

RECIBIDO EL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2021 - ACEPTADO EL 3 DE OCTUBRE DE 2021

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA. UNA MIRADA DESDE LA CORTE CONSTITUCIONAL

FORCED DISPLACEMENT OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN COLOMBIA. A LOOK FROM THE CONSTITUTIONAL COURT

Liany Yetzira Hernández Granados¹

Eduardo Gabriel Osorio Sánchez²

Erika Tatiana Ayala García³

Facultad de Educación, Artes y Humanidades.

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado desde la perspectiva y abordaje que ha realizado la Corte Constitucional Colombiana. Para este propósito se empleó una metodología cualitativa con la aplicación del método de corte inductivo de tipo documental, a partir del análisis

¹ *Magister en Derechos Humanos Paz y Desarrollo Sostenible. Facultad de Educación, Artes y Humanidades. UFPS. E-mail: lianyyetzirahg@ufps.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2503-1669>*

² *Doctor en Derecho Público. Facultad de Educación, Artes y Humanidades. UFPS. E-mail: eduardogabrielos@ufps.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1977-085X>*

³ *Ph.D Teoría e Historia de la Arquitectura, Magister en estudios territoriales y de la población. Facultad de Educación, Artes y Humanidades. UFPS. E-mail: erikatatianaayala@ufps.edu.co, Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7570-6639>*

de las decisiones de esta Alta Corporación, partiendo de una conceptualización del desplazamiento forzado en situaciones de conflicto armado, su impacto en los derechos humanos de la infancia y la necesidad de implementar un enfoque diferencial al tratarse de sujetos de especial protección constitucional. Dentro de los resultados se puede apreciar el análisis de la tutela judicial efectiva en cuanto a los riesgos específicos de la niñez desplazada, el escrutinio de las políticas públicas dirigidas a la población desplazada desde la sentencia T-025 de 2004, junto con sus autos de seguimiento que aluden específicamente a un enfoque etario, se evidencia la labor realizada por la Corte Constitucional aún con la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y desde otro

enfoque la ausencia de indicadores claros, la exigüidad de recursos para la ejecución de la política pública, información incompleta o sin claridad de la oferta institucional y la ausencia de un verdadero enfoque de goce de derechos y soluciones duraderas, tornándose obsoleto el seguimiento realizado por el alto Tribunal.

PALABRAS CLAVE: Desplazamiento Forzado. Conflicto armado. Niños, niñas y adolescentes. Goce de derechos.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyse the situation of children and adolescent victims of forced displacement from the perspective of the Colombian Constitutional Court. For this purpose, a qualitative methodology was used with the application of the inductive documentary method, based on the analysis of the decisions of this High Court, starting from a conceptualisation of forced displacement in situations of armed conflict, its impact on the human rights of children and the need to implement a differential approach as they are subjects of special constitutional protection. The results include an analysis of effective judicial protection in terms of the specific risks faced by displaced children, the scrutiny of public policies aimed at the displaced population since Ruling T-025 of 2004, together with its follow-up orders that specifically allude to an age-based approach. The work carried out by the Constitutional Court is evident even with the persistence of the unconstitutional state of affairs and from another perspective, the absence of clear indicators, the scarcity of resources for the execution of public policy, incomplete or unclear information on the institutional offer and the absence of a true focus on the enjoyment of rights and durable solutions, rendering the monitoring carried out by the High Court obsolete.

KEYWORDS: Forced displacement. Armed conflict. Children and adolescents. Enjoyment of rights.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de los que huyen a través de una frontera internacional, los desplazados internos se mantienen dentro de las fronteras de su país, por lo que no tienen el estatus ni la protección internacional que conlleva el régimen legal aplicable a los refugiados. El desplazamiento interno se compone de dos características: por un lado es coercitivo e involuntario y por otro lado, la población afectada se mantiene dentro de las fronteras nacionales (Goldman, 2009).

Cualquier esfuerzo para promover los derechos de las personas en situación de desplazamiento debe abordarse de forma integral a partir de los motivos o causas que provocaron la huida forzosa de la población. Aunque no se puede señalar una sola causa para el desplazamiento forzado, es relevante comprender la necesidad de afrontarlas con el fin de prevenir y abordar este fenómeno, incluso si se encuentran interrelacionadas o superpuestas (Cohen & Deng, 2012).

En la presente investigación el abordaje se realiza a partir del conflicto armado interno colombiano, considerándolo una vulneración polifacética, cuyas afectaciones se encuentran más acentuadas en grupos de especial protección como los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), dichas violaciones pueden desembocar en problemas y dificultades psicosociales a largo plazo, las cuales comúnmente no reciben tratamiento oportuno, se les priva de educación, estabilidad y muchas veces de su entorno familiar (Jimenez-Damary, 2018)

El desplazamiento forzado afecta directamente a NNA; se convierte en una problemática que transgrede su manifestación como sujetos

de derechos, con daños al proyecto de vida individual y colectiva, perjuicios morales, físicos, psíquicos, emocionales y culturales; vulnera sus derechos a tener una familia, a educarse, a ejercer la propiedad. La persona desplazada experimenta desestabilización de la unidad familiar, desarraigo, pérdida de identidad, vulneración a la subsistencia básica e indefensión, entre otros (González & Bedmar, 2012, p. 2).

Es así que el presente artículo se propone revisar los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en cuanto a la niñez desplazada, aun cuando existe una vasta producción jurisprudencial en torno al desplazamiento forzado, dado que el enfoque de este artículo se centra en los NNA en situación de desplazamiento, solo se revisarán los principales pronunciamientos al respecto, estableciendo en primer lugar la metodología utilizada, profundizado posteriormente en el desplazamiento forzado de NNA y los autos de seguimiento del alto Tribunal.

MÉTODO

El presente artículo se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, el cual como lo señala Sandín lleva a que la investigación este orientada a la comprensión de fenómenos sociales; así como a la transformación de las prácticas o escenarios sociales; la toma de decisiones y el descubrimiento y desarrollo de un cuerpo organizado de conocimientos (Sandín, 2003). Bajo este enfoque, se analizó la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado desde la perspectiva y abordaje que ha realizado la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana.

La investigación, según su dimensión es de tipo documental (Hernández et al., 2014), compuesta por jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al fenómeno del Desplazamiento Forzado en Niños, Niñas y Adolescentes -en adelante NNA- en las que se evalúa la política pública

y atención estatal a la población desplazada, así como la aplicación del enfoque diferencial etario. Igualmente se analizaron resoluciones proferidas por distintos órganos de la ONU y doctrina y bibliografía especializada.

Se utilizó un método de corte deductivo que va de la generalidad a la particularidad de los casos relacionados con Desplazamiento Forzado y NNA. Así mismo se acudió al método analítico, con el propósito de comprender y explicar de la mejor manera el objeto de estudio. Se acudió igualmente al método hermenéutico, llevado a cabo bajo la técnica de análisis de contenido que permitió el estudio científico de la información, de manera sistemática y objetiva (López-Noguero, 2002).

La estructura del presente artículo se compone de dos títulos, el primero denominado como el desplazamiento forzado de NNA que desarrolla una contextualización del fenómeno del desplazamiento forzado y su impacto particular en NNA; el segundo, se enfoca en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia respecto de la declaratoria de estado de cosas inconstitucionales respecto de la población desplazada y la situación particular de afectación de los NNA, así como las medidas encaminadas a su protección.

RESULTADOS

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE NNA

Conforme a los principios rectores de los desplazados internos el concepto abarca tanto individuos como grupos y se refiere (Organización de las Naciones Unidas, 1998):

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de

violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (p. 5)

En 1992, el consultor Jacques Quenod presentó al Consejo Económico y Social de la ONU un informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1991), donde destacó que las poblaciones desplazadas están conformadas en su mayoría por mujeres y niños/as de origen rural en países en vía de desarrollo, a su vez evidenció las causas del desplazamiento y su relación con las violaciones a derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos, 1993).

El conflicto armado es la principal causa de los desplazamientos internos, toda vez que la población civil huye de la lucha, o escapa de múltiples victimizaciones a sus libertades fundamentales. La violencia generada por el conflicto armado interno, entonces, concentra la atención y preocupación al ser el escenario principal, aunque no el único, de las vulneraciones a los derechos humanos, fundamentalmente a la vida, la libertad, la integridad física, los derechos individuales, políticos, económicos, sociales y culturales (Guevara, 2002).

La importancia de la vigencia y respeto de los derechos humanos debe aplicarse igualmente como forma preventiva de futuros conflictos, por ejemplo, mejores niveles de salud y educación en el conjunto de la población repercute directamente en menores niveles de violencia, considerando la educación como condición básica en relación con la paz, la convivencia, el sentido cívico, la cultura y la economía (Fernández et al., 1997).

El desplazamiento interno es un desafío polifacético, para garantizar que los desplazados internos puedan disfrutar de sus derechos humanos, hay que actuar en varios frentes, a saber, el fomento y la protección

de los derechos humanos, las actividades humanitarias, la recuperación y el desarrollo, y las actividades políticas y de consolidación de la paz (Organización de las Naciones Unidas, 2009).

Teniendo en cuenta que se trata de una experiencia traumática, que transforma la vida y las comunidades, las personas se ven forzadas a abandonar sus hogares, el refugio y seguridad que les proporcionaba su territorio, la dignidad, bienes preciados y medios de subsistencia, recuerdos y sentido de pertenencia, por lo que constituye una vulneración a las libertades y bienes básicos de la persona humana, lo que obliga a instituciones, comunidad, organizaciones y sociedad civil a repensar la sociedad en la que vivimos (Vos, 2012).

Según el manual para la protección de las personas desplazadas de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) & Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (2010), las personas desplazadas sufren de constantes violaciones a sus derechos humanos, como causa y consecuencia del desplazamiento, presentan amenazas a derechos y libertades fundamentales como la vida, la seguridad, riesgo de ser víctimas de minas y restos explosivos, violencia de género, reclutamiento forzado, amenazas a la libertad personal y de circulación, separación familiar, trata de personas, pérdida del estado civil y nacionalidad. Igualmente, tienen un disfrute limitado de otros derechos y servicios básicos (Ayala et al., 2016) como alojamiento, ayuda alimentaria y nutrición, agua saneamiento, salud, prevención y tratamiento de enfermedades, educación, medios de subsistencia, tierra y propiedad, justicia, participación política y derecho al voto (Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección, 2010).

En 2019, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la resolución A/74/261, por medio de la cual se transmitió el Informe de la Relatora

Especial sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, donde se resalta que en el contexto de los conflictos y los desplazamientos internos, se acentúa la vulnerabilidad de los menores por lo que el deber de protección y cuidado de los Estados es aún mayor, ante la amenaza física, mental y social de la vida de los niños, por lo que es primordial atender el interés superior de la infancia, así como el derecho y respeto a expresar su opinión, dentro del ámbito de participación en la planificación y gestión de soluciones duraderas, bajo el principio de acción sin daño (Organización de las Naciones Unidas, 2019).

De esta manera, y de acuerdo con el ICBF y el ACNUR, el desplazamiento forzado trastorna el desarrollo de los NNA, al ser testigos de múltiples vulneraciones, vivir situaciones de miedo, rabia, rechazo, hostilidad, despojo y pérdida de confianza, detrimento de sus derechos, cambios drásticos en la estructura familiar y destrucción del tejido social, desarraigo, quebranto psicosocial y sociocultural (ACNUR-ICBF, 2010, p. 26-27).

LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE NNA

La Corte Constitucional como máximo órgano de la jurisdicción constitucional en Colombia, es la encargada de la salvaguarda e integridad de la supremacía de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y la prevalencia del Estado Social de Derecho. Con anterioridad a la declaración del estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI) en relación con la población desplazada, la Corte había proferido pocas decisiones en cuanto al desplazamiento alrededor de un par por año, sin la emisión de autos de seguimiento o sentencias de unificación; en su mayoría se trataba de pronunciamientos de tutela. Sin embargo, con posterioridad a la Sentencia T-025/04 (2004), se evidencia la relevancia del tema en los intereses de la Corte; por ejemplo, entre 1991-

2003, emitió 12 sentencias, y de 2004 a 2011, aproximadamente 396 (Yáñez, 2013).

El enfoque diferencial constituye un desarrollo específico del derecho a la igualdad; aunque todas las personas sean iguales ante la ley, ésta las afecta de manera diferente de acuerdo a las particularidades propias de cada individuo (Espinoza et al., 2012), al reconocer la necesidad de un trato distinto a aquellos individuos o grupos en situaciones distintas, a fin de tener en cuenta sus expectativas, capacidades, prácticas, relaciones y formas de comprender el mundo. Lo anterior contribuye a disminuir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población como una garantía de superación a la exclusión social (Ministerio del Interior, 2020).

Las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y salud se manifiestan en relaciones de poder asimétricas, que desembocan en una discriminación y exclusión para unos y dominación por parte de otros, por lo que el enfoque diferencial se constituye en una herramienta de análisis que visibiliza la discriminación, reconoce las vulnerabilidades y sirve como guía para acciones adecuadas, enfocadas en la atención, prevención, protección y garantía de derechos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, s.f.).

De aquí que la Corte califique a los NNA como sujetos de especial protección constitucional y dirija su atención a las necesidades y a la situación tanto fáctica como jurídica de la población de NNA desplazada. De esta manera, se determina cuáles derechos son vulnerados en el contexto del desplazamiento forzado, a efectos de enunciar el mínimo prestacional que el Estado debe asegurarles (Sarmiento, 2015, p. 169).

A juicio de Sarmiento (2015), la Sentencia T-025/04 (2004) significó un antecedente y fundamento de lo que se conocería después

como el enfoque diferencial etario en el diseño e implementación de la política pública sobre desplazamiento forzado, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la igualdad de NNA quienes, además de encontrarse en una posición de desventaja como población desplazada, deben superar mayores dificultades en este grupo, en comparación con las personas adultas.

Igualmente, la Corte ordena, en consonancia con la tutela judicial efectiva (Martin, 2019), que las autoridades responsables de la política pública de atención a población desplazada adopten dentro de la órbita de sus competencias, en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios para superar las falencias ya enunciadas, principalmente aquellas encaminadas a resolver la insuficiencia de recursos y la incapacidad institucional, toda vez que la vulnerabilidad de los ciudadanos desplazados no puede perdurar de forma indefinida (Cárdenas, 2017).

A partir de esta sentencia, la Corte visibiliza y define el desplazamiento forzado como un problema de derechos humanos. Entre las consecuencias del ECI, se encuentra la permanencia o conservación de la competencia a través del tiempo por parte del juez constitucional, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Igualmente, la Corte resalta la importancia de la participación de los representantes de los desplazados y de la cooperación internacional, para lo cual solicita la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Constitucional lleva a cabo un proceso de seguimiento periódico, público y participativo, por medio de dos mecanismos: las audiencias públicas y los autos de seguimiento (García, 2014). En el primero, se revisan los informes solicitados a diversas entidades en relación con su responsabilidad o interés en el tema de desplazamiento forzado, tras lo cual se practican audiencias públicas y

periódicas, con el fin de establecer el avance del proceso de cumplimiento de la sentencia y adoptar las medidas necesarias para superar el ECI. En cuanto a la expedición de autos de seguimiento, por medio de estos se realiza un monitoreo o seguimiento, que permite la continuidad de las órdenes impartidas; se solicitan informes; se requieren acciones concretas y se establecen indicadores para evaluar el grado de cumplimiento (Rodríguez & Rodríguez, 2010), a continuación se analizan los autos de seguimiento emitidos por la Corte Constitucional respecto a la niñez víctima de desplazamiento.

En el auto 218/06 (2006), la Corte hace referencia a la necesidad de aplicación de un enfoque diferencial en NNA, pero no profundiza al respecto. En este proveído descendió a determinar si las entidades públicas instadas habían concedido alguna explicación o justificación para no haber conseguido un avance significativo en los requerimientos realizados por esta corporación. En efecto, se pudo establecer, a través del análisis de los voluminosos informes, que no existían explicaciones claras para esto, como quiera que dichos informes contenían simples propósitos futuros, sin que se indicara su desarrollo cabal, y, en algunos casos, simplemente se aportaba información sobre el desarrollo parcial de planes.

Se encontraron áreas de la política de atención a la población desplazada en las que se presentaban problemas graves y los rezagos más significativos, como la falta de coordinación en el sistema de atención a la población desplazada y la fragmentación de la política pública, problemas en el registro y caracterización de la población desplazada, aspecto presupuestal de la política pública, ausencia de indicadores confiables y significativos, falta de especificidad en la política de atención en sus diversos componentes, falta de seguridad en los procesos de retorno, la ausencia de diferenciación en el atención

y la ausencia de un enfoque de prevención. Igualmente la Corte reprocha el cumplimiento de las órdenes, ya que las entidades encargadas no cumplieron y tampoco solicitaron la ampliación del plazo concedido para cumplir el mandato.

Por otro lado, el Auto 251/08 (2008) constituye un hito en la protección de los derechos fundamentales de los NNA desplazados por el conflicto armado, en la medida en que los considera las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada, en razón a lo cual requieren una atención diferencial (Corte Constitucional, 2008), entre otras razones debido a “la pérdida irremediable de etapas fundamentales en su proceso de crecimiento” y una “serie de problemas transversales diferenciados comunes a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento”. Dichos problemas transversales se acentúan y profundizan en ciertos ámbitos críticos de su desarrollo, debido a los crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan de su control y los marcan de por vida.

Igualmente, se encuentran los factores causales del impacto diferenciado, los cuales se deben a las dinámicas del conflicto armado y los patrones del fenómeno mismo, la exposición de los menores a los crímenes perpetrados en el contexto del conflicto armado y los riesgos especiales como crímenes contra su vida e integridad personal, el reclutamiento forzado, la violencia sexual, su incorporación en actividades económicas ilícitas, entre otros.

En el presente auto la Corte encuentra que no se han realizado acciones integrales, concretas y diferenciadas encaminadas a resolver la situación crítica de los menores víctimas de desplazamiento, a pesar de ser sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria, en virtud de los artículos 44 y 45 de la Constitución Política. Lo anterior evidencia la subvaloración de dichas cláusulas y la brecha entre el ámbito normativo y la realidad fáctica.

Se determinó que existe un consenso en las diversas fuentes de información disponible, en cuanto al impacto cuantitativamente desproporcionado del desplazamiento sobre menores de edad, que alcanza más del 50% de la población en esta condición. Esto ocasiona mayores niveles de dependencia en las familias y por ende un incremento de la situación de vulnerabilidad; incluso, un gran número de NNA son huérfanos, están solos, desprotegidos o abandonados.

La invisibilización del problema y las dificultades en los entornos familiares también se configuran en aspectos a tener en cuenta para una acción estatal diferenciada, es decir, un enfoque etario en la política pública, que permita reconocer sus riesgos, necesidades, vulnerabilidades y potencialidades específicas, y los transforme en sujetos titulares de derechos prevalentes.

Para la Corte, la respuesta estatal ha sido puntual y fragmentada, no se han presentado programas específicos ni diferenciales, solo se ha subsumido la situación de los NNA en programas generales preexistentes, sin un enfoque preventivo; incluso las respuestas jurídico formales no han sido prácticas ni articuladas (Corte Constitucional, 2008, p. 19-28).

Las causas del impacto del desplazamiento en NNA se traducen en dos vertientes, una cuantitativa y otra cualitativa, ambas desproporcionadas en virtud de la victimización frecuente de menores de edad, la invisibilidad ante el Estado, las falencias en atención, la desprotección, obstáculos y deficiencias en salud, educación, alimentación, participación y problemas graves de índole psicosocial.

En Auto 333/16 (2015) se cuestionan los resultados de las iniciativas y programas tendientes a la prevención de riesgos contra NNA desplazados, y se realiza la verificación de las órdenes impartidas en el auto 251/08 (2008).

En ese orden de ideas, el Gobierno nacional presentó información respecto a la proyección, creación e implementación del programa “Mis derechos primero” (Corte Constitucional, 2015, p. 4), el cual es analizado en auto 765/18 (2018) donde se estableció que el programa en mención no contaba con metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, así como era insuficiente en su cobertura para la magnitud del desplazamiento, además de la ausencia de indicadores que permitan valorar los resultados obtenidos con su aplicación, ni contaba con garantías de continuidad, solamente se presentaban datos estadísticos sin claridad de los resultados obtenidos. Tampoco se establecía el sustento normativo del programa, ya sea una ley, acto administrativo o política pública.

La continuidad de la vulnerabilidad de la población desplazada no se origina solamente por causas asociadas al conflicto y la violencia, sino también como consecuencia de la frágil capacidad institucional del Estado para solventar dicha problemática por medio de la atención integral a esta población y, a su vez, por la carencia de recursos destinados para este fin.

En concordancia, el auto 765/18 (2018) resalta sucesivo desplazamiento forzado individual y la agudización de los desplazamientos masivos de NNA. También resulta pertinente señalar que, a partir de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el Gobierno presentó en agosto de 2017 un informe en el que refiere los avances conseguidos a raíz de los mecanismos adoptados en dicho acuerdo. Sin embargo, persisten las afectaciones a los derechos fundamentales de los desplazados, en consonancia con el incumplimiento en la implementación del acuerdo de paz, principalmente en lo que respecta a la reforma rural integral, su ejecución ha sido mínima o inexistente debido a las restricciones institucionales (Ruiz, 2000), por lo que el conflicto agrario continua repercutiendo en las

prácticas que desembocan en el desplazamiento y la concentración de la tierra (Sarmiento, 2018).

Resulta factible colegir que, de conformidad con este contexto, la Corte Constitucional se vio inclinada a ratificar la necesidad de mantener su intervención en la protección del enfoque diferencial concerniente a los NNA víctimas de este flagelo, toda vez que el Gobierno nacional no consiguió comprobar de forma fehaciente, objetiva, conducente y pertinente el goce efectivo de los derechos de esta población. Asimismo, la Corte Constitucional dispuso como consideración final la importancia de la participación de la sociedad civil para avanzar en la superación del ECI; en ese sentido, trajo a colación lo dispuesto en la Sentencia T-388/13 (2013), en cuanto a la obligación de abrir espacios de participación a los beneficiarios de las políticas y a la sociedad civil en general (Corte Constitucional, 2018, p.122).

De igual manera, se declaró que el índice de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025/04 (2004) y en el Auto 251/08 (2008), en términos de goce efectivo de los NNA víctimas del desplazamiento forzado, es bajo, en razón a que se siguen presentando bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que imposibilitan verificar un progreso significativo en la situación de este grupo poblacional, conforme fue establecido en esta providencia.

En la labor de seguimiento de la Corte se puede apreciar una labor mecánica entre la entrega de informes y la inoperancia, incluso desde la función que realiza el alto Tribunal, solamente en auto 373/16 (2016), se resaltó la necesidad de consolidar una batería de indicadores de goce efectivo de derechos (IGED), con el fin que los informes que se allegan al proceso de seguimiento del ECI en relación con la población desplazada versen sobre elementos comunes, lo que permitiría su triangulación y contraste. Este aspecto que fue complementado en el Auto 331/19 (2019), sin que exista a la culminación

de esta investigación un pronunciamiento sobre los NNA desplazados con su aplicación.

Por último, resulta pertinente resaltar la labor realizada por la Corte Constitucional y la repercusión de sus decisiones en los NNA víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que representan un cambio de escenario en los derechos o incluso en la prevención de riesgos en la infancia. Con posterioridad a su proceso de seguimiento, se han presentado avances significativos en la concepción de los NNA como sujetos de derecho, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de ello, persiste el ECI y aún no existe en enfoque etario en el goce de derechos, incluso se identifica la persistencia de los mismos problemas planteados en la sentencia T-025/04 (2004) más de 15 años después, como lo son la ausencia de indicadores claros, la falta de coordinación y precisión de competencias entre entidades, exigüidad de recursos para la ejecución de la política, información incompleta o sin claridad de la oferta institucional y la ausencia de un enfoque diferencial.

Todo ello evidencia los profundos vacíos en la implementación de la política pública, el papel deficiente de la Corte a través de los autos de seguimiento, la ausencia de una reparación integral, sin restablecimiento de derechos, ni goce efectivo de derechos, donde la falta de soluciones duraderas con enfoque en derechos humanos, conlleva al transcurrir de la etapa de la niñez desplazada sin que se transformen sus condiciones de vida, ante la continuidad de las vulneraciones, la materialización de los riesgos y la omisión de mecanismos eficientes de prevención (Coalico, 2018).

Finalmente, existe el debate constitucional sobre la ineficacia de la continuidad del ejercicio de la competencia de verificación de la Corte en cuanto a la población desplazada, toda vez que no se ha superado el ECI y el desplazamiento forzado continúa. También se cuestiona la

falta de razonabilidad de la competencia a perpetuidad en cabeza de la Corte, el no acatamiento de las órdenes emitidas por esta y la apariencia de imposible cumplimiento de las mismas (Bernal, 2016). A pesar de esto, resulta innegable el papel transformador que ha tenido la Corte en materia de protección y garantía de derechos a la población desplazada, en virtud del proceso de seguimiento realizado.

CONCLUSIONES

El conflicto armado es la principal causa de desplazamiento forzado interno, el fomento y la protección de los derechos humanos de la población desplazada es un desafío polifacético que obliga el accionar de instituciones, comunidad, organizaciones y sociedad civil. Las múltiples afectaciones a los derechos y libertades fundamentales de la población desplazada se encuentran más acentuadas en grupos de especial protección como los niños, niñas y adolescentes ante la amenaza física, mental y social en la vida de la infancia.

El desplazamiento forzado afecta directamente a NNA; se convierte en una problemática que transgrede su manifestación como sujetos de derechos, con daños al proyecto de vida individual y colectiva, perjuicios morales, físicos, psíquicos, emocionales y culturales; vulnera sus derechos a tener una familia, a educarse, a ejercer la propiedad. La persona desplazada experimenta desestabilización de la unidad familiar, desarraigo, pérdida de identidad, vulneración a la subsistencia básica e indefensión, entre otros.

Desde la declaratoria de estado de cosas inconstitucional respecto a la población desplazada la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre la importancia de la aplicación de un enfoque diferencial en NNA, reconociendo los riesgos específicos y los problemas transversales de este grupo etario, calificándolos como sujetos de especial protección constitucional. Es

por ello, que mediante la expedición de autos de seguimiento realiza un monitoreo y seguimiento a las políticas públicas implementadas, mediante la solicitud de informes. Sin embargo, en cuanto al goce efectivo de derechos y la proporción de soluciones duraderas, la actuación estatal presenta fallas persistentes.

De este modo en auto 218/06 (2006) se evidencia la falta de coordinación en el sistema de atención a la población desplazada, la fragmentación de la política pública, problemas en el registro, aspectos presupuestales y ausencia de indicadores confiables, posteriormente el auto 251/08 (2008) constituyó un hito en la protección a los NNA víctimas de desplazamiento forzado, propendiendo por una atención diferencial ante el impacto cualitativa y cuantitativamente desproporcionado, donde los NNA alcanzan más del 50% de la población desplazada, resaltando a su vez, la ausencia de acciones integrales, concretas y diferenciadas encaminadas a resolver la situación crítica de la niñez, con una brecha entre el ámbito normativo y la realidad fáctica, con la invisibilización del problema y las dificultades en los entornos familiares.

Luego, en auto 333/15 (2015) y 765/18 (2018) continua el escrutinio de la atención a los NNA desplazados, de esta forma se aborda por ejemplo, el programa “mis derechos primero” como la respuesta específica del Estado a esta problemática, estableciéndose que carece de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, su cobertura es insuficiente, no presenta garantías de continuidad, ni indicadores de resultados. En este sentido se concluye que la vulnerabilidad de la población desplazada no se origina solamente por causas asociadas al conflicto y la violencia, sino también como consecuencia de la frágil capacidad institucional del Estado para solventar dicha problemática por medio de la atención integral a esta población y, a su vez, por la carencia de recursos destinados para este fin, por lo que las órdenes impartidas

en la sentencia T-025/04 (2004) y los autos de seguimiento enfocados en la infancia presentan un índice bajo en cuanto al goce efectivo de derechos, bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que imposibilitan verificar un progreso significativo en la situación de este grupo poblacional.

La labor realizada por la Corte Constitucional ha representado un cambio de escenario en los derechos o incluso en la prevención de riesgos de los NNA. Con posterioridad a su proceso de seguimiento, se han presentado avances significativos en la concepción de los NNA como sujetos de derecho, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de ello, persiste el ECI y aún no existe en enfoque etario en el goce de derechos, incluso el papel de la Corte se torna mecánico y obsoleto ante la persistencia de los mismos problemas planteados en la sentencia T-025/04 (2004) más de 15 años después, como lo son la ausencia de indicadores claros, la falta de coordinación y precisión de competencias entre entidades, exigüidad de recursos para la ejecución de la política, información incompleta o sin claridad de la oferta institucional y la ausencia de un enfoque diferencial, por lo que también se alude a la ineficacia de la continuidad del ejercicio de la competencia de verificación en cabeza de la Corte, debido al no acatamiento de las ordenes y la apariencia de imposible cumplimiento de las mismas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados & Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). *Directriz para la atención diferencial de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia*. ACNUR-ICBF. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26515.pdf>

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Ayala, E. T., Rodriguez, R., & Osorio, E. G. (2016). Arquitectura y arte como medios para construir y fortalecer la Colombia del postacuerdo. *DEARQ-Revista de Arquitectura*, (18), 46-55.
- Bernal, C. (2016, 9 de Junio). *Es Estado de cosas inconstitucional y su verificación*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional-y-derechos-humanos/el-estado-de-cosas-inconstitucional-y-su-verificacion>
- Cardenas, S. (2017). El derecho de los desplazados, estado de cosa inconstitucional sentencia t-025 de 2004 un paradigma en el conflicto interno colombiano. *Revista Heurística*, (20), 199-213.
- Coalico. (2018, 20 de septiembre). *El regreso que nunca fuimos. Informe sobre la situación y los impactos del desplazamiento forzado en niños, niñas y adolescentes en procesos de reubicación y retornos*. <https://coalico.org/tag/retornos-y-reubicaciones/>
- Cohen, R., & Deng, F. M. (2012). *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Brookings Institution.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1991, 27 de June). *Note/by the Secretary-General pursuant to Economic and Social Council resolution 1990/78: addendum; report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod*. <https://www.refworld.org/docid/49997afe4.html>
- Comisión de Derechos Humanos. (1993). *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the commission*. <https://www.refworld.org/pdfid/45377b620.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (s.f.). *De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta para la política de derechos humanos en Colombia (2014-2034)*. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Paginas/131213-violencia-sociedad-Derechos-propuesta-Politica-Integral-Derechos-Humanos-2014-2034.aspx>
- Corte Constitucional. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025 (Manuel José Cepeda Espinosa). https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/sentencia-t-025-04_0.pdf
- Corte Constitucional. (2006, 11 de agosto). Auto 218 (Luis Ernesto Vargas Silva). <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202011/183.%20Auto%20del%2018-07-2011.%20Respuesta%20Oficio%20No.%20612693%20de%20la%20Direcci%C3%B3n%20nacional%20del%20CTI.pdf>
- Corte Suprema de Justicia (2008, 06 de octubre). Auto 251 (Manuel José Cepeda Espinosa). <https://www.refworld.org/es/docid/57f76df51a.html>
- Corte Constitucional, (2013, 28 de junio). Sentencia T-388 (María Victoria Calle Correa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm#:~:text=El%20Sistema%20penitenciario%20y%20carcelario%20est%C3%A1%20obligado%20a%20garantizar%20el,conservan%20son%20de%20vital%20importancia.>

- Corte Suprema de Justicia (2015, 10 de agosto). Auto 333 (Myriam Ávila Roldán). <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20333%20del%2010%20de%20agosto%20de%20%202015%20Solicitud%20NNA.pdf>
- Corte Constitucional. (2016, 23 de agosto). Auto 373 (Luis Ernesto Vargas Silva). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>
- Corte Suprema de Justicia (2018, 27 de noviembre). Auto 765 (Gloria Stella Ortiz Delgado). <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202018/Auto%20765%20del%2027%20de%20Noviembre%20de%202018.pdf>
- Corte Constitucional. (2019, 20 de Junio). Auto 331 (Gloria Stella Ortiz Delgado). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20declar%C3%B3%20la,fundamentales%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20desplazada.>
- Espinoza, N., Galindo, A., Bastidas, W., & Monsalve, J. (2012). Estado actual de la población víctima de desplazamiento forzado en cuanto al enfoque diferencial de su atención, el derecho a la integridad, la subsistencia mínima y al ingreso económico. Tercera entrega de la investigación realizada sobre el estado actual. *El Ágora U.S.B*, 12(1), 19-46.
- Fernandez, C., García, M., & Sarmiento, F. (1997). Movilización por la paz en Colombia: 1978-2002. *Revista Controversia*, 18-23. <https://doi.org/10.54118/controver.v0i0.374>
- García, L. F. (2014). Los autos de seguimiento de la Corte Constitucional ¿La constitución de un imaginario simbólico de justicia por parte de la Corte? *Análisis Político*, 27(82), 149-166. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49412>
- Goldman, R. K. (2009). Internal Displacement , the guiding principles on internal displacement, the principles normative status, and the need for their effective domestic implementation in Colombia, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2, 59-86.
- Gonzalez, L. H., & Bedmar, M. (2012). Población infantil en situación de desplazamiento forzado en Colombia y sus manifestaciones de ciudadanía. *Revista Paz y Conflicto*, (5), 120-137 .
- Grupo de Trabajo del Grupo Sectorial Global de Protección. (2010). *Manual para la protección de los desplazados internos*. <https://www.acnur.org/5c6c3ae24.pdf>
- Guevara, R. D. (2002). Desplazamiento y derechos humanos. *Revista Reflexión Política*, 4(7), 1-8.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª. ed.). McGraw-Hill.
- Jimenez-Damary , C. (2018). El 20° aniversario de los principios rectores: fomentar la solidaridad, forjar el compromiso. *Revista Migraciones Forzadas*, 59, 4-5..
- López-Noguero, F. (2002). El Análisis de contenido como método de investigación. *XXI. Revista de educación*, (4), 167-180.
- Martin, F. (2019). El derecho fundamental a justicia: Revisión integral e integradora del derecho a la tutela judicial efectiva. *Revista de Derecho Político*, 1(106), 13-42.
- Ministerio del Interior. (2020, 20 de Mayo). *El enfoque diferencial y étnico en la política*

pública de víctimas del conflicto armado.
https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf

- Organización de las Naciones Unidas. (1998, 11 de febrero). *Consejo Económico y Social. Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión.* <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2009, 3 de agosto). *Protección y asistencia a los desplazados internos.* <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7283.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2019, 31 de julio). *Protección y asistencia a los desplazados internos.* https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_74_261_S.pdf
- Rodríguez, C., & Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia.* Antropos, Dejusticia.
- Ruiz, L. (2000). Elites y restricciones institucionales de las reformas agrarias: la implementación del acuerdo de paz en Colombia. *Revista Derecho*, (53), 85-107.
- Sandín, M. P. (2003). *Investigación Cualitativa en Educación. Fundamentos y Tradiciones.* McGrawHill.
- Sarmiento, B. (2015). *Desplazamiento forzado interno en Colombia, niñez y derechos fundamentales: el enfoque diferencial etario.* Universidad Externado de Colombia.
- Sarmiento, J. P. (2018). La aplazada Reforma Agraria y la concentración de la tierra en Colombia. *Revista De Derecho*, (49), 7-12.
- Vos, R. (2012). Desplazamiento forzoso, género y derechos humanos. *Revista Razón y Palabra*, (81), 1-13.
- Yañez, D. (2013). El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (1991-2013): momento previo a la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional. *Justicia*, 18(23)191-218