moral, no solamente estudiarse la alternativa de tratamiento psicológico, como se ha tratado de hacer, sin tener en cuenta la reparación integral necesaria para resarcir el daño.

– Fortalecer el sistema judicial para acabar con la impunidad de quienes han cometido toda serie de delitos en el fenómeno del desplazamiento forzado, especialmente los relacionados con la violación de derechos humanos que dieron origen al pronunciamiento de estado de cosas inconstitucional.

– Es necesario que se adopten medidas para asegurar la reunificación familiar en el caso en que los integrantes de la familia se encuentren separados, aún más si se trata de familia con hijos menores de edad.

– En relación con la atención a población desplazada con algún tipo de discapacidad física, sensorial o mental, se debe fortalecer toda la estructura para la atención a este grupo vulnerable de población desplazada, especialmente en lo referente a los niños, niñas y adolescentes, por cuanto, aunque se han iniciado algunas acciones para su especial atención, como se señaló brevemente en este escrito, se ha reportado que falta todavía mucho por hacer al respecto, especialmente en cuanto a recursos, infraestructura y capacitación al personal

– Es necesario que respecto del trabajo infantil de los niños y niñas en situación de desplazamiento el Estado adopte medidas concretas de compromiso y acción a fin de protegerlos de la realización de trabajos que puedan ser perjudiciales para su integridad física y mental, así como interferir en su educación y en su desarrollo integral.

– Por la magnitud del problema, se debe acordar un mayor compromiso presupuestal por parte de la totalidad del Estado, que haga evidente la prioridad en la prevención, protección, y atención del fenómeno del desplazamiento, para atender de manera efectiva las necesidades básicas y solucionar estructuralmente los problemas derivados de dicho fenómeno.

– Es fundamental destinar una partida presupuestal para la atención específica de tres áreas neurálgicas: alimentación, salud y educación.

– Es importante diseñar lineamientos que permitan superar las dificultades que se presentan cuando se pretende garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos están conexos con los demás integrantes del núcleo familiar adultos.

– Se debe fortalecer la estructura gubernamental dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, buscando coordinación y sinergia entre los entes públicos, nacionales, departamentales y municipales, así como con entidades privadas que trabajan en la protección de los derechos de esta población marginada para garantizar la integralidad de la política pública en esta materia.