

Bogotá D.C., 23 de enero de 2025

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN PRIMERA

(Reparto)

E.S.D.

Asunto: Acción popular con solicitud de medidas cautelares.
Accionante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionadas: Presidente de la República e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

Respetuoso saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 9001652590, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional) presenta el **MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS** en contra del **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** y el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)** para solicitar la protección de los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en los siguientes términos:

I. PARTES Y REPRESENTANTES

1. Accionante:

- La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

2. Accionadas:

Las entidades responsables de la vulneración, peligro y amenaza de los derechos colectivos son las siguientes:

- **El Presidente de la República**, señor Gustavo Petro Urrego.
- **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**, representado legalmente por Astrid Eliana Cáceres Cárdenas o quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La presente acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la paz, la seguridad pública, la salubridad pública, y el acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos esenciales como la educación, la salud y los servicios públicos domiciliarios, los cuales se encuentran gravemente amenazados por el flagelo del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes. La falta de garantías efectivas y la omisión del Estado en la implementación de medidas adecuadas han permitido la vulneración sistemática de estos derechos colectivos en diversas regiones del país.

El recrudecimiento de la violencia en distintos territorios, sumado a la presencia y expansión de grupos armados al margen de la ley, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), la Segunda Marquetalia y el Estado Mayor Central (EMC), entre otros, ha generado un entorno de inseguridad, desprotección y discontinuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales, impidiendo el goce efectivo de los derechos colectivos de la infancia y la adolescencia.

A través de esta acción, se solicita la intervención del juez constitucional para que ordene a las autoridades responsables la adopción de medidas eficaces e inmediatas que garanticen la protección de los derechos colectivos vulnerados, con un enfoque especial en la protección de los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de sujetos de especial protección constitucional.

III. HECHOS

1. En Colombia, el reclutamiento forzado de menores ha sido una práctica recurrente en el marco del conflicto armado interno. De acuerdo con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entre los años 1971 y 2016, la extinta guerrilla de las FARC-EP reclutó a un total de 18.677 niños y niñas. Estos hechos ocurrieron con mayor intensidad entre 1996 y 2016, período en el cual la JEP concentró su investigación y recopiló pruebas que evidencian la sistematicidad de esta práctica¹.

2. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el reclutamiento forzado de menores en Colombia ha experimentado un preocupante incremento en los años recientes.

3. La Defensoría del Pueblo en el informe “*Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada*” de diciembre de 2021 realizó una revisión general de las estrategias y medidas implementadas para la prevención del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes –en adelante NNA– en el marco del conflicto armado².

¹ Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Macro Caso No. 07. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso07.html>

² Defensoría del Pueblo. Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada. Disponible en: <https://repositorio.defensoria.gov.co/items/286752fc-93a2-4d22-804a-de5c1843d7d5>

En dicho informe se concluyó que el 83% de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, desde 2018 hasta el 31 de octubre de 2021 contemplan algún grado de riesgo y amenaza de reclutamiento, uso y utilización de los NNA, lo cual evidencia que los grupos armados ilegales y la delincuencia organizada los instrumentaliza.

3.1. La Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 005 del 22 de febrero de 2023 presentó un informe sobre el aumento del reclutamiento forzado por parte de grupos armados no estatales al margen de la ley en los municipios de Caloto, Corinto y Toribío en el departamento del Cauca³, así:

Dentro de los hechos de desarmonía registrados por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca -ACIN- desde el 1 de enero hasta el 30 de noviembre de 2022, se tienen:

Tabla N° 2. Hechos de desarmonía 1/01/2022 a 30/11/2022¹⁸

TIPO DE HECHO	CANTIDAD.
Atentado	2
Desaparición forzada	6
Homicidio	12
Hostigamiento/combates	15
Seguimiento	7
Amenazas	10
Reclutamiento	175
Total hechos victimizantes	227

3.2. El Defensor del Pueblo en pronunciamiento del 14 de marzo de 2024 se refirió a la falta de acción institucional para combatir este flagelo en los siguientes términos:

“La Defensoría del Pueblo lanzó en 2021 la ‘Estrategia Defensorial contra el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes’, la cual busca impulsar y fortalecer las acciones de prevención, atención, promoción y divulgación.

• A través del Sistema de Alertas Tempranas y la implementación del ‘Botón de registro de casos de reclutamiento’ de la entidad de derechos humanos se ha logrado evidenciar el aumento de la problemática y, lo que es más preocupante, la falta de acción institucional, el subregistro y aún más grave las violaciones de derechos contra la infancia y la adolescencia que siguen ocurriendo en el desarrollo del conflicto armado.

• Por medio del ‘Botón de registro de casos’, durante el 2023 se registraron 184 casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en los siguientes departamentos:

- Cauca (125)
- Norte de Santander (14)
- Nariño (10)
- Putumayo (6)
- Arauca (6)
- Valle del Cauca (5)

³ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 005 del 22 de febrero de 2023. Disponible en la página web de la Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/005-23.pdf>



- Caquetá (5)
- Amazonas (4)
- Chocó (4)
- Antioquia (3)
- Meta (2)

• De estos, 110 casos son de niños y adolescentes y 74, de niñas y adolescentes.

• Las edades de las víctimas:

- 9 años (1 caso)
- 11 años (1 caso)
- 12 años (4 casos)
- 13 años (21 casos)
- 14 años (31 casos)
- 15 años (37 casos)
- 16 años (27 casos)
- 17 años (28 casos)
- 18 años (1 caso)
- En 15 casos no ha sido posible precisar la edad de las víctimas.

• En relación con la pertenencia, resulta importante mencionar que el 68,4% pertenece a comunidades indígenas, siendo este grupo poblacional el que en mayor medida se está viendo afectado por el delito.

• Durante el 2024 se han reportado 23 casos en los siguientes departamentos:

- Cauca (13)
- Nariño (5)
- Cundinamarca (3)
- Putumayo (1)
- Huila (1)

• Continúa siendo una preocupación que, de los 23 casos, 10 corresponden a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas.”.

3.3. El aumento del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes llevó a la Defensoría a emitir una nueva alerta temprana el 24 de junio de 2024 No. 015-24, en la que se indicó lo siguiente⁴:

“La presente Alerta advierte riesgos por vinculación de niños, niñas, adolescentes (NNA) a grupos armados organizados, bajo las modalidades de reclutamiento forzado, uso y utilización, en el marco del control hegemónico que ejerce el Estado Mayor Central con los Bloques Occidental Comandante Jacobo Arenas a través del Frente Dagoberto Ramos Ortiz en Páez (Cauca) y Bloque Central Isaías Pardo con el Frente Ismael Ruiz en Íquira (Huila).

⁴ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 015-24. Disponible en la página web de la Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/015-24.pdf>

Este escenario se proyecta sobre lo ya alertado en AT No. 29-20 y su Informe de Seguimiento No. 033-22, destacando la persistencia del riesgo descrito en dichos instrumentos. Conforme a lo visto se advierte un riesgo grave e inminente de reclutamiento forzado, uso y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el contexto de los municipios de Íquira (Huila) y Páez (Cauca), en el marco de lo advertido en AT N.º 029-20 y el IS N.º 033-22, particularmente a cuenta de la expansión y consolidación territorial del Estado Mayor Central, a través de sus Frentes Ismael Ruiz (Huila) y Dagoberto Ramos (Cauca), quienes se han distribuido territorialmente esta zona bi-departamental.

Preocupa además la repetida ejecución de hechos de reclutamiento forzado, uso y utilización de la población referida, respecto de un amplísimo subregistro que impide dimensionar la magnitud del fenómeno advertido y la continuidad de la presión y estigmatización sobre líderes y lideresas sociales y autoridades tradicionales indígenas y afro con el único objetivo de mantener este predominio, impidiendo la presentación de denuncias.”.

3.4. En la Alerta Temprana No. 015-24 se indicó que la principal causa del reclutamiento forzado de menores de edad se debe al incremento de la violencia en diferentes zonas del país, predominando el sector rural:

“En el curso de seguimiento se reportaron diversos hechos de violencia constitutivos de consumación del escenario de riesgo descrito en la AT N.º 029-20, particularmente relacionados con la expansión territorial, distribución territorial y organización de bloques y frentes del Estado Mayor Central (EMC). Diversos casos de vinculación de NNA a los grupos fuente de amenaza, cuya ocurrencia fue advertida oportunamente por la Defensoría, han permitido observar una consumación diferencial e interseccional de estos riesgos.

En este sentido, tal y como se dijo anteriormente, la presente Alerta Temprana NO subsume ni da por cerrada AT N.º 029 de 07 de julio de 2020 y su Informe Seguimiento N°033 de 21 de diciembre de 2022. Si bien la presente advertencia se enfoca puntualmente en las dinámicas de riesgo relacionadas con reclutamiento, uso, y utilización de NNA al Estado Mayor Central, se entiende que estos se inscriben en el escenario de riesgo de violación de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario previamente advertido.”.

Considerando estos hechos, el Presidente de la República, en su calidad de responsable de conservar y restablecer el orden público en todo el territorio nacional, no ha tomado las medidas necesarias para atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, especialmente en lo relacionado con el reclutamiento forzado por parte de estructuras criminales.

3.5. La Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana No. 015-24 identificó los siguientes factores adicionales al incremento de la violencia, como fuente que incentiva el reclutamiento forzado de menores:

i) Condiciones económicas:

“En primer lugar, se destaca que los territorios referenciados se caracterizan por ser zonas rurales que tienen altos niveles de pobreza, bajos niveles de desarrollo económico y altos niveles de necesidades básicas insatisfechas”.

ii) Débil presencia estatal:

“En segundo lugar, la débil presencia y respuesta del Estado se refleja en dos dimensiones: Una de carácter general, que se define por una débil y precaria oferta institucional y de servicios que no responde ante las necesidades socioeconómicas de las familias y los niños, niñas y adolescentes, que impide que las familias salgan de la pobreza y que los niños, niñas y adolescentes puedan materializar sus derechos a la educación, salud, recreación y uso del tiempo libre, a la nutrición, el desarrollo y al acceso de adecuados servicios públicos.

La segunda dimensión, más específica, es la falta de una política pública nacional actualizada (Decreto 1443 de 2018) en materia de prevención y protección al reclutamiento forzado y al uso y utilización, con responsabilidades claras, y que tenga en cuenta lo que sucede en el nivel territorial. Al respecto, se destaca que aún la actual línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados reglada en el Decreto 1443 de 2018⁵ (Sic) no evidencia de manera clara cómo fenómenos como el narcotráfico, la minería ilegal y el uso de redes sociales tiene un impacto directo con el reclutamiento forzado, e incluso en dinámicas asociadas a la trata de personas y explotación sexual comercial de NNA (ESCNNA) por tanto, no hay acciones de prevención claras que puedan enfrentar estas problemáticas frente al reclutamiento forzado”.

3.6. En la Alerta Temprana No. 015-24, la Defensoría del Pueblo hizo recomendaciones a la Presidencia de la República y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Entre estas se destacan la necesidad de coordinación para una respuesta rápida y efectiva, el fortalecimiento institucional, la garantía de condiciones humanitarias en el diálogo con actores armados, y la adopción de medidas de prevención y protección enfocadas en niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, entre otras acciones.

De igual forma, al ICBF se le solicitó articular, diseñar e implementar una estrategia concertada con autoridades indígenas y/o líderes de consejos comunitarios, para impulsar el restablecimiento de derechos de NNA con enfoque diferencial:

“A la Subdirección de Restablecimiento de Derechos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, estudiar la viabilidad de articular, diseñar e implementar una estrategia concertada con autoridades indígenas y/o líderes de consejos comunitarios, para impulsar el restablecimiento de derechos de NNA con enfoque diferencial, que contenga:

- i. acciones de fortalecimiento de mecanismos propios de reintegración social y comunitaria desde la cosmovisión y prácticas culturales propias;*
- ii. alternativas de atención en salud mental desde la medicina tradicional, armonizando estrategias y rutas de atención en salud concebidas por las Secretarías de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social;*
- iii. fortalecimiento de procesos educativos en sus diferentes niveles, y formación integral priorizando niveles flexibles de aprendizaje y articulación con actores institucionales responsables en educación del nivel local (SENA – SED, etc.);*
- iv. consolidación de un grupo de seguimiento de desvinculación y restablecimiento de derechos que realice un monitoreo constante a los NNA desvinculados, en aras de ajustar las estrategias concertadas cuando sea necesario”.*

⁵ La Defensoría se refiere al Decreto 1434 de 2018 “Por el cual se adopta la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados”.

3.7. Mediante comunicado de prensa 681 del 12 de julio de 2024, la Defensoría del Pueblo reiteró las alarmantes cifras de reclutamiento forzado de menores, así:

“En el primer semestre del 2024, la Defensoría del Pueblo registró 159 casos de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes (NNA) en Colombia. El 51% del total corresponde a NNA de pueblos indígenas; el 31%, a ningún grupo étnico; el 5%, a comunidades afrocolombianas, y de un 13% no se cuenta con información.

El 67% de la totalidad de los casos conocidos por la entidad nacional garante de los derechos humanos afecta a niños y adolescentes hombres y el 33%, a niñas y adolescentes mujeres.
[...]

Reclutamiento por departamentos

La Defensoría del Pueblo identificó, a través del ‘Botón de registro de casos de reclutamiento’, que el 79% de los reportes se concentra en el departamento del Cauca, con 125 casos; le sigue Arauca, con ocho casos; luego están Nariño y Putumayo, cada uno con siete; Norte de Santander, cinco; Cundinamarca, tres, y Amazonas, Guaviare, Huila y Vaupés, con uno cada uno.

La entidad, como defensora de los derechos humanos, conmina a las instituciones gubernamentales competentes a reforzar acciones de prevención por presencia, y así se contribuya a mitigar el control social y territorial ejercido por los diferentes actores armados, especialmente en los departamentos donde confluye más de un actor, pues es un aspecto que incide en mayor riesgo de reclutamiento y otras graves violaciones de derechos.

Grupos que más reclutan

En relación con los grupos armados con el mayor número de reportes sobre reclutamiento de NNA, las facciones disidentes de las Farc y el EPL serían los que más reclutan en Colombia, con el 78% de los reportes; le sigue la categoría de no determinado, con 16%; el Ejército de Liberación Nacional (ELN), 4%; grupos posdesmovilización de las AUC [AGC-Clan del Golfo, Bloque Virgilio Peralta Arenas (Caparros)], 2%.”⁶.

4. En el estudio de caracterización de niñez desvinculada del conflicto armado entre 2013 y 2022 presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁷ se presentaron las cifras que reflejan la magnitud del reclutamiento, así como una caracterización que aborda causas, perfiles y condiciones de vinculación a los grupos, para proponer medidas que atiendan la situación.

4.1. El estudio incluye el análisis de la situación de los 2.181 niñas, niños y adolescentes desvinculados del conflicto armado y atendidos en el Programa de Atención Especializada del ICBF y muestra tendencias y cambios con relación a uno anterior realizado entre 2007 y 2013.

⁶ Defensoría del Pueblo. comunicado de prensa 681 del 12 de julio de 2024. Disponible en la página web de la Defensoría del Pueblo en el siguiente enlace: <https://www.defensoria.gov.co/-/51-de-casos-de-reclutamiento-conocidos-por-la-defensor%C3%ADa-corresponde-a-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-pueblos-ind%C3%ADgenas>

⁷ UNICEF. “Estudio de caracterización de la niñez desvinculada de grupos armados organizados al margen de la ley (2013-2022)”. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/documents/estudio-de-caracterizacion-ninez-desvinculada>

Según el estudio realizado con la niñez desvinculada, los departamentos que más registraron casos de reclutamiento en este período fueron: Antioquia (13,94%), Chocó (13,25%), Cauca (12,93%), Nariño (10,82%), Caquetá (8,48%), Arauca (5,87%), Meta (5,59%) y Putumayo (5,14%). En términos de municipios, Tumaco, en Nariño, fue el lugar donde más se registraron reclutamientos, seguido de Cáceres (Antioquia) y Tadó (Chocó).

4.2. En el informe se identificaron tres factores principales que fomentan el reclutamiento forzado:

i) Situación de violencia y conflicto armado:

“El 89,7 % de los encuestados señaló que en la región en donde vivía se presentaban hechos victimizantes relacionados con el conflicto armado, había presencia de cultivos de uso ilícito y otras expresiones de violencia y de economías ilegales. Por tanto, las comunidades y familias de las que provienen probablemente ya son víctimas del conflicto armado o de otros tipos de violencia”.

ii) Pobreza:

“El 51,3 % de los encuestados consideraron encontrarse en familias en condición de pobreza antes del reclutamiento. Esta cifra es mayor a la media nacional del índice de pobreza multidimensional (IPM), que para el año 2020 fue del 26,1 % para niñas, niños y adolescentes, e incluso para la media del 46 % para niñas, niños y adolescentes de centros poblados y rural disperso (DANE, 2021b). Por su parte, el 48,7 % de los encuestados señaló que los ingresos del grupo familiar alcanzaban para cubrir los gastos mínimos, el 14,1 % que cubrían más de los gastos mínimos y un 34,6 % respondió que los ingresos no alcanzaban para cubrir los gastos mínimos. La percepción de pobreza anterior a la vinculación es un factor por razones personales de búsqueda de opciones y “un mejor futuro”, así como por ayudar a mejorar las condiciones económicas de sus familias, muchas de ellas monoparentales, con jefatura de hogar de las madres”.

iii) Acceso a servicios públicos:

“El acceso a servicios públicos en los hogares antes del reclutamiento muestra que el servicio público con mayor cobertura es el de energía eléctrica con un 76,9 %, seguido del acueducto con 59 %, alcantarillado con 39,7 %, internet con 33,3 % y la recolección de basuras con 30,8 %. Según la variable género, los hombres presentan mayores coberturas de servicios que las mujeres, en parte porque el 72,5 % de ellas vivía en zona rural”.

4.3. En el citado informe, UNICEF formuló las siguientes recomendaciones:

i) Antes del reclutamiento forzado:

- Diseñar estrategias intersectoriales de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de niñas, niños y adolescentes.
- Diseñar estrategias para el acompañamiento integral a las familias, garantizando su estabilización socioeconómica y satisfaciendo sus necesidades básicas.

- Fortalecer a las escuelas como entornos protectores de los NNA a través del mejoramiento curricular, buscando flexibilidad, con metodologías participativas y experienciales y actividades extracurriculares, privilegiando las acciones con quienes tengan dificultades de adaptación o que sean víctimas de acoso escolar.

ii) Durante el reclutamiento forzado:

- Promover acuerdos humanitarios con enfoque territorial, que faciliten el diálogo y alivios que protejan a las comunidades y detengan el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.
- Activar una ruta institucional de búsqueda y recuperación de niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de reclutamiento y que de manera rápida salvaguarde su vida e integridad garantizando el restablecimiento de sus derechos.
- Crear una estrategia de acompañamiento a las familias cuyos hijos han sido víctimas de reclutamiento, que incluya acompañamiento legal, institucional y psicosocial, con asesoría para la denuncia, el registro en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- y la identificación de actores clave que puedan acompañarlos durante el proceso.

iii) Después del reclutamiento forzado:

- Fortalecer los protocolos de la Fuerza Pública para respetar y garantizar los derechos de las NNA víctimas de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual, así como para asegurar el cumplimiento del DIH y reforzar las prohibiciones sobre involucrarlos de cualquier forma en interrogatorios o entrevistas y utilizarlos en actividades de inteligencia.
- Fortalecer la atención diferencial a niños, niñas y adolescentes desvinculados pertenecientes a pueblos indígenas.
- Fortalecer la implementación del enfoque intercultural en los procesos educativos en los diferentes niveles de educación, mediante la articulación con los actores institucionales responsables a nivel local y nacional (MEN, SED, SEM, universidades, SENA, y/o a través de una Mesa Interétnica).
- Fortalecer mecanismos propios de restablecimiento de derechos, reparación integral y reintegración social desde la cosmovisión y prácticas culturales propias.

5. En informe del 3 de junio de 2024, publicado la Agencia de la ONU para Refugiados – ACNUR, el Secretario General de Naciones Unidas presentó un reporte respecto del reclutamiento ilegal y forzado de menores de edad por parte de los grupos armados al margen de la ley⁸.

5.1. Para el caso colombiano, se advirtieron las siguientes preocupaciones:

⁸ ONU: Secretario General de Naciones Unidas, Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General, A/78/842-S/2024/384, 3 Junio 2024. Disponible en la página web de la ACNUR en el siguiente enlace: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/unsecgen/2024/es/148091?prevPage=/es/node/148091>

“42. Las Naciones Unidas verificaron 432 violaciones graves contra 329 niños (219 varones y 110 niñas), incluidos 6 niños venezolanos y 52 que fueron víctimas de múltiples violaciones. Además, las Naciones Unidas verificaron dos violaciones graves ocurridas en 2022.

43. Las Naciones Unidas verificaron el reclutamiento y la utilización de 262 niños (176 varones y 86 niñas). Un niño fue reclutado en dos ocasiones distintas por diferentes grupos armados. Los autores fueron grupos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (186), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (41), el Clan del Golfo (también conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia) (22), autores no identificados (12) y las Fuerzas Militares de Colombia (2). La mayoría de los niños siguen vinculados (136), 112 fueron liberados o se fugaron y 14 murieron. Unos 38 niños fueron utilizados en funciones de combate. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 213 niños anteriormente vinculados a grupos armados entraron en su programa de protección.

44. Un total de 63 niños (47 varones y 16 niñas) murieron (29) y sufrieron mutilaciones (34) por obra de autores no identificados (31), grupos disidentes de las FARC-EP (18), el Clan del Golfo (6), las Fuerzas Militares de Colombia (5) y el ELN (3). Las bajas se produjeron por municiones explosivas (19), asesinatos selectivos (17), combate (9), tortura (7), motivos no identificados (7), fuego cruzado (3) y operaciones militares (1).

45. Un total de 26 niños (4 varones y 22 niñas) fue objeto de actos de violencia sexual por parte de grupos disidentes de las FARC-EP (8), autores no identificados (7), el Clan del Golfo (5), el ELN (4) y las Fuerzas Militares de Colombia (2).

46. Se verificaron 27 ataques contra escuelas (24), hospitales (3) y personas protegidas relacionadas con escuelas u hospitales, atribuidos a grupos disidentes de las FARC-EP (15), autores no identificados (9) el ELN (2) y el Clan del Golfo (1). Además, 18 escuelas fueron utilizadas para fines militares por grupos disidentes de las FARC-EP (9), autores no identificados (4), el ELN (4) y el Clan del Golfo (1). Todas las escuelas han sido desalojadas desde entonces.

47. Un total de 32 niños (23 varones y 9 niñas) fueron secuestrados por grupos disidentes de las FARC-EP (12), el ELN (10), 1 Clan del Golfo (5), autores no identificados (4) y las Fuerzas Militares de Colombia (1), en su mayoría con fines de reclutamiento, represalia o intimidación. Un total de 19 niños escaparon o fueron puestos en libertad, 2 murieron y se desconoce la situación de los otros 11.

48. Un total de 22 incidentes de denegación de acceso humanitario se atribuyó al ELN (13), grupos disidentes de las FARC-EP (6) y autores no identificados (3).
[...]

50. Acojo con beneplácito la decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz de abrir el Caso 11, centrado en la violencia sexual y los crímenes de género cometidos en el contexto del conflicto. Sin embargo, me siguen preocupando los casos de violencia sexual en curso, especialmente contra niñas vinculadas a grupos armados. Insto a todas las partes a que tomen medidas de manera inmediata para hacer cesar y prevenir la violencia sexual.

52. Me preocupa seriamente el aumento constante del número de violaciones graves, en particular el reclutamiento y la utilización de niños por grupos disidentes de las FARC-EP y el ELN, así como los ataques contra escuelas y

la presencia generalizada de municiones explosivas. Es especialmente preocupante que estas violaciones tengan un impacto desproporcionado en los niños indígenas y afrodescendientes, y en las niñas.”.

5.2. En el informe se emitieron las siguientes recomendaciones:

“51. Aliento a que se ejecute una estrategia gubernamental intersectorial para prevenir las violaciones graves contra los niños y darles respuesta a nivel local, dotada de un enfoque étnico, de género y comunitario y de recursos humanos y financieros suficientes. Reitero que los niños víctimas de reclutamiento deben ser remitidos a las autoridades civiles con arreglo a los protocolos establecidos y tener acceso a los servicios de reintegración, sin discriminación por motivos de nacionalidad, etnia, género o condición jurídica. Reitero mi llamamiento a las fuerzas militares para que pongan fin a la organización de campañas cívico-militares en las que participen niños.

53. Insto a los grupos armados a que hagan cesar de inmediato las violaciones, liberen de manera incondicional a los niños y asuman compromisos concretos y con plazos determinados para hacer cesar y prevenir las violaciones graves.

54. Reitero mi llamamiento urgente a las partes negociadoras en las conversaciones de paz en curso para que incluyan las prioridades de protección de la infancia en la agenda de los diálogos de paz y prohíban explícitamente las seis violaciones graves contra los niños, incluida la violencia sexual, en los protocolos de alto el fuego.

55. Hago un llamamiento a las partes en conflicto para que reconozcan formalmente y respeten la edad de 18 años como edad mínima de reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados y las fuerzas armadas, en consonancia con la legislación colombiana y las normas mundiales de protección”.

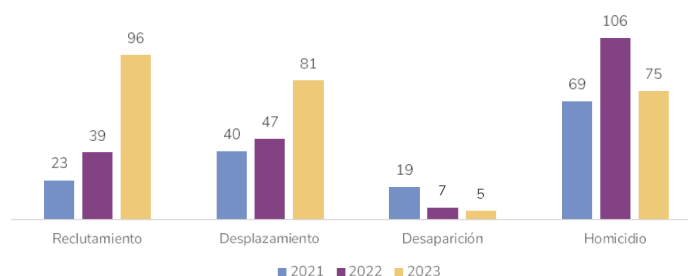
6. A su turno, la Fundación ONG Humanitarias – Colombia, en informe del 31 de agosto de 2024⁹ reflejó el aumento del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos armados no estatales al margen de la ley durante los años 2022, 2023 y 2024 (corte marzo):

“La información de la Fiscalía refleja un incremento del número de niñas, niños y adolescentes reclutados entre 2021 y 2022 del 63,7% (de 231 a 378 casos) y una posterior reducción entre 2022 y 2023 del 16,4%, alcanzando 316 denuncias en 2023. Para el caso de las comunidades étnicas, se muestra una tendencia creciente desde 2021 y un incremento exponencial, pues hubo 23 casos en 2021, y en el año 2023 se triplicó el número registrando 96 víctimas.

[...]

⁹ Fundación ONG Humanitarias – Colombia. Situación del reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes en Colombia, 2021-2023. Publicado el 31 de agosto de 2024. Disponible en la página web de la Fundación ONG Humanitarias – Colombia en el siguiente enlace: https://forohumanitariocolombia.org/wp-content/uploads/2024/08/Reclutamiento_VE.pdf

Número de niños y niñas de grupos étnicos, víctimas por delito y año



Fuente: Fiscalía, con fecha de corte a marzo de 2024.

”

6.1. Como causa del aumento del reclutamiento forzado de menores de edad, la Fundación ONG Humanitarias – Colombia indicó que la principal razón es la violencia y expansión territorial de grupos armados:

“Sin embargo, y en una dinámica paralela, se han intensificado las formas de control de los GANE sobre la población, como el confinamiento. Sólo en los primeros cuatro meses de 2024, el sistema humanitario en Colombia ha identificado situaciones de confinamiento que duran más de una semana, que afectaron a 44.000 personas, con un incremento del 108% sobre el mismo periodo de 2023. Este panorama hace necesario cuestionar cómo estas nuevas dinámicas han afectado a las niñas, niños y adolescentes, en especial en lo referente al reclutamiento, uso y utilización.

El deterioro de varios indicadores de seguridad, así como la expansión territorial de los grupos armados, se asocia con un incremento en el número de personas en sus estructuras.

La Defensoría del Pueblo indica que, entre 2022 y 2023, el número de municipios con presencia de las AGC/EGC se incrementó en un 54,9%, alcanzando los 392 municipios en 2023. El grupo de menor crecimiento en ese periodo fue el ELN, cuyo crecimiento fue de 22,2% y quienes hicieron presencia en 231 municipios.

Número de municipios con presencia de GANE, 2022-2023

GANE	2022	2023	Crecimiento
ELN	189	231	22,2%
DISIDENCIAS DE LAS FARC	230	299	30,0%
AGC	253	392	54,9%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2024).

6.2. La Fundación ONG Humanitarias – Colombia presentó las siguientes recomendaciones en su informe:

i) A los grupos armados no estatales:

“- Abstenerse de reclutar o vincular a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, independiente de la aparente o supuesta voluntad de estos o de sus familias; es una obligación de los participantes en las hostilidades no aceptar ningún tipo de relación con menores.

- No realizar campañas de difusión o propaganda en redes sociales orientadas a fomentar la vinculación de niños, niñas y adolescentes.

- Respetar las acciones humanitarias neutrales e imparciales orientadas a cubrir necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes.”.

ii) A las instituciones y funcionarios estatales responsables de las siguientes áreas:

“- Garantizar la protección de la niñez como parte de las actuales negociaciones de paz. En lo que respecta al reclutamiento implica incorporar en medidas como el cese al fuego, la prohibición de reclutamiento reconocida en el ordenamiento jurídico nacional como medida que mejor vela por el interés superior de la niñez. Por ello, el Estado al momento de suscribir acuerdos de cese al fuego que involucren una edad límite para el reclutamiento por parte de grupos armados, debe buscar la opción más garantista y acorde con el interés superior del niño, como es la prevista por el Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño y la legislación interna donde se entiende que no puede haber menores de 18 años en el conflicto.

- Disponer de los recursos financieros para poner en práctica la política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes definida por el Gobierno, en especial, en los territorios con menores capacidades financieras.

-Garantizar la presencia permanente o sistemática de instituciones civiles del gobierno en áreas de difícil acceso y con el mayor número de reportes de reclutamiento.

- Garantizar la implementación del plan de escuelas seguras.

- Mejorar la coordinación y complementariedad en la respuesta humanitaria de los actores humanitarios o de protección de los derechos de la niñez para proporcionar alternativas de prevención y protección en los territorios y de restitución de derechos en instituciones con experticia y capacidad demostrada”.

7. La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO)¹⁰, en el boletín de monitoreo No. 31 del 19 de septiembre de 2024, *“Niñez y conflicto*

¹⁰ La Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) fue creada en octubre de 1999. Es un espacio de confluencia y articulación de organizaciones de la sociedad civil, de carácter nacional e internacional, que a través de monitoreo, incidencia política, defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, busca transformar positivamente las situaciones generadas por el conflicto armado colombiano, particularmente aquellas relacionadas con el uso, reclutamiento y vinculación de la niñez a los grupos armados.

*armado en Colombia*¹¹ indicó que al menos 142 menores fueron reclutados durante el primer semestre del 2024. Este fenómeno se enmarca en un contexto más amplio de afectaciones a la infancia, donde 17.359 niños y adolescentes se vieron impactados por diversas formas de violencia en 30 departamentos del país entre enero y junio.

Entre la causa principal del reclutamiento forzado la ONG identifica el contexto de la violencia armada ejercida por grupos, por lo que, a pesar de que se han anunciado diversas estrategias para combatir este flagelo, se requieren acciones concretas en el ámbito territorial:

“Este escenario evidencia la necesidad de seguir avanzando en acciones de prevención y protección de la niñez en Colombia, pues se requieren acciones concretas que aterricen en lo municipal y territorial, las cuales desde un enfoque intersectorial contribuyan a reconocer los contextos de conflicto armado y violencias relacionadas, fortaleciendo los entornos familiares, comunitarios, educativos e institucionales”.

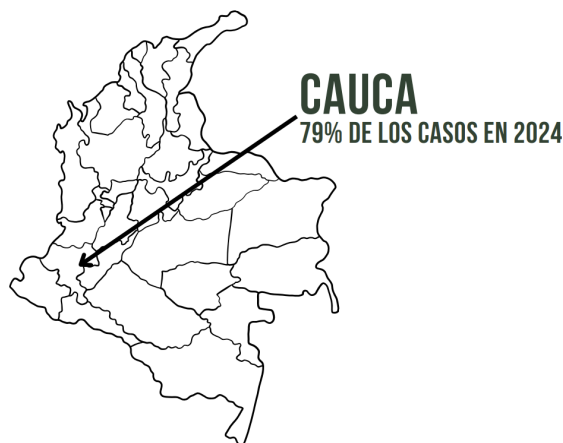
8. El Centro de Estudios sobre la Paz y el Centro de Análisis de Datos – Delfos de la Universidad Externado de Colombia, en informe de noviembre de 2024 denominado *“Aumento del reclutamiento de menores en el 2024: comunidades indígenas y afrocolombianas, las más afectadas”*¹², revelaron que para el año 2024 se registró un importante aumento en las cifras de menores de edad reclutados de manera forzosa por grupos al margen de la ley, centrando la problemática en los departamentos de Putumayo, Arauca, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Cauca.

8.1. En el informe se documenta que el 79% de los casos de reclutamiento forzado se concentran en el departamento del Cauca:

“Hasta noviembre de 2024, se han registrado al menos 160 casos de reclutamiento de niños y niñas, una cifra que superará los eventos de 2023, que sumaron 163. Los departamentos más afectados han sido Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Huila. En el Cauca, en particular, la intensidad ha sido muy alta.

¹¹ COALICO. “BOLETÍN DE MONITOREO No. 31 del Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO - ONCA”. Publicado el 19 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://coalico.org/publicaciones/boletin-de-monitoreo-n-31-ninez-y-conflicto-armado-en-colombia/>

¹² Universidad Externado de Colombia. “Aumento del reclutamiento de menores en el 2024: comunidades indígenas y afrocolombianas, las más afectadas”. Informe del Centro de Estudios sobre la Paz y Seguridad. Disponible en: https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2024/11/Una-tragedia-que-no-cesa_Informe-completo.pdf



Los responsables principales de estos crímenes son presuntamente las disidencias de las extintas FARC, con 77 casos atribuidos, seguidos por el clan del golfo, con 20. según la defensoría del pueblo, otros actores como el ELN y grupos post-desmovilización de las AUC también están involucrados”.

8.2. Entre los factores que propician las condiciones para que se dé el reclutamiento resaltan la ausencia de presencia del Estado, pobreza generalizada, necesidades básicas insatisfechas, desempleo, deserción escolar y violencia intrafamiliar:

“La acción de los grupos armados se enfoca en territorios donde los jóvenes son más vulnerables. De una parte, porque existe pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desempleo y deserción escolar y violencia intrafamiliar entre otras condiciones y de otra parte porque se trata de zonas por lo general alejadas donde la presencia del estado es muy débil y no existe una protección institucional (consúltese el reporte de ICBF y UNICEF) en estas zonas existen circunstancias que facilitan la coerción, los engaños o la seducción ilegal de los grupos armados ilegales”.

8.3. El Centro de Estudios sobre La Paz y el Centro de Análisis de Datos – Delfos presentaron las siguientes recomendaciones:

“- Es imperativo que cualquier negociación o conversación con grupos armados exija como condición inmediata para sentarse a la mesa o designar voceros de paz la suspensión de los reclutamientos de menores y la total desvinculación de los niños y niñas del conflicto armado.

Se deben fortalecer las alertas y los mecanismos de protección.

- Detectado un grupo armado en un territorio se debe prevenir a las escuelas y colegios, a las familias y poner en marcha protocolos de protección.

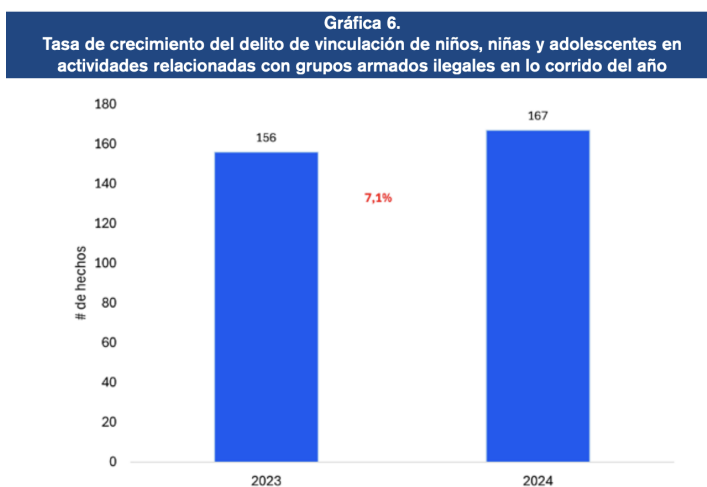
- Deben redoblar los esfuerzos en materia de acompañamiento y monitoreo de parte del gobierno colombiano, de los medios de comunicación, de la comunidad internacional y de la misma sociedad.

- *La Fiscalía General de la Nación y la justicia deben investigar estos delitos hasta que se produzcan las respectivas condenas.*

- *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe continuar registrando el bárbaro impacto de este crimen.”.*

9. El Observatorio de Seguridad del Consejo Gremial Nacional, en su Cuarto Informe de diciembre de 2024¹³ resaltó el aumento significativo del reclutamiento de NNA en el país, así:

“El reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes en el último año ha tomado gran importancia y ha sido el foco de las diferentes autoridades por su aumento persistente.



Fuente: cálculos propios con base información de la JEP.

El Mecanismo de Monitoreo de Riesgos de la JEP ha reportado 167 hechos de vinculación de niños, niñas y adolescentes en actividades relacionadas con grupos armados, 9 hechos más que los ocurridos en el mismo periodo del año 2023 (156 hechos) un aumento del 7,1%.”.

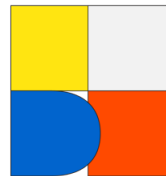
10. En diferentes medios de comunicación se ha registrado el aumento del reclutamiento forzado de NNA. Las siguientes son las noticias más recientes sobre el tema:

- En publicación del 12 de diciembre de 2024, el medio de comunicación Sucesos del Cauca publicó un artículo titulado *“El reclutamiento de menores por disidencias en el Cauca preocupa a autoridades”*

¹⁴. En la nota de prensa se indica:

¹³ Consejo Gremial Nacional. “Informe Panorama de Seguridad en Colombia”. Diciembre de 2024.

¹⁴ Nota de prensa titulada “Estamos negociando con el demonio”: general Federico Mejía sobre reclutamiento y fusilamientos de menores”. Publicada en la web de medio de comunicación La FM el 11 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/colombia/estamos-negociando-con-el-demonio-general-federico-mejia-sobre-reclutamiento-y-fusilamientos-de-menores>



“El Ejército Nacional denunció una alarmante práctica de reclutamiento forzado de menores en el departamento del Cauca por parte de las disidencias de 'Iván Mordisco'. Según el general de brigada Federico Mejía, Comandante de la Tercera División del Ejército, esta estrategia involucra la infiltración de jóvenes en instituciones educativas para identificar y seleccionar potenciales víctimas.”.

- En publicación del 11 de diciembre de 2024, el medio de comunicación La FM publicó un artículo titulado *“‘Estamos negociando con el demonio’: general Federico Mejía sobre reclutamiento y fusilamientos de menores”*¹⁵. En la nota de prensa se hace referencia al descubrimiento de fosas comunes con cuerpos de menores de edad presuntamente ejecutados por grupos armados al margen de la ley:

“El general Federico Mejía, comandante de la Tercera División del Ejército Nacional, se refirió en La FM de RCN a las graves denuncias sobre reclutamiento forzado de menores, fusilamientos de jóvenes y hallazgo de fosas comunes en el Cauca. Las declaraciones del alto mando militar revelan una situación alarmante sobre las acciones de los grupos armados en esta región del país.

‘El reclutamiento de menores ha aumentado de forma alarmante en el Cauca debido a la necesidad de estas estructuras de reemplazar las bajas sufridas por operaciones militares y desmovilizaciones. Buscan menores porque, según ellos, son de fácil adquisición’, explicó Mejía.

Según el general, estos grupos someten a los menores a prácticas inhumanas. ‘Los fusilan si intentan escapar o si no cumplen con las normas impuestas. Estas ejecuciones se realizan frente a otros niños para sembrar terror y garantizar su sometimiento’, relató. En una de las historias más impactantes, Mejía detalló el caso de diez jóvenes que intentaron huir en una camioneta hacia Popayán, pero fueron entregados nuevamente a la guerrilla por el conductor. ‘Los formaron frente a sus compañeros y los fusilaron. Uno de ellos logró escapar con una herida de bala’ añadió.

Mejía confirmó el hallazgo de fosas comunes en varios puntos del Cauca. En una de ellas, ubicada en el municipio de Buenos Aires, se encontraron los cuerpos de una niña de 14 años con un tiro de gracia y de otros cuatro jóvenes, todos menores de 19 años. ‘También tenemos información de más fosas comunes en el Patía y Argelia. Estas estructuras buscan ocultar las barbaridades que cometen en áreas de difícil acceso’, señaló.”.

- En publicación del 8 de noviembre de 2024, el diario El Espectador publicó un artículo titulado *“El reclutamiento de niños y niñas es una de las grandes tragedias de Colombia”*¹⁶. En la nota de prensa se recoge el discurso de la directora de la Misión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Colombia, en un acto que marcó la conmemoración del

¹⁵ Nota de prensa titulada “reclutamiento de menores por disidencias en el Cauca preocupa a autoridades”. Publicada en la web de medio de comunicación Sucesos del Cauca el 12 de diciembre de 2024. Disponible en: https://sucesoscauca.com/reclutamiento-de-menores-por-disidencias-en-el-cauca-preocupa-a-autoridades/#google_vignette

¹⁶ Nota de prensa titulada “¿Cómo los menores hacen resistencia al reclutamiento de grupos armados en el municipio más violento de Nariño?”. Publicada en la web del diario El Tiempo el 8 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/como-los-menores-hacen-resistencia-al-reclutamiento-en-el-municipio-mas-violento-de-narino-3398177>

Día Internacional de los Derechos Humanos en la Embajada de Estados Unidos en Colombia, sobre los desafíos y avances en derechos humanos con relación a los líderes sociales que enfrentan el reclutamiento de menores:

“En un país marcado por el conflicto, garantizar que cada niño y niña crezca en un entorno de paz sigue siendo una deuda pendiente. El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados, especialmente en regiones como el Cauca, es una de las grandes tragedias de Colombia. Según la Defensoría del Pueblo, en 2024, el 51% de los menores reclutados son indígenas, lo que subraya la necesidad urgente de intervenciones que reconozcan, respeten y se sustenten en las dinámicas culturales de estas comunidades.

No se trata sólo de evitar que los niños caigan en manos de grupos armados, sino de ofrecerles alternativas reales. Esto incluye fortalecer espacios educativos y productivos propios de sus comunidades, así como establecer rutas que permitan a los niños desvinculados regresar a sus territorios de manera segura y digna. Para que esto sea posible, el trabajo coordinado de distintas entidades es indispensable, por eso celebramos la continuidad de la CIPRUNNA y sus esfuerzos por sesionar territorialmente.”.

- En publicación del 8 de noviembre de 2024, el diario El Tiempo publicó un artículo titulado “¿Cómo los menores hacen resistencia al reclutamiento de grupos armados en el municipio más violento de Nariño?”¹⁷. En la nota de prensa se recoge el relato de un menor de edad del municipio de Tumaco que revela una de las causas que llevaron a que pudiera ser reclutado de manera forzada:

“De haber elegido el camino que a Marlon le propusieron sus primos de ser parte de un grupo armado entre más de una docena que se disputan la selva y la salida al mar de Tumaco, para sacar drogas y armas, habría terminado asesinado como ellos. Los reclutaron siendo niños.

‘Yo lo pensé muchas veces en ir al monte, en coger un arma, porque no veía un futuro. Yo tenía 13 años y mis familiares estaban ahí en esos grupos. No era que estuviera bien, pero no había otra opción en ese momento’.

El tumaqueño, hoy de 20 años, piensa aún en sus primos, cuando le insistían que estuviera con los ilegales.”.

- En publicación del 7 de septiembre de 2024, la revista SEMANA publicó un artículo titulado “Aterradora radiografía del reclutamiento de menores en Colombia; hay departamentos donde aumentó en un 800%. Los testimonios son desgarradores”¹⁸. En la nota de prensa se indica:

“Las estadísticas de la Dirección de Protección de la Policía son preocupantes. Los números muestran un aumento en el reclutamiento forzado por parte de estos grupos criminales. Para lo corrido del presente año se

¹⁷ Nota de prensa titulada “¿Cómo los menores hacen resistencia al reclutamiento de grupos armados en el municipio más violento de Nariño?”. Publicada en la web del diario El Tiempo el 8 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/como-los-menores-hacen-resistencia-al-reclutamiento-en-el-municipio-mas-violento-de-narino-3398177>

¹⁸ Nota de prensa titulada “Aterradora radiografía del reclutamiento de menores en Colombia; hay departamentos donde aumentó en un 800%. Los testimonios son desgarradores”. Publicada en la web de la revista SEMANA el 7 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/ateradora-radiografia-del-reclutamiento-de-menores-en-colombia-hay-departamentos-donde-aumento-en-un-800-los-testimonios-son-desgarradores/202438/>

han reportado 158 víctimas de reclutamiento ilícito, 12 víctimas más que el mismo periodo del año anterior, cuando se reportaron 146. Hay un aumento de la conducta en el territorio nacional del 8 por ciento.

El departamento del Cauca es el más afectado por este delito. El registro de la Dirección de Protección indica que allí, en lo corrido del año, van 63 víctimas. Nariño es otra de las regiones que sufre el flagelo del reclutamiento de menores de edad. “Para esta vigencia hay un incremento de hechos de reclutamiento del 29 por ciento, teniendo en cuenta que a corte de 28 de agosto ya se habían reportado nueve menores de edad víctimas del reclutamiento ilícito, frente a siete menores del año pasado”, señala el documento en poder de SEMANA.

Otra de las regiones que genera preocupación para las autoridades es el departamento del Tolima, en donde el reclutamiento de menores de edad por los grupos criminales tuvo un incremento del 800 por ciento. La cifra de casos en 2024 es de diez: “Los departamentos del Meta y el Tolima, por ser tránsito a los de Cauca, Caquetá y Guaviare, presentan para lo corrido de la presente vigencia un aumento en afectación del 100 por ciento”, señala el informe de la Dirección de Protección de la Policía.”.

- En publicación de la W Radio del 20 de enero de 2025, se informó que desde el sábado 18 de enero los enfrentamientos entre disidencias Farc dejarían al menos 20 menores de edad muertos en Guaviare: “Diferentes fuentes confirmaron a W Radio que estos choques dejan por lo menos 20 muertos, quienes por sus rasgos físicos serían menores de edad, entre ellos 5 niñas.”¹⁹

11. El 5 de julio de 2024, FEDe.Colombia presentó derecho de petición de información al ICBF, preguntando, entre otros asuntos, temas relacionados con las políticas y programas adelantados por las diferentes entidades del orden nacional y en especial, el ICBF, para conjurar la problemática nacional del reclutamiento forzado de menores de edad. (Anexo 15)

Mediante oficio del 26 de agosto de 2024 (Anexo 16), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) respondió enunciando algunos programas que pretende implementar, destacando su participación en la revisión y estructuración de algunos planes de desarrollo de entidades territoriales, con el objetivo de incorporar medidas orientadas a la prevención del reclutamiento forzado. En su respuesta, se mencionan los programas de la modalidad de atención 'Atrapasueños' y la modalidad de atención para el 'Fortalecimiento de habilidades, vocaciones y talentos de adolescentes y jóvenes'. Sin embargo, dicha respuesta no proporciona información concreta sobre el estado actual del reclutamiento forzado de menores de edad, ni evidencia la efectividad de los programas implementados para la protección de los derechos colectivos invocados.

La información proporcionada por la Entidad no permite determinar el impacto real del acompañamiento brindado a los entes territoriales en materia de prevención y atención de los menores reclutados y utilizados por grupos armados organizados al margen de la ley y demás estructuras criminales. La ausencia de información, indicadores de efectividad y resultados

¹⁹ Nota de prensa titulada “Enfrentamientos entre disidencias Farc dejarían al menos 20 menores de edad muertos en Guaviare”. Publicada en la web de la W Radio el 20 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2025/01/20/enfrentamientos-entre-disidencias-farc-dejarian-al-menos-20-menores-de-edad-muertos-en-guaviare/>

concretos impide evaluar la idoneidad de las acciones implementadas y su contribución a la protección de los derechos colectivos

Frente a la solicitud de la Fundación sobre información y estadísticas relacionadas con la prevención del reclutamiento forzado, el ICBF enfocó su respuesta en los programas de desvinculación, no se presentaron datos o estadísticas que permitan evidenciar los avances, la mejora o la eficacia de las medidas implementadas para prevenir el reclutamiento forzado.

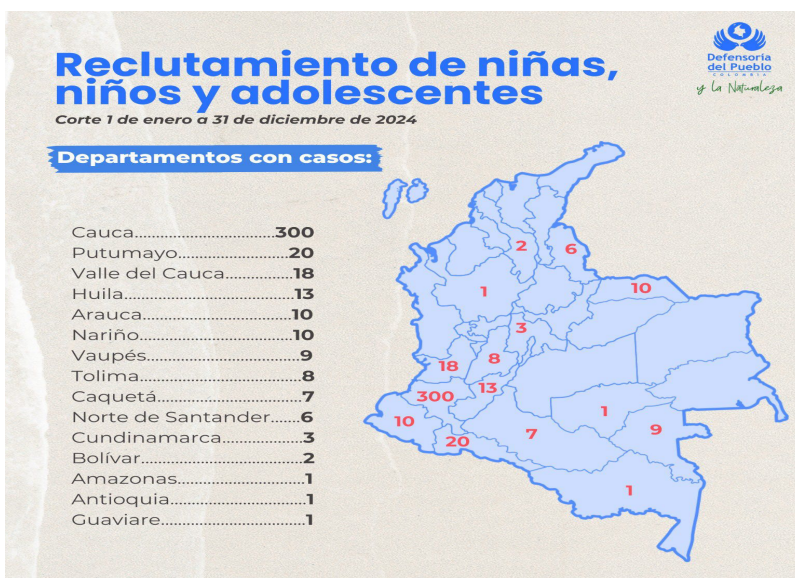
En consecuencia, persiste la falta de claridad sobre la incidencia efectiva del Estado, sus mandatos y programas en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales de protección frente a esta problemática. Lejos de mostrar resultados positivos, la situación actual evidencia un preocupante incremento en los casos de reclutamiento forzado por parte de grupos armados al margen de la ley, lo que demuestra la insuficiencia de las acciones emprendidas hasta el momento.

12. El 4 de octubre de 2024, se presentó ante las autoridades accionadas, solicitud de protección de los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna (Anexo 18).

El presidente de la República respondió el 8 de octubre de 2024, indicando que remitía la solicitud al ICBF. (Anexo 19).

El ICBF no respondió la solicitud realizada por la Fundación ni tampoco la remitida por el presidente de la República.

13. El 21 de enero de 2025, la Defensoría del Pueblo publicó el reporte del año 2024 sobre casos de reclutamiento registrados en esta entidad, los cuales ascendieron a 409 menores reclutados. Este dato representa un aumento del 122% en los casos de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes durante el año anterior. Por su importancia, se reproducen algunas de las cifras divulgadas por el Ministerio Público:



14. Conforme lo señala la Defensoría del Pueblo, diferentes oficinas de la ONU y las ONG citadas en esta demanda, el reclutamiento forzado impide que los niños, las niñas y los adolescentes cuenten con el acceso a elementales y esenciales servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, tales como la educación, la salud y domiciliarios, lo cual vulnera además otras garantías como la seguridad pública, la salubridad pública y con ellos, el derecho colectivo a la paz.

Teniendo en cuenta la creciente cifra de menores reclutados de manera forzosa por parte de los grupos armados no estatales al margen de la ley en Colombia, es necesario, por parte de las

autoridades públicas responsables, implementar medidas eficaces para la protección de los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios.

IV. DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS

4.1. Marco jurídico relacionado de los derechos de los NNA y la responsabilidad de las accionadas de protegerlos en su dimensión colectiva:

Es claro que los niños, niñas y adolescentes tienen derechos colectivos, además de los derechos individuales reconocidos en la Constitución y en diversas normativas nacionales e internacionales. Estos derechos colectivos están orientados a garantizar su protección como grupo poblacional especialmente vulnerable y a asegurar su desarrollo integral dentro de la sociedad. Veamos:

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, establece en su artículo 3 el principio de protección prevalente de los derechos de los niños y las niñas, los cuales deben ser considerados con prioridad sobre los derechos de los demás:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3.-Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”

En el mismo sentido la Constitución establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás (artículo 44, parágrafo 3°), otorgándoles un lugar primordial dentro del ordenamiento jurídico. Esta disposición reconoce la especial vulnerabilidad de los menores, quienes, al encontrarse en las primeras etapas de su vida, están en una situación de indefensión y requieren de especial atención y protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Sin dicha asistencia, los niños y niñas no podrían alcanzar un desarrollo pleno y armonioso de su personalidad, conforme a los principios constitucionales de dignidad humana e igualdad.

En concordancia con este mandato, el Código de Infancia y Adolescencia establece la obligación de *"garantizar a los niños, niñas y 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,"* asegurando que su reconocimiento se realice bajo los principios de igualdad y dignidad humana, sin discriminación alguna.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que el principio del interés superior del niño es un criterio “*orientador de la interpretación y aplicación de las normas de protección de la infancia que hacen parte del bloque de constitucionalidad y del Código de Infancia y Adolescencia*”, constituyendo además un desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho y del principio de solidaridad, los cuales imponen al Estado la obligación de garantizar condiciones que promuevan el bienestar integral de los menores.

Bajo este contexto, los derechos colectivos adquieren una relevancia especial cuando se trata de niños, niñas y adolescentes, materializándose en las siguientes normas:

(i) El artículo 44 de la Constitución establece que los niños “[s]erán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”. A su turno, la Convención sobre los Derechos de los Niños²⁰ y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño²¹ relativo a la participación de niños en los conflictos armados exigen a los Estados adoptar medidas tendientes a prevenir el reclutamiento forzado²².

(ii) De acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 189 la Constitución “[c]orresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.”.

(iii) El Convenio 182 de la OIT aprobado en Colombia mediante la Ley 704 de 2001 identifica el reclutamiento como una de las peores formas de trabajo infantil:

“Artículo 3 - Para los efectos del presente Convenio, la expresión “*las peores formas de trabajo infantil*” abarca:
(a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, **incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;**

(b) la utilización, **el reclutamiento** o la oferta de niños para la **prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;**

²⁰ “Artículo 39: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomenta la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.”

²¹ “Artículo 4:

1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.
3. La aplicación del presente artículo no afectará la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado.”

²² Ley 12 de 1991.

(c) *la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y*

(d) *el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.”*

(iv) De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 75 de 1968, el ICBF tiene como fin esencial proteger a los NNA. Por su parte, el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 asignó a esta entidad la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito:

“Artículo 190. Niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito. Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 671 de 2017. Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de la presente ley. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal.

La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y a otros programas que se acuerden en el marco de un proceso de paz, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas o por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, según el caso”.

(v) El artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 establece que el presidente de la República a nivel nacional es el responsable de la ejecución y la evaluación de las medidas de protección de infancia y adolescencia:

“Artículo 204. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas. [...]”.

(vi) El numeral 7 del artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 ordena que los niños, las niñas y los adolescentes deben ser protegidos del “reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley”.

(vii) El Código Penal (Ley 599 de 2000) en su artículo 162 contempla el delito de reclutamiento ilícito de menores de edad, en los siguientes términos:

“Artículo 162. Reclutamiento ilícito. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2110 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.”.

(viii) A su turno, en el CONPES 3673 del 2010 se establecieron una serie de “*planes de acción de entidades nacionales, de investigación judicial y de control [para que] se incida directa o indirectamente sobre las causas y factores de riesgo identificados que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, de forma tal que esta población permanezcan en sus entornos familiares, comunitarios y escolares, los cuales deberán irse transformando en el mediano, en el corto y en el inmediato plazo, en entornos realmente protectores y garantes de sus derechos.*”

Con fundamento en ese marco normativo, se analizará la vulneración de los derechos colectivos invocados como vulnerados.

4.2. Vulneración de los derechos colectivos a la paz y seguridad pública de los niños, niñas y adolescentes

4.2.1 Vulneración del derecho colectivo a la paz:

Dentro del marco constitucional, la paz es un elemento fundante del Estado que se materializa, entre otras, de tres formas: **(i)** como un derecho y deber de obligatorio cumplimiento (artículo 22 CP); **(ii)** como una obligación de la administración pública y los particulares para lograr y mantener la paz y la convivencia pacífica (artículo 95 CP); y **(iii)** con la implementación y cumplimiento de las garantías de no repetición (artículo 122 de la CP).

En el marco internacional, la paz “*ha sido entendida como un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos*”²³ consignado en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁴, la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos²⁵, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos²⁶, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁷, entre otros.

Para la Corte Constitucional, la paz constituye “(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) **un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos;** (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”²⁸. -Subraya y negrilla fuera de texto-

La Corte Constitucional²⁹ determinó el núcleo mínimo, desarrollo máximo y protección al Derecho Internacional Humanitario del derecho colectivo a la paz así:

- **Núcleo mínimo:** ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006.

²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos.

²⁵ Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos.

²⁶ Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

²⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006.

²⁹ Ibídem.

- Desarrollo máximo: como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos.
- Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra: la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto”.

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 catalogó como derecho colectivo el derecho a la paz, al establecer su improcedencia de salvaguarda por medio de la acción de tutela, en el que se sostuvo:

“Artículo 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

(...)

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.”³⁰

Para el caso que nos ocupa, las acciones y omisiones de las demandadas han permitido la vulneración masiva del derecho colectivo a la paz de los NNA en el territorio nacional, por parte de los grupos al margen de la ley y estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto, quienes ante la ausencia o negligencia estatal reclutan de manera forzada a estos sujetos de especial protección constitucional. En particular:

- (i) Se han registrado casos de reclutamiento en al menos trece (13) departamentos.
- (ii) La expansión territorial, distribución territorial y organización de bloques y frentes de estructuras armadas al margen de la ley es la principal causa del reclutamiento de NNA, en aumento en los últimos años. En tal sentido, el presidente de la República omite cumplir con sus funciones constitucionales, de “3. *Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República*; 4. *Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”. (Constitución art. 189)
- (iii) De conformidad con el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006, a nivel nacional, el presidente de la República es el responsable de la ejecución y evaluación de los mandatos de protección de infancia, sin embargo, como lo reseñó la Defensoría del Pueblo entre otras, en la Alerta Temprana No. 015-24, la misma debe ser actualizada y ejercida de manera efectiva.
- (iv) De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 75 de 1968, el ICBF tiene como finalidad proveer a la protección del menor. A su turno, el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 asignó a esta entidad la atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito. Pese a lo anterior, la ONU, la Defensoría del Pueblo y diversas ONG han constatado que el recrudecimiento bélico

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-018 de 1993.

aumentó la tasa de reclutamiento forzado de los NNA. Se ha registrado aumento del reclutamiento de menores en el año 2024 pertenecientes a comunidades indígenas y afrocolombianas.

(v) Luego de los decretos de cese al fuego con estructuras armadas al margen de la ley se presenta un escalonamiento del conflicto en diferentes zonas del país, en especial, en los departamentos de Putumayo, Arauca, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Cauca, implicando un aumento del reclutamiento forzado de NNA.

En resumen, la presencia y el control territorial ejercido por diferentes grupos armados organizados y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto aumenta la violencia en diferentes zonas del país, lo cual es una causa directa del reclutamiento de los NNA. Ante este flagelo el presidente de la República, como encargado de conservar y restablecer en todo el territorio nacional el orden público y el ICBF, cuya razón de ser institucional es proteger los derechos de los NNA, tienen la obligación de actuar para garantizar la convivencia pacífica y proteger el derecho colectivo a la paz.

4.2.2. Vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública:

El derecho colectivo a la seguridad pública cuenta con consagración expresa en el artículo 88 de la Constitución. En el informe de ponencia sobre derechos colectivos presentado por los constituyentes el 15 de abril de 1991 se señaló que, “[e]n verdad, el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial”⁵¹.

En desarrollo del mandato constitucional, la seguridad pública se enlistó por el legislador como derecho colectivo en el artículo 4, literal g), de la ley 472 de 1998. Al respecto la Corte Constitucional, en la sentencia C-252 de 2002 sostuvo:

“Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca entonces el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (CP art. 2º). Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico - político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad”. En tales condiciones, es claro que en cumplimiento de su función primigenia de proteger a la población (CP art. 2º), la Fuerza Pública debe desplegar sus actividades con la firmeza y la contundencia adecuadas para someter a quienes subvierten el orden constitucional y desafían el principio democrático, según el cual se confía al

⁵¹ Gaceta Constitucional No. 58, abril 24, 1991

Estado el monopolio del uso legítimo de las armas. Y en este campo, el Presidente tiene una responsabilidad esencial, pues no sólo le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, sino que además, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es, dirige la fuerza pública y conduce las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (CP art. 189 ords 3°, 4°, 5° y 6°).”

Una de las manifestaciones de este derecho se relaciona con el mantenimiento de condiciones de seguridad y tranquilidad. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

“2.1. La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado.(...)”

Como se puede apreciar, este elemento del orden público cobija la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas, de allí que se puede decir que su consagración como derecho constitucional pasó del artículo 16 de la Constitución de 1.886 al artículo 2o de la actual, en tanto las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, entre otros derechos; en concordancia, entre otros, con los artículos 11, 12 y 15 ejusdem, en cuanto consagran el derecho a la vida, a la integridad física y la inviolabilidad de domicilio.

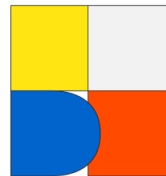
De modo que la seguridad pública habla de las condiciones objetivas necesarias para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar de tales derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos a la misma persona y controlables o previsibles por el Estado, tales como el tránsito automotor, las actividades delincuenciales, el estado de las vías públicas, etc.

Como todo lo relativo al poder de policía, tiene ante todo una connotación preventiva, sea porque implique para el Estado el deber de evitar dentro de lo posible y en tanto esté a su alcance, la ocurrencia de circunstancias que pongan en peligro los derechos objeto de la seguridad pública, o porque de llegar a presentarse, deba eliminarlas o removerlas.”³² (Negrillas fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado, la seguridad pública es un elemento esencial del orden público y constituye un derecho constitucional cuyo objetivo es garantizar la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas. En este sentido, las autoridades estatales tienen el deber de prevenir, eliminar o mitigar cualquier riesgo o amenaza que pueda afectar el ejercicio pleno de estos derechos.

En el caso concreto se evidencia la vulneración de esta garantía colectiva por parte de las entidades accionadas, toda vez que:

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera
Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santa fe de Bogotá d.c., trece de julio de dos mil
Radicación número: AP – 055.



(i) Tal como lo han señalado diversas organizaciones nacionales e internacionales, el deterioro de la seguridad pública en el país ha aumentado de manera significativa, especialmente en los departamentos de Putumayo, Chocó, Arauca, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Cauca. Este agravamiento se ha derivado de acciones y omisiones atribuidas al Presidente de la República, las cuales han permitido la expansión del despliegue bélico y el incremento de violaciones a los derechos humanos por parte de estructuras organizadas dedicadas a crímenes de alto impacto y otros grupos al margen de la ley.

El recrudecimiento y aumento de la violencia en el territorio debido a la expansión territorial de grupos al margen de la ley como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), la Segunda Marquetalia, las disidencias de las FARC-EP y el Estado Mayor Central, se ha constituido como una de las principales causas del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA). La creciente presencia de estos grupos en diversas regiones del país ha incrementado la vulnerabilidad de la población infantil, privándola de condiciones de seguridad y protección esenciales para su desarrollo integral.

Si bien el problema de orden público es nacional y su protección se orienta a toda la población del país, para el caso de niños, niñas y adolescentes cobra especial relevancia, en tanto que sus derechos prevalecen sobre los demás, por tanto, el derecho colectivo a la seguridad pública debe ser objeto de protección. El presidente de la República debe adelantar actividades para que cesen las circunstancias de violencia y se creen las condiciones mínimas de seguridad que eviten el flagelo del reclutamiento.

(ii) En respuesta a derecho de petición presentado por la Fundación, el ICBF, el 26 de agosto de 2024, indicó que implementa programas de promoción de derechos y prevención de riesgos para que, a partir de una perspectiva de protección integral, se incorporen herramientas que influyan en los contextos individual, familiar y comunitario, con los siguientes propósitos:

“- Fortalecer las capacidades y habilidades de niñas, niños y adolescentes para reconocer y ejercer los derechos, participar y expresarse libremente, reconocer situaciones de riesgo, construir su propio plan y sentido de vida.

- Fortalecer las capacidades familiares para promover, desde el intercambio de saberes entre niñas, niños, adolescentes, y sus madres, padres o cuidadores, la reflexión en torno a las dinámicas relacionales basadas en el cuidado, el afecto y la generación de oportunidades para el desarrollo integral.

- Promover la articulación interinstitucional para activar el accionar del Estado y la sociedad frente la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, así como para la prevención de riesgos y vulneraciones específicas que promueven la vinculación con los grupos armados ilegales.

- Apoyar la gestión de redes comunitarias e institucionales para la prevención de la vinculación de niñas, niños y adolescentes a los grupos armados organizados y grupos delictivos organizados.”.

No obstante, el aumento exponencial en las cifras de menores de edad reclutados, particularmente en las zonas afectadas por el conflicto armado, evidencia que los programas implementados hasta la fecha no han alcanzado los resultados esperados. Esta situación demanda la adopción de

medidas urgentes y eficaces por parte del Estado, que, en el corto plazo, garanticen una mayor efectividad en la prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes frente al reclutamiento forzado.

4.3. Vulneración al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública:

El artículo 49 de la Constitución establece que la atención en salud es un servicio público y un derecho económico, social y cultural que el Estado debe garantizar a todas las personas, asegurando su promoción, protección y recuperación. Asimismo, el artículo 44 de la misma norma reconoce como derechos fundamentales de los niños la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, otorgándoles prevalencia sobre los derechos de los demás.

De manera complementaria, la Ley 472 de 1998, en su artículo 4, literal g), reconoce la salubridad pública como un derecho colectivo, el cual, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, implica la obligación del Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En particular, se ha precisado que el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública involucra la disponibilidad de elementos y servicios esenciales para la prevención de enfermedades y la atención médica adecuada.

Sobre este derecho ha sostenido la Sección Primera del Consejo de Estado:

“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas(sic); los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.”³³.

De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, se sostuvo:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del ‘acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública’. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra ‘infraestructura’ la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.”³⁴.

³³ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533.

El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) reafirma estos principios al disponer en su artículo 27 que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral, entendida como un estado de bienestar físico, psíquico y social. En este sentido, el Estado está obligado a garantizar su atención sin restricciones administrativas o económicas, especialmente para aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, como los menores víctimas del conflicto armado.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes reclutados forzosamente por grupos armados no estatales, su derecho colectivo a la salud y a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública se ve gravemente vulnerado. Al ser apartados de sus comunidades y confinados en territorios sin presencia estatal, se les priva de cualquier acceso a servicios básicos de salud, saneamiento y atención médica. Esta situación los expone a un alto riesgo de enfermedades prevenibles, desnutrición, lesiones no atendidas, afectaciones de salud mental y condiciones insalubres que deterioran su bienestar físico y psicológico.

Además, la ausencia de infraestructura sanitaria en las zonas de conflicto perpetúa la desprotección de estos menores, dejándolos sin acceso a programas de prevención, rehabilitación y atención integral en salud. Esta carencia genera un impacto a largo plazo en su desarrollo, su reintegración social y su calidad de vida.

Las deficiencias en la infraestructura de salud también afectan a los menores que logran ser rescatados o escapar del control de los grupos armados, quienes enfrentan serios obstáculos para acceder a servicios de salud adecuados que les permitan su recuperación física y emocional. La falta de atención especializada en salud mental, rehabilitación física y programas de reintegración agrava las secuelas del reclutamiento forzado, afectando no solo su bienestar individual, sino también el tejido social de las comunidades afectadas.

En este sentido, es imperativo que las entidades accionadas adopten medidas efectivas para garantizar el acceso a una infraestructura de servicios de salud adecuada, tanto para prevenir el reclutamiento forzado de menores, como para asegurar su atención integral en la etapa posterior a su desvinculación de los grupos armados. Esto implica la implementación de estrategias de salud pública en las zonas rurales más afectadas, asegurando la disponibilidad de recursos médicos, personal capacitado y programas especializados en la atención de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad extrema.

4.3. Vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna:

4.3.1. El artículo 365 de la Constitución encarga al Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, por ser inherentes a su finalidad social. La Corte Constitucional ha señalado que *“el Estado tiene el deber de prestar a todos los habitantes del territorio nacional, de manera eficiente, regular y continua, en igualdad de condiciones, en forma directa, o mediante el concurso de los particulares, con el propósito de satisfacer las necesidades de interés general que la sociedad demanda.”*³⁵

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1997. (20 de febrero de 1997).

El literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece que el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna constituyen un derecho colectivo que debe ser garantizado por el Estado. Sobre el alcance de este derecho, el Consejo de Estado ha señalado que:

“El derecho de acceso a los servicios públicos, en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.

La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos”³⁶.

Para los niños, niñas y adolescentes reclutados forzosamente por grupos armados, la falta de acceso a servicios públicos esenciales y su prestación ineficiente y tardía representan una vulneración grave de sus derechos colectivos. Al ser apartados de sus entornos comunitarios, estos menores quedan privados de servicios básicos como educación, salud, agua potable y saneamiento, lo que afecta gravemente su bienestar, desarrollo y calidad de vida.

(i) Educación:

El derecho a la educación, consagrado en los artículos 44 y 67 de la Constitución, es fundamental para los menores de edad y constituye un servicio público esencial. Sin embargo, los niños reclutados forzosamente pierden toda posibilidad de acceder a la educación, ya que su libertad de ingresar o permanecer en el sistema educativo se ve completamente restringida por las condiciones de su reclutamiento. Esta situación no solo afecta su desarrollo integral, sino que perpetúa ciclos de violencia y marginación, privándolos de oportunidades para construir un proyecto de vida digno.

La Corte Constitucional ha reconocido que la falta de infraestructura educativa en zonas rurales constituye una barrera significativa para el acceso a la educación, lo cual se ve agravado

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Radicación: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP). (abril 19 de 2007).

en el caso de los menores reclutados, quienes, además de no contar con instituciones educativas accesibles, enfrentan restricciones impuestas por los grupos armados³⁷.

Las organizaciones internacionales, como UNICEF, han reportado que un alto porcentaje de niños desvinculados de grupos armados tenía un bajo nivel educativo, lo que demuestra cómo el acceso limitado a la educación es una de las mayores vulneraciones que sufren estos menores. En el “*Estudio de caracterización de niñez desvinculada de grupos armados organizados en Colombia (2013-2022)*” indicó que “[e]l 4,86 % de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (106 casos) no tenían ningún tipo de estudio al ingresar al Programa. El 55,5 % estudió hasta algún grado de básica primaria (1° a 5°), el 39,02 % hasta algún grado de básica secundaria y media (6° a 11°), mientras que el 0,18 % ya era bachiller”.

En este sentido, es necesario que el Estado implemente estrategias efectivas para garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo, tanto para prevenir el reclutamiento como para facilitar su reintegración.

(ii) Servicios públicos domiciliarios:

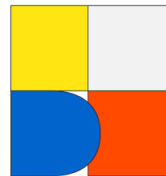
La prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios es crucial para garantizar condiciones de vida dignas y seguras. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar la prestación de servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y saneamiento en todo el territorio nacional.

Los NNA reclutados por grupos armados quedan completamente excluidos de estos servicios, viéndose obligados a vivir en condiciones de insalubridad extrema que ponen en riesgo su salud y bienestar. La falta de acceso al agua potable y saneamiento básico incrementa su vulnerabilidad a enfermedades, desnutrición y condiciones higiénicas precarias que afectan su desarrollo físico y mental.

Según la UNICEF, el acceso limitado a servicios públicos esenciales es un factor que incrementa la vulnerabilidad de los niños y dificulta su reintegración a la sociedad tras su desvinculación de los grupos armados.

De acuerdo con la UNICEF en el “*Estudio de caracterización de niñez desvinculada de grupos armados organizados en Colombia (2013-2022)*”:

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T 157 de 2023. (15 de mayo de 2023). “57. En opinión de la Sala, esta situación representa una verdadera barrera física y geográfica que obstaculiza el pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación del menor, en particular su componente de accesibilidad. De hecho, se ha constatado que las largas distancias a recorrer son una de las causas principales de ausentismo y deserción escolar en niños. Asimismo, como se señaló en diversas oportunidades esta corporación ha señalado que los desplazamientos prolongados constituyen un obstáculo evidente que los menores deben superar de manera constante para poder acceder al sistema educativo, lo que pone en riesgo su permanencia en él, y afecta así el acceso material al derecho a la educación.”



“[e]l acceso a servicios públicos en los hogares antes del reclutamiento muestra que el servicio público con mayor cobertura es el de energía eléctrica con un 76,9 %, seguido del acueducto con 59 %, alcantarillado con 39,7 %, internet con 33,3 % y la recolección de basuras con 30,8 %.

Las limitantes para el acceso a servicios y las barreras que afectan especialmente a la ruralidad, las mujeres y las poblaciones indígenas, impiden la realización de sus derechos, como aquellos asociados al acceso al agua potable y el saneamiento básico, con consecuencias e impactos considerables sobre su salud y bienestar. El DANE (2022), expone que la privación de acceso a servicios en los hogares con pertenencia étnica los hace más vulnerables.”.

Es claro que la ausencia de los servicios perpetúa su estado de exclusión y dificulta su recuperación física y emocional de los NNA.

En este contexto, es fundamental que las entidades accionadas adopten medidas urgentes para garantizar la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos esenciales a los niños reclutados, asegurando su acceso efectivo y continuo como un componente clave de su protección y reintegración social. Esto implica la implementación de estrategias interinstitucionales que garanticen la cobertura de salud, educación y servicios básicos en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

V. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

5.1. Procedencia de la medida cautelar de urgencia

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

*“**Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete”.

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha indicado:

“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.

11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia»³⁸.

A su turno, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En relación con los requisitos establecidos para la procedencia de la medida cautelar en casos distintos a los de suspensión del acto administrativo, en el presente caso se cumplen a cabalidad, esto es, acreditar la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y el de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (*periculum in mora*), (artículo 231, numerales 1 y 4.a, Ley 1437 de 2011), como se pasa a explicar:

i) Apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*):

La información aportada en la presente demanda, basada en fuentes verificables y argumentos de autoridad, permite al Tribunal establecer razonablemente una relación de causalidad entre el incumplimiento de los deberes estatales en la preservación de la paz y la seguridad, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA) por parte de grupos armados no estatales, y la consecuente vulneración de derechos colectivos como la salubridad pública, la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos domiciliarios y el acceso a la educación. Estos elementos, en su conjunto, permiten acreditar la apariencia de buen derecho, como presupuesto necesario para la adopción de medidas de protección en el marco de la presente acción popular.

La Defensoría del Pueblo ha reiterado en múltiples alertas tempranas el grado de riesgo y amenaza de reclutamiento, uso y utilización de NNA, debido al incremento del accionar de los grupos armados ilegales y la delincuencia organizada, quienes instrumentalizan a los niños, niñas y adolescentes como parte de las estructuras armadas.

ii) Perjuicio irremediable (*periculum in mora*):

De acuerdo con la información pública disponible, en las últimas semanas se ha agudizado el reclutamiento forzado de NNA, al punto que se han encontrado fosas comunes de estos con signos de tortura por parte de los grupos armados no estatales que delinquen en el departamento del Cauca³⁹:

³⁸ Sección Primera. Rad: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

³⁹ Nota de prensa titulada “‘Estamos negociando con el demonio’: general Federico Mejía sobre reclutamiento y fusilamientos de menores”. Publicada en la web de medio de comunicación La FM el 11 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/colombia/estamos-negociando-con-el-demonio-general-federico-mejia-sobre-reclutamiento-y>

‘El reclutamiento de menores ha aumentado de forma alarmante en el Cauca debido a la necesidad de estas estructuras de reemplazar las bajas sufridas por operaciones militares y desmovilizaciones. Buscan menores porque, según ellos, son de fácil adquisición’, explicó Mejía.

Según el general, estos grupos someten a los menores a prácticas inhumanas. ‘Los fusilan si intentan escapar o si no cumplen con las normas impuestas. Estas ejecuciones se realizan frente a otros niños para sembrar terror y garantizar su sometimiento’, relató. En una de las historias más impactantes, Mejía detalló el caso de diez jóvenes que intentaron huir en una camioneta hacia Popayán, pero fueron entregados nuevamente a la guerrilla por el conductor. ‘Los formaron frente a sus compañeros y los fusilaron. Uno de ellos logró escapar con una herida de bala’ añadió.

Mejía confirmó el hallazgo de fosas comunes en varios puntos del Cauca. En una de ellas, ubicada en el municipio de Buenos Aires, se encontraron los cuerpos de una niña de 14 años con un tiro de gracia y de otros cuatro jóvenes, todos menores de 19 años. ‘También tenemos información de más fosas comunes en el Patía y Argelia. Estas estructuras buscan ocultar las barbaridades que cometen en áreas de difícil acceso’, señaló.”.

El pasado 26 de noviembre de 2024, la ONU exigió la liberación de todas las niñas y niños reclutados forzosamente por actores armados no estatales, con ocasión de la muerte de Mauren Alejandra Ulchur, de 14 años, encontrada en una fosa común en Cauca, luego de ser reclutada forzosamente en el mes de septiembre en el departamento del Huila⁴⁰.

Es evidente que se está causando un perjuicio irremediable que debe conjurarse a través del decreto de las medidas cautelares solicitadas.

7.1 Petición cautelar:

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

1. Ordenar al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** que exija en el marco de los diálogos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto (EAOCAI) y en general con actores armados ilegales el **cese inmediato** del reclutamiento forzado niñas, niños y adolescentes.

2. Ordenar al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF** realizar un **plan de acción**, con preminencia en los departamentos de mayor incidencia de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes en el que se adelanten las siguientes acciones:

- (i) Identificar los principales riesgos, alertas y amenazas de reclutamiento forzado de NNA.
- (ii) Identificar los municipios en donde el riesgo de reclutamiento forzado de NNA es mayor.

⁴⁰ Mensaje publicado en la cuenta oficial de la ONU para Colombia el 26 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://x.com/ONUHumanRights/status/1861491007239455182>

- (iii) Coordinar con las autoridades competentes en materia de seguridad, para que adelanten acciones inmediatas de protección de los NNA frente al reclutamiento forzado.
- (iv) Identificar las principales acciones interinstitucionales que deben ser desarrolladas para evitar el reclutamiento forzado de NNA.
- (v) Coordinar acciones interinstitucionales de seguimiento y evaluación permanente del nivel del riesgo de reclutamiento forzado en los municipios con mayor incidencia de este flagelo.

VI. PRETENSIONES

Primero: DECLARAR que el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** y el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF** son responsables por la amenaza y vulneración de los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes, quienes son sujetos de especial protección constitucional, en relación con su derecho a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso oportuno y eficiente a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios, como consecuencia del reclutamiento forzado al que vienen siendo sometidos.

Segundo. DISPONER de las siguientes órdenes de amparo:

1. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** en el marco de los diálogos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto (EAOCAI) y en general con actores armados ilegales, incluir acuerdos específicos referentes a la **prevención** del reclutamiento, la utilización y el uso de niños, niñas y adolescentes.
2. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** en el marco de los diálogos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y de las conversaciones con las estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto (EAOCAI) y en general con actores armados ilegales, incluir acuerdos específicos referentes a la **búsqueda y recuperación** de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de reclutamiento, en aras de salvaguardar su vida e integridad, garantizando el restablecimiento de sus derechos.
3. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** y al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF** el desarrollo e implementación de una **estrategia nacional**, con enfoque en los departamentos de mayor incidencia de reclutamiento forzado, orientada a:
 - (i) La prevención del reclutamiento, utilización y uso de niñas, niños y adolescentes.
 - (ii) La búsqueda y recuperación de niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de reclutamiento forzado.
 - (iii) El restablecimiento de derechos, reparación integral y reintegración social de los niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado.

La estrategia nacional deberá contar con actividades, metas, indicadores y responsables que permita hacer seguimiento y medición a la respuesta institucional.

4. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF** la realización de comités con enfoque territorial, con participación de autoridades tradicionales indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, líderes de consejos comunitarios y comunidades campesinas, en los que se trate la problemática del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, a efectos de:

- (i) Identificar causas del reclutamiento forzado en las comunidades.
- (ii) Estructurar planes de acción tendientes a prevenir el reclutamiento, utilización y uso de niñas, niños y adolescentes.
- (iii) Promover rutas de atención integral que permitan el restablecimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado.
- (iv) Articular institucionalmente a entidades del orden nacional y territorial, en la atención de las problemáticas asociadas al reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes.

5. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF** asistir técnicamente a los Equipos de Acción Inmediata – EAI⁴¹ municipales en todo el país, con especial atención en los departamentos de mayor incidencia de reclutamiento forzado, a efectos de formular rutas de prevención, búsqueda, recuperación, restablecimiento de derechos y reparación de los de niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado.

6. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a través de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes – CIPRUNNA y al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF** coordinar y concertar con entes territoriales, autoridades tradicionales indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, líderes de consejos comunitarios, comunidad campesina y organizaciones sociales en general, el **diseño y la implementación de espacios pedagógicos** orientados a la prevención del reclutamiento, utilización y uso de niñas, niños y adolescentes.

7. Se ordene al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** en coordinación con entidades nacionales y territoriales, que adopte las medidas necesarias de seguridad pública, salubridad pública y de acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios, tendientes a minimizar la situación de riesgo y vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes, causantes del reclutamiento, utilización y uso de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto (EAOCAI) y en general con actores armados ilegales.

8. Se ordene la creación de una mesa intersectorial que permita el seguimiento a las acciones emprendidas por las autoridades concernidas en la presente acción, la cual podrá tener la

⁴¹ El Equipo de Acción Inmediata (EAI) es la instancia operativa de articulación interinstitucional para el ajuste, ejecución, seguimiento y evaluación de las Rutas de Prevención Temprana, Prevención Urgente y Prevención en Protección del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada.

participación de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes – CIPRUNNA, de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación y cualquier otra entidad pública y social que el Despacho estime pertinente.

Tercero: Cualquier otra medida que el Despacho considere necesaria para la protección de los derechos colectivos invocados en la presente acción.

VII. AGOTAMIENTO DE LA SOLICITUD PREVIA

En cumplimiento del inciso final del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, **FEDe.Colombia** presentó el 4 de octubre de 2024, ante las autoridades accionadas, solicitud la protección de los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así:

“II. SOLICITUD

Se solicita adoptar las medidas, programas, políticas, estrategias y demás actuaciones tendientes a la prevención, protección, asistencia y en general, a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que están en peligro de ser reclutados y/o que son víctimas del reclutamiento forzado, por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

En tal sentido, se solicita adoptar de forma inmediata las medidas para cesar la amenaza y proteger los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios.” (Anexos 17 y 18)

El presidente de la República respondió el 8 de octubre de 2024, indicando que remitía la solicitud al ICBF.

El ICBF no respondió la solicitud realizada de manera directa por la Fundación ni tampoco la remitida por el presidente de la República.

Se deja constancia que la Fundación ha radicado acciones populares tendientes a lograr la protección de los derechos colectivos a la paz y seguridad pública de los habitantes de los departamentos de Nariño⁴², Cauca⁴³, Valle del Cauca⁴⁴, Chocó⁴⁵, Arauca⁴⁶ y Huila⁴⁷ dirigidas a otras

⁴² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Rad: 25000234100020240089100.

⁴³ Tribunal Administrativo de Cauca. Rad: 19001233300020240023300.

⁴⁴ Tribunal Administrativo de Valle del Cauca. Rad: 76001233300020240076300.

⁴⁵ Tribunal Administrativo de Chocó. Rad: 27001233300020240016500.

⁴⁶ Tribunal Administrativo de Arauca. Rad: 81001233900020240006000.

⁴⁷ Tribunal Administrativo del Huila. Rad: 41001233300020240026400.

autoridades diferentes a las señaladas en la presente acción, en conjunto con la presidencia de la República.

En particular, en la acción popular admitida por los hechos ocurridos en el departamento de Huila, se vinculó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se invocó de manera general la necesidad de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) frente a los problemas de seguridad y orden público que enfrentan en dichos territorios. Sin embargo, la presente acción popular formula solicitudes específicas de protección a nivel nacional, con el propósito de enfrentar el reclutamiento forzado de NNA y la consecuente vulneración de sus derechos colectivos a la paz, la seguridad pública, la salubridad pública, y el acceso a los servicios públicos de educación, salud y domiciliarios, garantizando su prestación de manera eficiente y oportuna.

VIII. COMPETENCIA

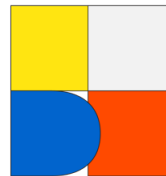
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 que otorgó a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

El artículo 16 de la citada norma permite presentar la acción ante el domicilio del demandado y el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, asignó la competencia en primera instancia de asuntos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos contra las autoridades del orden nacional a los Tribunales.

IX. PRUEBAS Y OFICIOS

9.1. Documentales:

Anexo 1	Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 005-23 del 22 de febrero de 2023.
Anexo 2	Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana No. 015-24 del 25 de junio de 2024.
Anexo 3	Defensoría del Pueblo. comunicado de prensa 681 del 12 de julio de 2024.
Anexo 4	UNICEF. “Estudio de caracterización de la niñez desvinculada de grupos armados organizados al margen de la ley (2013-2022)”.
Anexo 5	Agencia de la ONU para Refugiados – ACNUR. Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General del 3 de junio de 2024.
Anexo 6	Fundación ONG Humanitarias – Colombia. Situación del reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes en Colombia, 2021-2023. Publicado el 31 de agosto de 2024.
Anexo 7	COALICO. “BOLETÍN DE MONITOREO No. 31 del Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO - ONCA”. Publicado el 19 de septiembre de 2024.
Anexo 8	Centro Nacional de Memoria Histórica. Una guerra sin edad informe nacional de reclutamiento, utilización y uso de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano.



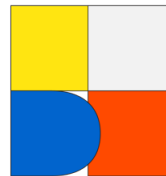
Anexo 9	Defensoría del Pueblo. Dinámicas actuales de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales o delincuencia organizada.
Anexo 10	Nota de prensa titulada “‘Estamos negociando con el demonio’: general Federico Mejía sobre reclutamiento y fusilamientos de menores”. Publicada en la web de medio de comunicación La FM el 11 de diciembre de 2024.
Anexo 11	Nota de prensa titulada “reclutamiento de menores por disidencias en el Cauca preocupa a autoridades”. Publicada en la web de medio de comunicación Sucesos del Cauca el 12 de diciembre de 2024.
Anexo 12	Nota de prensa titulada “¿Cómo los menores hacen resistencia al reclutamiento de grupos armados en el municipio más violento de Nariño?”.
Anexo 13	Nota de prensa titulada “¿Cómo los menores hacen resistencia al reclutamiento de grupos armados en el municipio más violento de Nariño?”.
Anexo 14	Nota de prensa titulada “Aterradora radiografía del reclutamiento de menores en Colombia; hay departamentos donde aumentó en un 800%.”.
Anexo 15	Petición del 5 de julio de 2024 de FEDe.Colombia al ICBF.
Anexo 16	Respuesta del ICBF del 26 de agosto de 2024.
Anexo 17	Solicitud de protección de derechos colectivos radicada en el ICBF el 4 de octubre de 2024
Anexo 18	Solicitud de protección de derechos colectivos radicada en Presidencia de la República el 4 de octubre de 2024.
Anexo 19	Respuesta de presidencia de la República del 8 de octubre de 2024.
Anexo 20	Universidad Externado de Colombia. “Aumento del reclutamiento de menores en el 2024: comunidades indígenas y afrocolombianas, las más afectadas”. Informe del Centro de Estudios sobre la Paz y Seguridad.
Anexo 21	Consejo Gremial Nacional. “Informe Panorama de Seguridad en Colombia”. Diciembre de 2024.

Por medio del siguiente enlace que está para consulta pública se pone a disposición del Despacho los medios probatorios documentales anunciados:
https://drive.google.com/drive/folders/1T-sEIzPIES8Gmkds02z8Y2KoWslb0Ge?usp=drive_link

9.2. Oficios:

1. Se oficie al ICBF para que aporte un informe pormenorizado en el que se evidencie: i) número de menores de edad reclutados de manera forzosa por grupos armados no estatales durante los últimos 5 años; ii) factores de riesgo; iii) medidas concretas, dentro de sus competencias, adelantadas durante los últimos cinco años.

2. Se oficie al ICBF para que aporte un informe pormenorizado respecto del cumplimiento de las recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo en las alertas tempranas No. 005-23 del 22 de febrero de 2023 y No. 015-24 del 25 de junio de 2024.



3. Se oficie a la Presidencia de la República para que presente un informe sobre la situación de seguridad, orden público y expansión del control territorial y social por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Segunda Marquetalia, Estado Mayot Central y cualquier otro grupo al margen de la ley en los departamentos de Putumayo, Chocó, Arauca, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Cauca.

4. Se oficie a la Presidencia de la República para que aporte un informe pormenorizado respecto del cumplimiento de las recomendaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo en las alertas tempranas No. 005-23 del 22 de febrero de 2023 y No. 015-24 del 25 de junio de 2024.

5. Se oficie a la Defensoría del Pueblo para que aporte un informe detallado en el que se evidencie: i) número de menores de edad reclutados de manera forzosa por grupos armados no estatales durante los últimos 5 años; ii) factores de riesgo; iii) atención de las diferentes entidades gubernamentales respecto de las recomendaciones emitidas en las diferentes alertas tempranas emitidas por la Defensoría.

9.3. Declaración de representantes de personas jurídicas de derecho público.

En los términos del artículo 195 CGP, se solicita los representantes legales de las accionadas para que rindan informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos en el presente medio de control que a ellas les conciernan.

Las preguntas para el escrito bajo juramento serán formuladas una vez sea decretada la prueba.

IV. NOTIFICACIONES

1. Se recibirán por parte de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, en las siguientes:

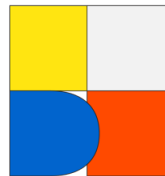
Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.

Teléfono: 3133935290

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

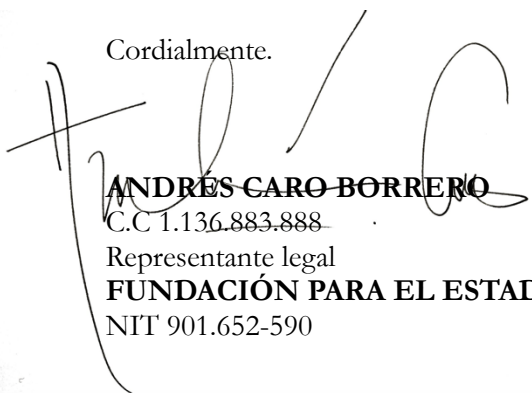
2. Por parte de los accionados, recibirán notificaciones en:

- La **Presidencia de la República:** Dirección: Carrera 8 No. 7-26. Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co
- El **Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF):** Dirección: Av. Carrera 68 # 64C - 75 Bogotá, Correo: Notificaciones.Judiciales@icbf.gov.co



Fundación
para el Estado
de Derecho

Cordialmente.


ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590