



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

# Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia

Retos de la política pública de prevención





## **Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia.**

**Retos de la política pública de prevención**

## **Defensoría del Pueblo**

**Carlos Alfonso Negret Mosquera**  
Defensor del Pueblo

**Jorge Enrique Calero Chacón**  
Vicedefensor del Pueblo

**Ingrid Rusinque Osorio**  
**Álvaro Francisco Amaya Villarreal**  
Defensores Delegados para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

**Mateo Gómez Vásquez**  
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de  
Violaciones de Derechos Humanos y DIH - SAT

**Mario Hernán Suescún Chaparro**  
**Tania Patricia Ibáñez Gómez**  
**Leidy Julieth Durán Castellanos**  
**Nicolás Enrique Yaneth González**  
Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

**Isabel Gnecco Simmonds**  
**Juliana Rodríguez López**  
**Astrid Omaira Suárez Contreras**  
**Luz Adriana Becerra Castro**  
**Omaira Vargas Amado**  
**Daniel Antonio Garzón Moreno**  
Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH - SAT

El texto de este informe se puede reproducir, fotocopiar o replicar, citando la fuente.

Defensoría del Pueblo  
Calle 55 No 10-42  
Teléfonos: 3147300 - 3144000  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)  
Bogotá D.C. - Colombia, julio de 2020

# Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Retos de la política pública de prevención

## Contenido

Presentación.....	6
Introducción .....	8
I. Fundamentos normativos.....	10
1. Estándares Internacionales: Principales disposiciones .....	11
1.1. Derecho Internacional Humanitario.....	11
1.2. Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	11
1.3. Derecho Penal Internacional .....	13
2. Legislación nacional de orden público en el marco del conflicto armado interno	13
3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.....	16
3.1. Sobre el Interés superior del niño y de la niña .....	17
3.2. Los instrumentos de Derecho Internacional que proscriben el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes que hacen parte del bloque de constitucionalidad. ....	18
3.3. Participación directa e indirecta de los niños, niñas y adolescentes en las hostilidades.....	18
3.4. Categorización de los niños, niñas y adolescentes vinculados, usados y utilizados en el marco del conflicto armado .....	20
3.5. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera .....	21
3.6. La condición de víctima y su responsabilidad por la participación en las hostilidades.....	24
3.7. Últimas consideraciones generales en materia jurisprudencial.....	25
II. Caracterización de riesgos asociados al reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes en el contexto del conflicto armado y otras formas de violencia .....	26

1. Grupos poblacionales al interior de los cuales hay mayor vulnerabilidad frente a la ocurrencia de reclutamiento forzado, uso, utilización ilícita y violencia sexual de NNA.....	27
1.1. Comunidades Indígenas.....	27
1.2. Comunidades afrocolombianas.....	28
1.3. Población campesina.....	29
1.4. Mujeres y población OSIGD.....	31
1.5. Personas en condición de movilidad humana.....	32
1.6. Poblaciones socialmente estigmatizadas.....	34
1.7. Miembros de pandillas o combos.....	35
1.8. Víctimas del conflicto armado.....	35
2. Actores armados ilegales fuente de la amenaza.....	36
2.1. Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC.....	39
2.2. Ejército de Liberación Nacional - ELN.....	41
2.3. Facciones Disidentes de las FARC-EP.....	42
2.4. Grupos Armados de Crimen Organizado.....	43
3. Mecanismos mediante los cuales tiene lugar el reclutamiento y la utilización ilícita de NNA en los contextos rurales y urbanos.....	43
3.1. Contextos rurales.....	44
3.2. Contexto urbano.....	45
4. Factores de vulnerabilidad que incrementan los riesgos de reclutamiento y la utilización ilícita de NNA.....	47
4.1. Debilidad estatal y fragilidad institucional.....	48
4.2. Exclusión socio-económica.....	48
4.3. Violencia y victimización.....	49
4.4. El contexto sociocultural.....	49
5. Casos de reclutamiento forzado o riesgo de serlo de NNA luego de la Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por el COVID- 19.....	50
III. Estrategias implementadas por parte del Estado colombiano para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.....	51
1. Conpes 3673 de 2010. Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.....	53

2. Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) - 2018.....	56
3. Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)- 2019.....	58
3.1. Definición de la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)- 2019	62
3.2. La política pública en clave de derechos .....	64
4. Valoración de la política pública de prevención del reclutamiento y utilización en el marco del plan nacional de desarrollo .....	66
4.1. Amenazas o fenómenos amenazantes .....	67
4.2. Vulnerabilidades .....	68
4.3. Capacidades .....	69
4.4. Modalidades de reclutamiento y utilización.....	70
4.5. Conductas que deben desarrollar NNA para los GAO y GDO .....	70
4.6. Estrategias para enfrentar amenazas o factores amenazantes.....	71
4.7. Estrategias para enfrentar vulnerabilidades .....	71
4.8. Estrategias para fortalecer capacidades .....	73
4.9. Viabilidad de la política pública de prevención de reclutamiento uso, utilización y violencia sexual de NNA en relación con el Plan Nacional de Desarrollo. ....	76
4.10. Retos de entidades que hacen parte de la CIPRUNNA en la implementación de la política pública de prevención de reclutamiento.....	78
IV. Conclusiones.....	83
V. Recomendaciones .....	84
Bibliografía.....	89

## Presentación

Durante más de 50 años y bajo diferentes lógicas, dinámicas, modos de operar y tendencias, los niños, las niñas y los adolescentes han estado bajo la mira de los actores armados ilegales para engrosar sus filas y fortalecer las capacidades de sus organizaciones no solo en acciones bélicas, sino en el desarrollo de actividades de apoyo logístico, labores para la supervivencia de las tropas, información, mensajería, transporte de drogas o armas, entre otras.

El Centro Nacional de Memoria Histórica ha establecido con claridad que *“Colombia tiene una historia en la que se han tejido condiciones sociales, comunitarias, familiares, individuales, a nivel territorial que sumadas a la inserción y presencia de los actores armados han desencadenado el reclutamiento, la utilización y la permanencia en las de quienes han sido niños, niñas y adolescentes”*<sup>1</sup>. Y esta, lamentablemente, es una condición que se mantiene por cuenta de la persistencia de la amenaza de los actores armados y los contextos de vulnerabilidad donde desempeñan sus acciones violentas. Si bien, la firma del Acuerdo Final y el consecuentemente proceso de dejación de armas de las FARC-EP, fue un paso significativo y de altísima trascendencia para hacer frente a este drama humanitario y de derechos humanos, no ha logrado prevenir la reproducción de fenómeno y las dinámicas en un contexto de reconfiguración del conflicto armado y el surgimiento de otras formas de violencia que se ensañan contra los niños, las niñas y los adolescentes.

El presente Informe Defensorial, producto del trabajo de siete meses de investigación de las Defensorías Delegada para la Infancia, la Adolescencia y el Adulto Mayor y la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario - Sistema de Alertas Tempranas -, responde al interés de conocer la dinámica del fenómeno después de la firma del Acuerdo Final y tiene como objetivo aportar a las entidades del Estado con responsabilidades en la prevención del reclutamiento, uso y utilización de menores de edad, con una visión actual sobre el escenario de riesgo para estas conductas, así como la valoración de la trayectoria en la política pública de prevención y con base en ello formular algunas recomendaciones.

Sea esta la oportunidad de agradecer a instituciones como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Defensa, entre otros organismos estatales, que han contribuido al presente informe con sus aportes y la respuesta a los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo.

Los niños, las niñas y los adolescentes deben estar fuera de la guerra y fuera de cualquier dinámica de violencia que pueda exponerles en sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad. De otra forma, Colombia no estará en condiciones de edificar una paz

---

<sup>1</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*, CNMH, Bogotá.

sostenible y construir transformaciones sustantivas que puedan cerrar la espiral de violencia que el país ha experimentado. Con este aporte, pretendemos desde la Defensoría del Pueblo alertar sobre un fenómeno que sigue perdurando a pesar de los esfuerzos de paz y mantener un diálogo abierto.

**Carlos Alfonso Negret Mosquera**  
Defensor del Pueblo

## Introducción

La situación de los menores de edad en el marco del conflicto armado colombiano y otras formas de violencia ha sido reconocida por la Defensoría del Pueblo como una de las situaciones humanitarias más complejas que se viven en el país. Su vinculación a las diferentes estructuras armadas que operan en el territorio nacional bajo distintas modalidades bien sea reclutamiento, uso o utilización, constituye una grave violación a los derechos humanos y al DIH, situación que se ha constituido en una constante desde hace años.

No obstante ser una práctica ilegal y repudiada social y políticamente, los grupos armados ilegales han recurrido a ella de manera permanente sin respetar que los niños, niñas y adolescentes que la padecen sean afectados de manera tan severa, que terminan perdiendo irremediablemente la etapa más importante en el desarrollo armónico e integral de todo ser humano, como es la infancia. Se trata de una etapa fundamental en la vida de toda persona, que por el transcurso del tiempo en el que están siendo sometidos a dicha conducta nunca podrán recuperar, a pesar de los grandes esfuerzos que familia, sociedad y Estado adelanten.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo, a través de sus Defensorías Delegadas para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor y para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH, decide analizar la dinámica, transformación y aspectos que caracterizan el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes y otras formas de violencia en el contexto actual del conflicto armado, a partir del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 por el Gobierno y las FARC-EP.

El informe hace un recuento de la normatividad internacional y nacional junto la revisión de jurisprudencia referente a la protección de los menores de edad y a la prohibición de su participación en los conflictos armados. Para lograr una caracterización del fenómeno se tomaron como insumo las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo desde la expedición del Decreto 2124 en diciembre de 2017<sup>2</sup>, hasta el 31 de marzo del 2020, y para determinar la dinámica del fenómeno se lleva a cabo una revisión de estudios que frente al tema ha desarrollado la Entidad desde 2006, destacando grupos poblacionales más vulnerables, grupos armados ilegales fuentes de la amenaza, los factores de vulnerabilidad y las modalidades para ejecutar la conducta.

Posteriormente, se analizan los elementos que integran las políticas públicas de prevención de reclutamiento de menores de edad formuladas desde 2010, específicamente la línea presentada por el primer Gobierno Nacional del postconflicto<sup>3</sup>. Particularmente se valora si sus objetivos y líneas de acción apuntan a contrarrestar los factores que contribuyen a que se presente el fenómeno. También se analiza su viabilidad en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Sumado a ello, se busca conocer los desafíos que enfrentan las entidades que

---

<sup>2</sup> Presidencia de la República. Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2017.

<sup>3</sup> Según el Acto Legislativo 01 de 2016 la implementación del acuerdo se desarrollará a lo largo de 5 periodos presidenciales y establece en su Artículo 1. “**Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz.** El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz”

hacen parte de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados - CIPRUNNA para la implementación de dicha política.

## I. Fundamentos normativos

El presente capítulo tiene como propósito presentar los fundamentos normativos internacionales y nacionales relacionados con la protección de la infancia, que hacen referencia a la prohibición de su vinculación a los conflictos armados. Estos se analizan a partir de la Constitución nacional como norma superior para su interpretación y aplicación en el orden interno.

### Constitución Política de Colombia

En primer lugar, la Constitución política reconoce en su artículo 44 tres características fundamentales que deben atribuirse a los derechos de la infancia: (i) son prevalentes sobre los derechos de los demás, (ii) hay corresponsabilidad de familia, sociedad y Estado en su protección, y (iii) existen derechos que para los niños son prevalentes por sí mismos y que para los adultos solo son por conexidad.

Dicha definición, para los efectos de adelantar un análisis adecuado de la normatividad internacional de los derechos de los niños, obliga a una revisión de lo que se establece en el artículo 93, un concepto fundamental en el desarrollo del presente documento. Se trata de la superioridad de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, que no pueden ser limitados en estados de excepción, por sobre toda la legislación de carácter interno. Es decir, dicha legislación se interpretará de acuerdo con el sentido de los mencionados instrumentos, de la siguiente manera:

*“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.*

*“Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los derechos humanos ratificados por Colombia”.*

Para los efectos del reclutamiento forzado es importante mencionar que, en atención a que Colombia es un país multicultural, y que los menores de edad pertenecientes a las diferentes etnias que lo habitan han sido especialmente afectados por dicha vulneración, también, la Constitución nacional dispone la existencia de una legislación especial indígena en el artículo 246, aplicable a todos los integrantes de las comunidades indígenas y que les permite tomar decisiones relacionadas con sus niños, niñas y adolescentes, así:

*“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con sus propias normas y procedimiento, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el Sistema Nacional Judicial”.*

La normatividad del Estado colombiano respecto a esta situación que atenta contra los derechos de los menores de edad pertenecientes a comunidades étnicas víctimas de la vinculación al conflicto armado interno, respalda plenamente su autonomía y eficacia, siempre que se ajuste a los restantes preceptos constitucionales, entre ellos el de la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## 1. Estándares Internacionales: Principales disposiciones

A continuación, se hace referencia a aquellos marcos normativos internacionales que se considera merecen especial mención respecto a la protección en la infancia en su condición de población civil en el marco de las afectaciones a las que se ven sometidos en la situación de conflicto armado que vive nuestro país.

### 1.1. Derecho Internacional Humanitario

Para iniciar el respectivo análisis es necesario hacer referencia al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter no internacional; aprobado por la Ley 171 de 1994 la cual entró en vigor el 15 de febrero de 1996. El Protocolo II refuerza las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra, señala las garantías fundamentales para la población civil, incluidos los niños. Dicha normatividad prohíbe expresamente que los menores de 15 años sean reclutados o participen de hostilidades por parte de fuerzas o grupos armados.

Como se deduce de la anterior disposición, ningún grupo armado que participe en conflictos armados puede reclutar o hacer participar en hostilidades a menores de 15 años. Sin embargo, como se ve más adelante, para el caso de Colombia esta edad ha sido entendida como la de 18 años.

### 1.2. Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989<sup>4</sup>, incorpora de manera taxativa en el artículo 38 la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra<sup>5</sup> que prohíbe el reclutamiento de niños menores de quince años en las fuerzas o grupos armados, y su participación en las hostilidades. En ese orden la citada Convención permite, en el artículo 38, la participación de personas mayores de quince años en las hostilidades.

Por tratarse de un instrumento internacional de derechos humanos que se incorpora a la normatividad interna mediante Ley 12 de 1991, hace parte del denominado bloque de constitucionalidad. Es decir, se trata de una norma prevalente<sup>6</sup> frente a las restantes normas de carácter interno, motivo por el cual estas deben interpretarse de conformidad con los postulados de aquella. Sin embargo, Colombia ratificó dicha Convención con una reserva<sup>7</sup>, de tal forma que para el país se entiende que la edad a la que se refiere el mencionado artículo es la de dieciocho años. No obstante, en el artículo 39, la Convención dispone que los Estados, deben adoptar *“...todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: ... conflictos*

---

<sup>4</sup> Colombia la ratificó mediante ley 12 de 1991.

<sup>5</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Título II. Trato Humano. Artículo 4 – Garantías fundamentales. Numeral 2, literales c) los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades. d) la protección especial prevista en este artículo para los niños menores de quince años seguirá aplicándose a ellos sí, no obstante, las disposiciones del apartado c), han participado directamente en las hostilidades y han sido capturados.

<sup>6</sup> Artículo 93 Constitución Nacional: Los tratados y convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

<sup>7</sup> El Gobierno de Colombia de conformidad con el artículo 2, Numeral 10, literal D de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, declara que para efectos de los disposiciones contenidas en los numerales 2 y 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende que la edad a la que se refiere los numerales citados es la de 18 años, en consideración a que el ordenamiento legal de Colombia establece la edad mínima de 18 años para reclutar a las Fuerzas Armadas el personal llamado a prestar servicio militar.

*armados*<sup>8</sup>; y agrega que este debe darse “en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.

La Organización Internacional del Trabajo OIT, mediante el Convenio 182 de 1999<sup>9</sup> “Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, en el artículo 3 establece que el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados es una de esas modalidades.

Con posterioridad a la expedición de la Convención, se adopta el “Protocolo Adicional a la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la participación de personas menores de 18 años en los conflictos armados”<sup>10</sup>. Como parte de las disposiciones que lo componen, se aumenta la edad mínima de 15 a 18 años, para que los miembros de las fuerzas armadas estatales puedan ser reclutados y participar directamente en hostilidades (art. 1), es decir, se impone la obligación, para los Estados, de velar por que no se reclute obligatoriamente en sus filas menores de 18 años (art. 2).

Posteriormente, en el artículo 4º, establece que “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”, lo cual constituye una obligación en derecho internacional público para un ente distinto y de la cual no es titular el Estado. Lo anterior, supone que los Grupos Armados Organizados, los Grupos de Delincuencia Organizada y/o los Grupos Armados Organizados Residuales, como los denomina la política pública del Gobierno Colombiano, son responsables de reclutar menores de edad; aunque obliga al Estado a adoptar “...todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar estas prácticas”.

Por último, es fundamental hacer referencia a las recomendaciones que ha recibido el Estado colombiano respecto de la situación del conflicto armado y los menores de edad por parte del Comité de los Derechos del Niño y del Secretario General de las Naciones Unidas. En tal sentido se hace referencia a la recomendación contenida en el punto 24 del informe “observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el comité de los derechos del niño crc/c/col/co/4-5” en la que propone al Estado colombiano que refuerce la protección de los derechos de los niños a la vida, la supervivencia y el desarrollo y, en consecuencia, prevenga los homicidios y desapariciones de niños y de sus familiares, y abordando las causas fundamentales de esos actos violentos, como el conflicto armado, la delincuencia organizada, la corrupción, las drogas, la pobreza y la marginación. Solicita que en el evento en que se presenten tales situaciones en su contra, se adelanten las investigaciones y sanciones correspondientes (aun cuando los responsables sean las denominadas Bacrim o sean agentes del Estado), entre otras.

Dichas recomendaciones se presentan en atención a que el Comité sigue preocupado por “...las medidas insuficientes adoptadas por el Estado parte para proteger el derecho a la vida de los niños y niñas, incluso en el marco del conflicto armado. En particular, le preocupa que: (a) Muchos niños y niñas son víctimas de asesinatos y desapariciones, en lo que se incluyen asesinatos cometidos por agentes del Gobierno, y en este aspecto prevalece una extensa impunidad. Las causas fundamentales de estos actos violentos, como el conflicto armado, el crimen organizado, la corrupción, las drogas, la pobreza y la

---

<sup>8</sup> Artículo 39 Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>9</sup> Este instrumento ya fue adoptado como norma interna por el Estado colombiano mediante la Ley 704 de 2001, la cual ya pasó el examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, mediante sentencia C-535-02.

<sup>10</sup> Dicho instrumento fue suscrito y aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-172-04.

marginación siguen sin la suficiente atención; (b) La violencia ha aumentado en algunas regiones donde los grupos criminales, provenientes de los grupos paramilitares desmovilizados (Bacrim) tienen gran presencia, poniendo en riesgo las vidas de niños y niñas a diario. Si bien el Comité observa que el Estado parte ha iniciado investigaciones, los informes sobre las relaciones entre los agentes del Gobierno y las Bacrim son una fuente de preocupación; (c) muchos niños y niñas siguen siendo utilizados por los adultos para cometer delitos”.

Por otra parte, mediante el mecanismo de monitoreo y vigilancia, conocida como la “Resolución 1612 de 2005”, de la situación de los niños en los conflictos armados establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Secretario General de las Naciones Unidas ha presentado Observaciones y Recomendaciones (documento referenciado S/2019/1017) sobre Colombia en diciembre de 2019, entre las cuales se resalta: el reconocimiento al Estado colombiano respecto de los avances, que aún pueden ser mucho mejores, respecto de la situación, invitándole a que los extienda a la brevedad posible a todo el territorio nacional y fortalezca los procesos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, especialmente mediante la implementación de los acuerdos de paz suscritos con las FARC - EP, así mismo exhorta a los grupos armados” a que asuman y cumplan compromisos para poner fin a esta violación grave y desvinculen de inmediato a todos los menores que tengan en sus filas. Los niños, niñas y adolescentes vinculados o anteriormente vinculados a fuerzas y grupos armados deben ser tratados principalmente como víctimas”.

### 1.3. Derecho Penal Internacional

Por otra parte, en 1998, Naciones Unidas<sup>11</sup> expidió el ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL<sup>12</sup> que define en el artículo 8, literal e), numeral vii) que “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” como crimen de guerra por afectar de manera muy grave la conciencia de la humanidad.

La Corte Constitucional destaca en Sentencia C-240 de 2009 que “la participación de menores de edad en los grupos armados surte profundos efectos psicológicos, sociales y políticos para los menores en el corto, mediano y largo plazo. En primer lugar, toda forma de participación en el conflicto armado sea directa o indirecta, es nociva para los menores de edad”<sup>13</sup>.

## 2. Legislación nacional de orden público en el marco del conflicto armado interno

La Ley 1098 de 2006 conocida como Código de la Infancia y la Adolescencia, representa la adecuación de la normativa interna colombiana a los postulados de la Convención

---

<sup>11</sup> El Estatuto de Roma es el instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional. Fue adoptado en la ciudad de Roma, Italia, el 17 de julio de 1998, durante la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional”. En el año 2012 la Corte Penal Internacional, CPI, consideró a Thomas Lubanga Dyilo culpable del crimen de guerra de reclutamiento o alistamiento de niños menores de quince años en las fuerzas armadas o grupos, y utilizarlos para participar activamente en hostilidades condenándole a 14 años de prisión y dictando la primera sentencia en la que adicionalmente recalca los principios y el proceso de reparación a las víctimas de sus crímenes siendo un precedente en el ámbito de los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. En dicha sentencia se recalca la condición de víctimas de los menores de edad reclutados y sus responsabilidades con los ejercicios de verdad, justicia y reparación a las víctimas de los delitos que les hayan inducido a cometer.

<sup>12</sup> Aprobado mediante Ley 742 de 2002 y declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-578-02

<sup>13</sup> Corte Constitucional Sentencia C-240/09

Internacional de los derechos del niño y a su doctrina de la protección integral. Constituye un avance necesario para la consolidación de un marco de derechos relacionado directamente con las políticas públicas que el Estado colombiano debe adoptar para garantizar la construcción de un Estado social de derecho que proteja y garantice el ejercicio responsable de los derechos de la niñez y la adolescencia, en su condición de sujetos de derechos.

En el Código ya se reconoce a los niños, las niñas y los adolescentes como víctimas del conflicto armado en todas sus modalidades y en tal circunstancia establece claramente obligaciones de hacer lo necesario para lograr prevenir las vulneraciones de sus derechos en este contexto y tomar las previsiones para atender y recuperar física, psicológica y socialmente a aquellos que fueron afectados<sup>14</sup>.

Adicionalmente en el artículo 175 se contempla el escenario de rendición de cuentas ante la justicia de los adolescentes que en cualquier condición hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley, o hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley. En este, y tomando en consideración lo postulado por la Corte Constitucional<sup>15</sup>, se plantea que el hecho de ser víctimas del delito continuado de reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales, no les exime de sus responsabilidades frente a la verdad, la justicia y la reparación. Así, el legislador opta por otorgar la facultad a la Fiscalía General de la Nación para aplicar el principio de oportunidad<sup>16</sup> en beneficio de estos menores de edad, como instrumento que pondera sus derechos como víctimas, pero asimismo sus responsabilidades frente a las víctimas de los grupos o estructuras responsables de su reclutamiento.

Lo anterior significa que la legislación actual respecto de los menores de edad permite la aplicación del principio de oportunidad respecto de aquellos que hayan sido víctimas de reclutamiento y utilización en cualquiera de sus formas dentro del marco del sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Pero como se establece a partir de la Ley 1448 de 2011 no los exime de participar en los procesos tendientes al establecimiento de la verdad, la justicia y la reparación de las eventuales víctimas de los actos que, en desarrollo del delito continuado de reclutamiento ilícito del que padecían, se hayan visto en la obligación de cometer.

Igualmente entiende el legislador, como perjudicial y violatorio de sus derechos el hecho que miembros de la fuerza pública interrogaran y utilizaran a estos menores de edad desvinculados para obtener información de inteligencia militar<sup>17</sup>, motivo por el cual lo prohíbe y establece como sanción, ante el incumplimiento, la destitución del cargo, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Por otro lado, con la expedición de la Ley 418 de 1997, *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, se inicia el camino para dar cumplimiento a la reserva planteada por Colombia al artículo 38 de la Convención de los Derechos del Niño cuando prohíbe la incorporación de menores de edad al servicio militar, salvo que ella sea voluntaria y con autorización expresa de los padres, y que en ningún caso podrían ser destinados a zonas donde se desarrollen operaciones de guerra, ni empleados en acciones de confrontación

---

<sup>14</sup> Artículos 20, 4, 175, 176. Código de la Infancia y la Adolescencia

<sup>15</sup> Sentencia C-203-05. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>16</sup> Artículo 175 Código de Infancia y Adolescencia.

<sup>17</sup> Artículo 176 Código de la Infancia y la Adolescencia.

armada<sup>18</sup>. Crea la ley en mención el delito de reclutamiento ilícito<sup>19</sup> y priva de eventuales beneficios jurídicos a los miembros de los grupos armados ilegales que reclutaren menores de edad para participar en el conflicto armado.

Posteriormente se expide la Ley 548 de 1999, que se limita a prorrogar la vigencia de la Ley 418 de 1997 y adiciona un artículo que proscribiera de manera definitiva el reclutamiento de menores de edad por parte de las Fuerzas Armadas del Estado<sup>20</sup>.

Más adelante se expide la Ley 782 de 2002<sup>21</sup>, que prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, a su vez extendida y modificada por la Ley 548 de 1999. En ella se establece legislativamente por primera vez la condición de víctimas<sup>22</sup>, así como la obligación del ICBF de diseñar y ejecutar *“un programa especial de protección para la asistencia de todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido víctimas de la violencia política, en el marco del conflicto armado interno”*<sup>23</sup>. Esta ley elimina la condición inconstitucional que limitaba los beneficios para algunos desvinculados y la voluntariedad de la desvinculación<sup>24</sup>.

Es importante mencionar que la mencionada Ley, denominada “Ley de orden público”, ha sido prorrogada de la siguiente manera: modificada por la Ley 1941 de 2018, “por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1734 de 2014”.

Por otra parte, el artículo 162 del Código Penal Colombiano tipifica como delito de reclutamiento ilícito la conducta punible según la cual, *“el que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de 18 años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de 6 a 10 años...”*<sup>25</sup>.

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la ley que pertenezcan a comunidades indígenas, debe respetarse la autonomía y la diversidad cultural reconocida por la Constitución Política, cuando establece que pueden ejercer funciones judiciales en su ámbito territorial<sup>26</sup>. La aplicación de este postulado obliga al Estado colombiano a respetar dicha autonomía, pero no le exime de apoyar su implementación a través de las normas, instituciones y procedimientos establecidos para la población en general, en el entendido de que dicha legislación especial indígena pueda funcionar de la mejor manera y cubra también a los menores de edad.

La Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Infancia y la Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, establece en su artículo 7 que:

“La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo nuevo 188D, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>18</sup> Artículo 13. Ley 418 de 1997

<sup>19</sup> Artículo 14 Ley 418 de 1997.

<sup>20</sup> Artículo 1 Ley 548 de 1999.

<sup>21</sup> Reglamentada mediante decreto 128 de 2003.

<sup>22</sup> Congreso de la República. Ley 782 de 2002, por medio del cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Bogotá: El Congreso, 2002, artículo 6.

<sup>23</sup> Ibid., artículo 8

<sup>24</sup> Ibid., artículo 14

<sup>25</sup> Congreso de la República. Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal. Bogotá: El Congreso, 2000.

<sup>26</sup> Constitución Política, 1991. Título VIII, De la Rama Judicial, Capítulo 5, De las jurisdicciones especiales, artículo 246.

*“Artículo 188D: Uso de menores de edad comisión de delitos. El que induzca, facilite, utilice, constriña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a diez y veinte (20) años.*

*El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años de edad.*

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos agravación del artículo 188C.”*

La Ley 1448 de 2011 conocida como la Ley de víctimas, dispone en el parágrafo 2 del artículo 3 que: *“Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.”* Adicionalmente señala que en su implementación se deberá priorizar en enfoque diferencial de infancia y contar con asistencia, por parte del Ministerio Público y de la Fiscalía General de la Nación, en los procedimientos en los que sean partes.

Una vez desarrollado el acápite en el que se hace una recopilación de la normatividad internacional relacionada con el tema de la vinculación de los menores de edad al conflicto armado, resaltándose su configuración como una evidente infracción al derecho internacional humanitario, una vulneración de los derechos humanos, un crimen de lesa humanidad y de guerra; así como las disposiciones mediante las cuales tales conductas han sido incluidas en el régimen legislativo interno del Estado colombiano, es pertinente en este análisis defensorial hacer una descripción general de la jurisprudencia constitucional en la materia, a efectos de verificar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y la protección del bloque de constitucionalidad, ya expuesto.

### **3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes**

En atención a que otorga elementos de juicio necesarios para entender la forma como el Estado colombiano ha venido definiendo la forma y los mecanismos mediante los cuales se debe implementar la normatividad a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, se procede a adelantar un recorrido respecto de jurisprudencia constitucional relacionada con la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado en nuestro país. Esto, en atención a que se han dado pronunciamientos relativos a los tratados internacionales, a la constitucionalidad de las leyes referidas y a normas de trascendencia en el marco de los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, como uno de los principales agentes intervinientes en la situación.

Es así como se estudian varios pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la situación de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia, que son afectados por su vinculación directa o indirecta al conflicto armado interno. Este alto tribunal mediante sus decisiones -sentencias de tutela y de control de constitucionalidad- ha analizado la situación de reclutamiento y riesgo para los niños, niñas y adolescentes en Colombia. En ese sentido ha puntualizado una serie de elementos que se deben tener en cuenta para evaluar de manera integral y amplia esta problemática que afecta a esta población que goza de especial protección.

### 3.1. Sobre el Interés superior del niño y de la niña

La jurisprudencia constitucional ha precisado en múltiples oportunidades el contenido de los principios de protección especial de la niñez y la preservación de su interés superior y prevalente, aspectos de vital importancia para abordar las acciones necesarias para la prevención del reclutamiento de menores de edad y la protección de sus derechos. En este sentido, se exponen algunas sentencias que desarrollan estos conceptos:

En la sentencia T-514 de 1998, la Corte Constitucional explica que el concepto del interés superior del menor de edad consiste en el reconocimiento de una *“caracterización jurídica específica”* para el niño, niña o adolescente, basada en la naturaleza prevaleciente de sus intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa prevalencia *“que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad”*.

Se precisa que el principio en mención *“se enmarca en los presupuestos del Estado Social de Derecho, desarrolla el principio de solidaridad, propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado”*.

En la sentencia T-979 de 2001, señala que *“...el reconocimiento de la prevalencia de los derechos fundamentales del niño (...) propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado”*.

En la sentencia T-510 de 2003, puntualiza que la determinación del interés superior del menor de edad se debe efectuar en atención a las circunstancias específicas de cada caso concreto: *“el interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que, en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal”*.

Sin embargo, se precisa que ello no excluye la existencia de criterios generales que pueden guiar a los operadores jurídicos al momento de determinar cuál es el interés superior de un menor de edad y cómo materializar el carácter prevalente de sus derechos fundamentales en casos particulares. La aplicación de tales lineamientos, proporcionados por el ordenamiento jurídico, se debe combinar con la consideración cuidadosa de las especificidades fácticas que rodean a cada niño en particular, para efectos de llegar a una solución respetuosa de su interés superior y prevaleciente.

Según establece la Corte en la providencia que se cita que *“para establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños en situaciones concretas, debe atenderse tanto a consideraciones (i) fácticas -las circunstancias específicas del caso, visto en su totalidad y no atendiendo a aspectos aislados-, como (ii) jurídicas -los parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar infantil”*. En tal sentido, orienta a los funcionarios a que en las decisiones que se tomen respecto de los menores de edad afectados por el conflicto armado, especialmente por el reclutamiento forzado, se deben adelantar juicios de valor que, dando aplicación a la normatividad vigente, en

todo caso tengan presente que la prioridad debe ser lograr el mayor desarrollo armónico e integral de sus derechos, incluyendo el de aceptar responsabilidades en materia de verdad, justicia y reparación.

### 3.2. Los instrumentos de Derecho Internacional que proscriben el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

En atención a la situación del reclutamiento de menores de edad en el territorio colombiano, la Corte Constitucional ha realizado una revisión de los principios constitucionales relacionados con la especial protección de niños, niñas y adolescentes y de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, en los cuales se establece la prohibición del reclutamiento y vinculación de niños, niñas y adolescentes, tanto en los grupos armados irregulares como en la fuerza pública de los Estados<sup>27</sup>.

Estos Instrumentos hacen parte del bloque de constitucionalidad y señalan medidas de protección especial para menores de 18 años que hayan sido vinculados al conflicto armado<sup>28</sup>, así como también la necesidad de adoptar por parte del Estado disposiciones internas que garanticen el cumplimiento de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en su favor y en favor de las restantes víctimas del conflicto armado.

El alto tribunal ha considerado que se ajustan plenamente a la Constitución y a los fines esenciales del Estado los planteamientos de los mencionados instrumentos internacionales, aunado a esto, cuando se trata de determinar la existencia del conflicto armado en Colombia, resalta que es necesario observar dos criterios básicamente “(i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes”<sup>29 30</sup>.

### 3.3. Participación directa e indirecta de los niños, niñas y adolescentes en las hostilidades

Un aspecto que ha sido ampliamente abordado por la Corte Constitucional es el concepto de “menor combatiente”<sup>31</sup>. Al respecto, ha señalado que “toda forma de participación en el conflicto armado, sea directa o indirecta, es nociva para los menores de edad - razón por la cual la definición de “menor combatiente” debe incluir a todos los menores que

<sup>27</sup> Se aclara que a nivel internacional se permite el reclutamiento voluntario de niños, niñas y adolescentes por parte de la fuerza pública del Estado

<sup>28</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C-291 de 2007, señaló la siguiente definición del “conflicto armado”, para efectos de la aplicación del derecho internacional humanitario, afirmando que “la naturaleza voluble de los conflictos armados actuales ha llevado a la jurisprudencia internacional a definirlos como ‘el recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado’ Agregó que “en el caso de los conflictos armados internos, el adjetivo ‘prolongada’ busca excluir de esta definición los casos de meros disturbios civiles, revueltas esporádicas o actos terroristas aislados.” Destacó la Corte que esa definición se refleja en lo dispuesto en el artículo 1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 sobre su “ámbito de aplicación material”

<sup>29</sup> Corte Constitucional Sentencia C-291 de 2007. “(...) al apreciar la intensidad de un determinado conflicto, las Cortes internacionales han aplicado, por ejemplo, factores tales como la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas. En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, las cortes internacionales la han apreciado de conformidad con criterios tales como la existencia de cuarteles, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas”

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 240 de 2009

<sup>31</sup> La Declaración de Principios de la Ciudad del Cabo define “niño soldado” como “toda persona menor de 18 años que forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, con independencia de las labores que desempeñe, esto es, de que realice labores como cocinero, recadero o mensajero, etc.”. Por otro lado, la Guía del Protocolo Facultativo sobre la Participación de niños y niñas en conflictos armados establece que “es posible interpretar la participación directa no sólo como una participación activa en el combate sino también en actividades militares y funciones directas de apoyo. Estas funciones podrían incluir tareas de reconocimiento, espionaje, sabotaje y participación como blancos ficticios, correos, portadores, cocineros o asistentes en puestos de vigilancia militares”. En ese mismo sentido el Secretario General de la ONU señaló que “definición de ‘menor combatiente’ debe incluir a todos los menores que no cumplen funciones de combate propiamente dicho, pero sí llevan a cabo alguno de los distintos roles de apoyo que pueden desempeñar en torno a las hostilidades”

*no cumplen funciones de combate propiamente dicho pero sí llevan a cabo alguno de los distintos roles de apoyo que pueden desempeñar en torno a las hostilidades”<sup>32</sup>.*

En este sentido, el tribunal destaca que el derecho internacional humanitario amplía la protección de los niños, niñas y adolescentes al comprender que estos son utilizados o están participando en el conflicto armado con el simple ingreso al grupo de manera “voluntaria”<sup>33</sup> u obligada, sin que se especifique la calidad de combatiente o no de cada uno de estos sujetos o las actividades que desarrollan al interior de estos grupos. Por lo cual, ha planteado criterios materiales con el propósito de establecer cuándo se está frente a una conducta que debe ser cobijada por las normas que regulan los conflictos armados, la Corporación ha señalado que “para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar en el que no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto”<sup>34</sup>.

De igual forma ha señalado los factores determinados por las cortes internacionales para definir dicha relación tales como “la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes. También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado”<sup>35</sup>.

No obstante, lo anterior, la Corte en la sentencia C-069 de 2016 destaca que:

*“La acción de un determinado actor armado, independientemente de la condición o denominación que este tenga, no puede ser utilizado como criterio para definir cuándo tiene lugar una situación de conflicto armado. La denominación del sujeto o grupo, obedece, en realidad, a una mera calificación formal que en ningún caso cabe argüir como fundamento para definir si un hecho específico guarda o no una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, de manera que haga parte del mismo. También se ha dejado claro que la confusión que pueda surgir entre las actuaciones de los actores armados reconocidos, las bandas criminales y grupos armados no identificados, no puede ser considerada para definir acerca de si ciertos hechos victimizantes tienen o no lugar en el contexto del conflicto armado interno”*

Si bien es cierto existen factores objetivos que permiten enmarcar conductas dentro del conflicto, hay también por el contrario factores que permiten definir la conducta como resultado de actos de delincuencia común, en este sentido la Corte Constitucional en sentencia C 291 de 2007, señala que:

*“En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales, sí es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho*

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 203 de 2005

<sup>33</sup> “En ninguna circunstancia (los grupos armados) pueden reclutar o utilizar menores de 18 años en las hostilidades, lo que supone que incluso ante la eventual voluntariedad del niño o adolescente de incorporarse a esas filas, su reclutamiento o utilización estaría proscrito”. Sentencia C 240 de 2009

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 291 de 2007

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 291 de 2007. Óp. Cit.

*humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima*<sup>36</sup>.

Así las cosas, ha determinado que se requiere efectivamente de un ejercicio de ponderación y valoración por parte de la autoridad competente para cada caso en concreto, con el propósito de hacer la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común o por el conflicto armado y así definir si existe esa relación cercana y suficiente para ser amparada por la Ley 1448 de 2011 o leyes similares.

### **3.4. Categorización de los niños, niñas y adolescentes vinculados, usados y utilizados en el marco del conflicto armado**

La Corte Constitucional ha señalado en sentencia C-225 de 1995, que los niños, niñas y adolescentes que han sido vinculados al conflicto armado se encuentran protegidos por el Derecho Internacional Humanitario desde una doble perspectiva: *“(i) en su calidad de civiles afectados por las hostilidades y (ii) como sujetos vinculados a ellas en conflictos armados internacionales y no internacionales”*<sup>37</sup>.

Como civiles afectados en las hostilidades, la Corte ha destacado que los niños, niñas y adolescentes están expuestos a riesgos especiales en el marco del conflicto armado, de los cuales ha resaltado algunos, tales como *“(i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes -y también contra niños-, y (vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país, las cuales llevan implícitas pautas de control que restringen y ponen en riesgo a los menores de 18 años”*<sup>38</sup>. Hechos que vulneran múltiples derechos en estos sujetos de especial protección como la integridad personal, la vida, la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión, la educación, la salud, la familia y la recreación, entre otros derechos humanos<sup>39</sup>.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la protección especial hace referencia a todos los menores de 18 años. Ello impone que el catálogo de derechos y el régimen de protección se predicen, en igualdad de condiciones, para todas las personas que no han alcanzado esa edad, tal y como lo ha afirmado la Honorable Corte Constitucional: *“por lo que son todos los menores de 18 años los titulares del derecho a la protección especial establecida en la Carta y los tratados internacionales de derechos humanos, sin que sea posible establecer diferencias de edad en cuanto al régimen de protección”*<sup>40</sup>.

Así mismo, como sujetos vinculados al conflicto armado, la Corte ha destacado que los niños, niñas y adolescentes pueden ser responsables penalmente por la comisión de delitos y/o crímenes de guerra en medio de las hostilidades, en cuyo caso los procedimientos que se adelanten al respecto deben tener en cuenta los criterios nacionales e internacionales en la materia tales como: el artículo 44 de la Constitución nacional, las Reglas mínimas

---

<sup>36</sup> Ibidem

<sup>37</sup> Artículo 77 del Protocolo I y Artículo 4 del Protocolo II adicionales a los Convenios de Ginebra

<sup>38</sup> Corte Constitucional Sentencia C 253A de 2012

<sup>39</sup> La Corte destaca en la sentencia C 240 de 2009 que los niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados para la guerra *“además de ser separados prontamente de sus familias, se ven expuestos al manejo de armas y explosivos; a la práctica de homicidios y secuestros; al abuso sexual, la tortura y el maltrato, así como a todos los demás aspectos perversos de las hostilidades”*

<sup>40</sup> Corte Constitucional Sentencia C 468 de 2009

de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijín”, la Convención de los Derechos del Niño y en los casos excepcionales, cuando sea pertinente, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad. Esto, en razón de la triple calidad de estos como “(i) menores de edad, (ii) víctimas del conflicto armado especialmente protegidos por el Derecho Internacional, y (iii) menores infractores de la ley penal”<sup>41</sup>

En este punto se ha destacado que la existencia y el grado de responsabilidad penal de los menores de edad por la comisión de un delito en el marco del conflicto armado debe ser evaluado de manera individual, teniendo en cuenta una serie de factores que involucran:

*“(a) las circunstancias específicas de la comisión del hecho y (b) las circunstancias personales y sociales del niño o adolescente implicado, entre ellas si ha sido, a su turno, víctima de un crimen de guerra de la mayor seriedad; así mismo, en cada caso concreto deberá establecerse (c) el grado de responsabilidad que cabe atribuir a los culpables del reclutamiento del menor que impartieron las órdenes, (d) la responsabilidad de quienes, además de los reclutadores, han obrado como determinadores de su conducta -entre otras, bajo la amenaza de ejecución o de castigos físicos extremos, como se mencionó en acápites precedentes-, y (e) la incidencia de estas circunstancias sobre la configuración de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad necesarios para la existencia de un delito. También habrá de determinarse en cada caso individual (f) si es posible, por las conductas específicas y concretas del menor involucrado, que su comportamiento configure un determinado delito político a pesar de haber sido reclutado, si fuere el caso, en forma contraria a su voluntad, así como (g) la relación entre la configuración de estos delitos políticos y la posible responsabilidad penal que proceda por los delitos conexos, al igual que (h) las conductas que quedarían excluidas de su órbita, tales como la ferocidad, barbarie, terrorismo, etc.”.*<sup>42 43</sup>

### 3.5. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera

La Corte, en desarrollo del control automático de constitucionalidad de los instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera considera:

En primer lugar, en la sentencia C-007 de 2018 que revisa la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2010 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos especiales y otras disposiciones”, el Tribunal inicia su análisis sobre el reclutamiento ilícito de menores manifestando que “este hecho de la guerra no debe repetirse nunca más en la historia nacional y resaltando, además, la obligación definitiva del Estado y la sociedad de hacer de los niños territorios de paz”<sup>44</sup>.

Indica en esa oportunidad que, dentro de las conductas excluidas de beneficios de amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal se encuentra “el reclutamiento de

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 203 de 2005

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 203 de 2005

<sup>43</sup> La Corte enfatiza que todo el procesamiento de menores de edad que han sido vinculados, usados o utilizados en el conflicto debe tener un carácter especialmente “tutelar y protectorio de los niños o adolescentes implicados, por su condición de víctimas de la violencia política y por el status de protección especial y reforzada que les confiere el Derecho Internacional en tanto menores combatientes – carácter tutelar que hace imperativa la inclusión de este tipo de consideraciones en el proceso de determinación de la responsabilidad penal que les quepa, así como de las medidas a adoptar”. Lo anterior en razón del objetivo resocializador y rehabilitación del sistema de responsabilidad penal adolescente. Corte Constitucional. Sentencia C 203 de 2005

<sup>44</sup> Representante de la Unicef en la audiencia celebrada el 2 de agosto de 2017 en la Corte Constitucional

*menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma”, instrumento que consagra como crimen de guerra. Debido a esto, reitera lo establecido en la sentencia C-240 de 2009 en donde se determina que los tipos penales nacionales relacionados con el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes deben entenderse que castigan “(i) el reclutamiento (entendido como participación forzada), (ii) el alistamiento (comprendido como participación voluntaria) y (iii) la utilización de personas menores de cierta edad en el conflicto armado interno”*

Por otra parte, y en relación con la disparidad entre la edad consagrada en el Estatuto de Roma y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (PFCNDPNCA), este último que eleva la edad de protección de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, la Corte resalta que esta distinción no desvirtúa la prevalencia de los derechos, que a nivel nacional, tienen las personas de 15 a 18 años, por el contrario, estos instrumentos internacionales se refieren a la obligación *“de tratar a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que participaron o fueron utilizados por los grupos armados dentro del conflicto, como víctimas, y de aplicar políticas de reinserción, rehabilitación, cuidado y protección, acordes con sus intereses y respetuosas del principio de igualdad y el mandato de no discriminación”,* lo anterior teniendo en cuenta la especial atención que se debe brindar a adolescentes en este rango de edad y en especial a las afectaciones sufridas por las niñas en las hostilidades, que en muchos casos involucra violencia sexual.

El alto tribunal decide declarar la exequibilidad condicional del artículo 23 de la Ley 1820 de 2010, que establece:

1. A nivel internacional se consolida por medio del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, la proscripción de reclutamiento hasta los 18 años de edad, instrumento que entro a regir en Colombia desde el 25 de junio de 2005.
2. Los menores de 18 años que son reclutados u obligados a participar en el conflicto armado colombiano son víctimas de diversas violaciones a sus derechos fundamentales, por lo que en su condición de víctimas tienen derecho a *“conocer la verdad, acceder a la justicia y obtener una reparación adecuada por este hecho”,* como consecuencia de esto, la Justicia Especial para la Paz debe cerciorarse que en los casos de reclutamiento de menores de 18 años y mayores de 15 años, cuando el estándar del PFCNDPNCA no estaba consolidado, no se incurre en la comisión de otro tipo de conductas no amniables que deben ser debidamente investigadas de oficio por ese tribunal.
3. El reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes es un crimen que no termina con la comisión inicial sino que tiene una naturaleza continua y permanente por lo que se sigue cometiendo hasta tanto se cumpla la mayoría de edad o se abandone la fuerza armada, por lo que *“el reclutamiento de niños entre 15 y 18 años antes de la consolidación del estándar (28 de junio de 2005) no sería considerado un crimen de guerra, a menos que al momento de la mencionada consolidación siguieran vinculados a los grupos armados”*

En esta misma decisión declara la exequibilidad condicionada del numeral 10 del artículo 28 de la Ley 1820 de 2010, que consagra dentro de las funciones de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) la de *“decidir sobre la renuncia a la persecución penal respecto a personas que, habiendo participado directa o indirectamente en el conflicto armado siendo menores de edad en el momento de realizarse la conducta ilícita competencia de la Jurisdicción*

*Especial para la Paz, resulten responsables de delitos no amnistiables, de conformidad con lo establecido en los principios adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en esta materia”, en el entendido “de que los niños, niñas y adolescentes que hayan participado directa o indirectamente en el conflicto armado interno son víctimas y tienen derecho a ingresar a las rutas pertinentes para la reincorporación”.*

Para llegar a la anterior conclusión la Corte Constitucional se basa en los siguientes fundamentos:

1. Toda persona que siendo menor de 18 años haya sido reclutada en el marco del conflicto armado es víctima.
2. En concordancia con su calidad de víctimas y el numeral 11 de los Principios de París del año 2007<sup>45</sup>, los Estados tienen la obligación de *“garantizar que todos los niños y niñas menores de 18 años que están o han sido reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados y están acusados de crímenes contra el derecho internacional, sean considerados principalmente como víctimas de violaciones contra el derecho internacional y no como presuntos responsables. Hay que tratarlos de conformidad con las normas internacionales para la justicia de menores, [...] por ejemplo, en un marco de justicia reformativa y rehabilitación social.*
3. En los casos en donde la Sala decida no renunciar a la persecución penal<sup>46</sup>, esta deberá *“tomar en consideración, al momento de decidir sobre la sanción aplicable a su condición de personas menores de 18 años, incluidos los principios que guían la función de la pena en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes; y el enfoque restaurativo y prospectivo de las sanciones de la Jurisdicción Especial para la Paz”*
4. Es necesario que respecto al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR se adopte un enfoque diferencial que tenga en cuenta la especial afectación sufrida por los menores de edad en el conflicto armado *“que contribuya a su reintegración familiar y comunitaria; que les permita superar el estigma derivado de su participación en el conflicto; que tome en consideración la situación de los hijos e hijas nacidos de niñas reclutadas”*

En segundo lugar, en la sentencia C-080 de 2018<sup>47</sup>, refiriéndose a la responsabilidad penal de los menores de edad ante la Justicia Especial para la Paz, considera que los niños, niñas y adolescentes *“a la vez que pueden ser responsables de infracciones a la ley penal, son víctimas del reclutamiento ilícito”*, por lo que su ingreso al SIVJRNR no puede ser incondicionado, esto en razón de los derechos de las demás víctimas.

En consideración de esto, según la Corte Constitucional, le corresponde a la Justicia Especial para la Paz (JEP) ponderar el tratamiento que debe dársele a los niños, niñas y adolescentes, sin anular de manera absoluta los derechos de las otras víctimas del conflicto armado colombiano. Esto en virtud de lo consagrado en el artículo 64<sup>48</sup> del

---

<sup>45</sup> Los Compromisos de París para proteger a las niñas y niños reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados y los Principios y Directrices de París sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados fueron adoptados en la conferencia internacional “Liberemos a los niños de la guerra” celebrada en París en febrero de 2007

<sup>46</sup> En este punto la Corte aclara que proscribir totalmente el ingreso de estos sujetos al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición podrá afectar los derechos de las demás víctimas.

<sup>47</sup> Esta sentencia analiza la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara, *“Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”*

<sup>48</sup> El artículo 64 del Proyecto de ley establece “Artículo 64. RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES DE EDAD. No serán responsables penalmente por delitos en el contexto, por causa, con ocasión y en relación directa o indirecta con conflicto armado, quienes los cometieron siendo menores de dieciocho (18) años. Si por cualquier razón llegaren a su conocimiento, la JEP tomará la decisión que corresponda para renunciar a la persecución penal o extinguir la pena”

Proyecto de ley que permite a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas renunciar “a su persecución penal, en cuyo evento, sin embargo, podrá establecer la obligación de comparecer ante la Comisión de la Verdad o la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas o, en términos amplios, imponer las obligaciones que estime pertinentes en el marco de sus funciones”.

### 3.6. La condición de víctima y su responsabilidad por la participación en las hostilidades

Una vez que se tiene claridad en la obligación que deben cumplir todos los operadores jurídicos respecto de la aplicación del interés superior del niño y de la importancia de que en cada caso concreto se realice un análisis específico de las situaciones que les afectan y de la mejor forma de aplicar los principios vistos en la primera parte de este capítulo, corresponde realizar una verificación de cuáles han sido los pronunciamientos específicos que hacen referencia a su situación jurídica respecto de su condición en el marco del conflicto armado interno y cuáles deben ser los criterios adicionales para su tratamiento por parte de los operadores jurídicos y para los responsables de la garantía de sus derechos.

Es así como se ha considerado pertinente resaltar los criterios utilizados en diferentes fallos proferidos al respecto de la siguiente manera:

La Corte destaca-en la sentencia C-203 de 2005<sup>49</sup>, la posibilidad de indultar menores de edad vinculados a grupos organizados al margen de la ley, con respecto a su participación en las hostilidades. Sin embargo, el tribunal constitucional indica que en relación con las conductas punibles que cometan en desarrollo del conflicto armado es pertinente tener en cuenta que:

*“Los menores de edad que se desvinculan del conflicto armado sí pueden ser tratados jurídicamente, a pesar de su calidad de víctimas de la violencia política y del delito de reclutamiento forzado, como infractores de la ley penal en razón de las conductas punibles en que hubieren incurrido con ocasión del conflicto, siempre y cuando se dé pleno cumplimiento, durante su investigación y juzgamiento, a las garantías mínimas constitucionales e internacionales reseñadas en la presente providencia y resumidas en el acápite subsiguiente. En esa medida, en tanto infractores de la ley penal, los menores en tales circunstancias sí pueden ser sometidos a un proceso judicial que respete los principios de diferenciación y especificidad, que propenda por el logro de una finalidad tutelar y resocializadora, que promueva el interés superior y prevaleciente de cada menor de edad implicado así como la naturaleza prevaleciente de sus derechos fundamentales, y dentro del cual posteriormente se pueda conceder el beneficio de indulto cuando a ello haya lugar. La significación de este indulto en cada caso individual, así como su alcance y las conductas que se ampararán bajo su órbita de aplicación, habrán de ser determinadas en atención a las características específicas de cada menor en particular, por parte de las autoridades competentes, y -se reitera- con pleno respeto de la totalidad de las garantías mínimas resumidas en el acápite siguiente. Dicho indulto no exonera al Estado de sus obligaciones respecto de los menores que se encuentren en los procesos de rehabilitación, reeducación y resocialización correspondientes”.*

Tales condiciones son tenidas en cuenta por el legislador cuando, en desarrollo de su actividad, expide el Código de la Infancia y la Adolescencia y establece normas, como las

<sup>49</sup> La mencionada sentencia hace referencia a la acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2, del artículo 19 de la Ley 782 de 2002 “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas disposiciones”.

mencionadas previamente, en las que se dispone la aplicación del principio de oportunidad, que tiene en cuenta las condiciones de tiempo, modo y lugar que dan origen a su vinculación y a las condiciones en las que se dan las conductas punibles que cometen.

### 3.7. Últimas consideraciones generales en materia jurisprudencial.

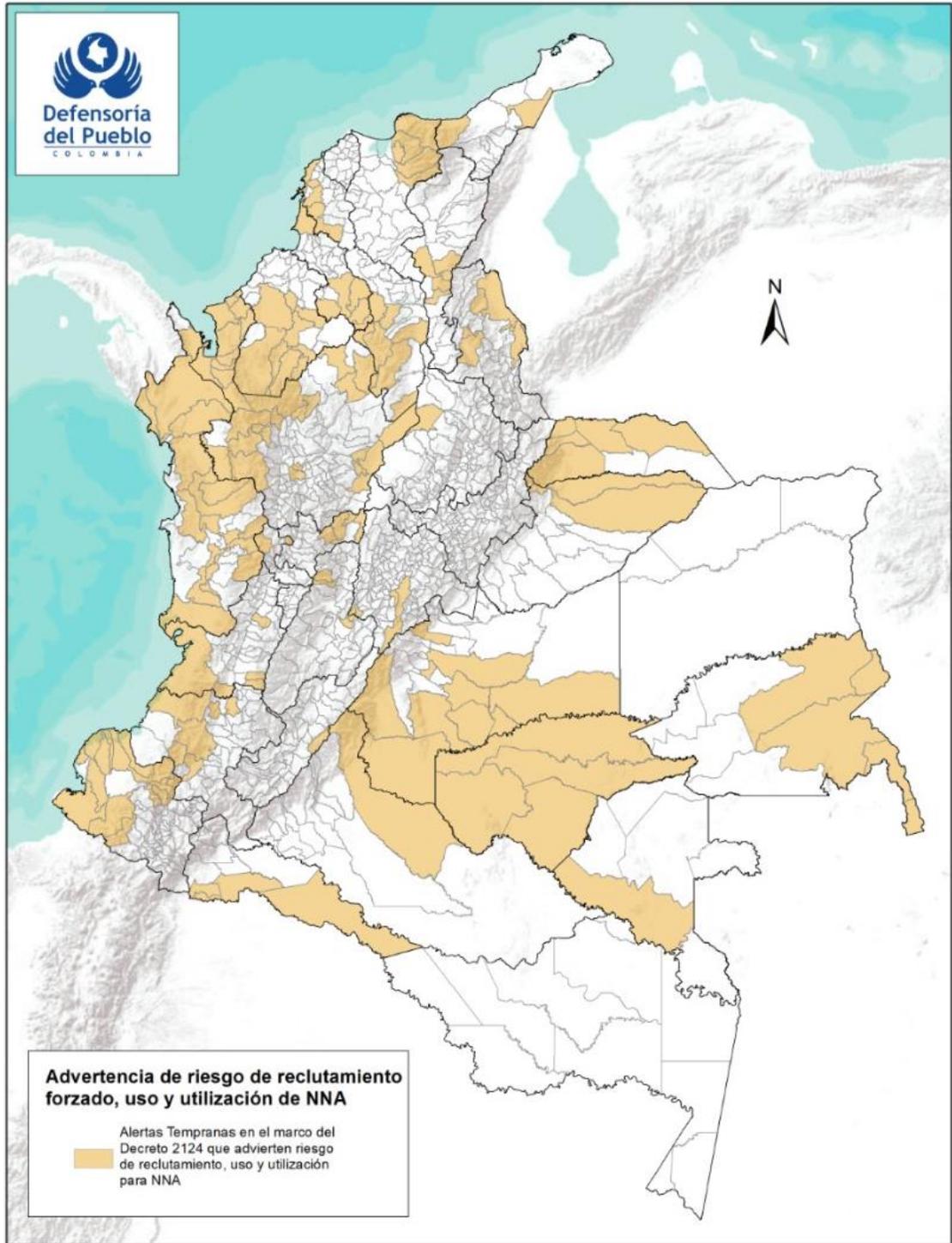
De la jurisprudencia constitucional en materia de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes se puede evidenciar que aunque existen criterios generales de aplicación que están determinados por los instrumentos que integran el derecho internacional humanitario y el derecho internacional en la materia y que han sido incorporados a la normatividad nacional, existe una complejidad en la aplicación directa de los mismos por parte de las autoridades competentes en los casos concretos desconociendo situaciones fácticas y jurídicas, lo que conlleva a la evidente vulneración de los derechos de niños niñas y adolescentes.

Lo anterior, en razón de los siguientes elementos:

- 1) La complejidad de los métodos y medios de guerra en el conflicto armado colombiano, lo que conlleva a la dificultad para identificar los actos de reclutamiento, uso y utilización de menores de edad en el conflicto de manera directa o indirecta.
- 2) La multiplicidad de actores armados y la incapacidad para identificar cuándo y cómo están involucrados menores de edad en sus actos.
- 3) La dificultad para determinar si un hecho concreto hace parte del actuar de los grupos armados estatales y no estatales, esto partiendo de la base de que no toda participación de los menores de edad esta implícitamente relacionada con las hostilidades, sin perjuicio de que el actuar de un niño, niña o adolescente pueda favorecer la acción bélica de alguno de los grupos involucrados de manera indirecta o que el actuar este guiado u orientado por alguno de estos grupos.
- 4) La no existencia de rutas de atención diferenciales en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, que den respuesta a la situación particular de los menores de edad que aun sin haber sido reclutados por los grupos armados organizados han sido utilizados y que en consecuencia requieren de un estudio holístico que permita estudiar cada caso en particular teniendo en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado.
- 5) La existencia de diferentes regímenes jurídicos que favorecen el trato diferencial de los niños, niñas y adolescentes que, aunque han estado bajo situaciones victimizantes similares son analizados según el grupo victimario y no en respuesta a su condición de víctimas.

Lo expuesto, pone en evidencia la necesidad de adopción de estrategias que permitan analizar los casos de reclutamiento forzado y uso de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado colombiano desde una visión más amplia en donde prevalezca el interés superior como sujetos de especial protección, estableciendo situaciones de modo, tiempo y lugar con el fin de identificar si fueron víctimas de reclutamiento, uso o utilización, de forma que se facilite no solo identificar los casos de menores de edad desvinculados en el marco de los procesos de salida negociada del conflicto, sino que promueva una reestructuración del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes en el que se tenga como eje central el estudio de cada caso desde una visión de estos sujetos no solo como infractores sino como víctimas con derecho a ser reparadas de manera integral.

II. Caracterización de riesgos asociados al reclutamiento forzado, uso, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes en el contexto del conflicto armado y otras formas de violencia



El presente capítulo tiene como propósito definir los rasgos identitarios del reclutamiento forzado y/o la utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el contexto actual del conflicto armado y otras formas de violencia en Colombia. Para ello se han revisado y estudiado las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo desde la expedición del Decreto 2124 en diciembre de 2017<sup>50</sup>, hasta el 31 de marzo del 2020, en las que se proyectan escenarios de riesgo para el reclutamiento forzado y/o la utilización de NNA, con el propósito de identificar (i.) los grupos poblacionales en mayor riesgo y vulnerabilidad; (ii.) los actores armados no estatales del conflicto y los principales grupos armados del crimen organizado fuentes de riesgo; (iii.) las principales modalidades de reclutamiento y utilización; y (iv.) las principales vulnerabilidades que potencian la comisión de esta conducta.

Así pues, la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, SAT, emite entre el periodo de tiempo señalado, 102 Alertas tempranas que hacen referencia al riesgo de reclutamiento, uso y utilización para niñas, niños y adolescentes en el país, por parte de actores armados no estatales parte del conflicto y grupos armados del crimen organizado en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Cauca, Cesar, Norte de Santander, Córdoba, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Magdalena, Nariño, Huila, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre y Tolima, y en la ciudad de Bogotá.

## **1. Grupos poblacionales al interior de los cuales hay mayor vulnerabilidad frente a la ocurrencia de reclutamiento forzado, uso, utilización ilícita y violencia sexual de NNA.**

Es este primer apartado se presentan los hallazgos frente a las poblaciones más afectadas por el reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños adolescentes. Cada uno de los grupos poblacionales que a continuación se describen guardan como característica el hecho de experimentar los mayores contextos de vulnerabilidad, social y económica, acrecentada por la debilidad de la estructura social del Estado para garantizarles condiciones de vida dignas, seguridad y protección. En este sentido, las más afectadas son las comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas, las mujeres y población OSIGD, los grupos socialmente estigmatizados, especialmente por su relación con el consumo de sustancias psicoactivas, las víctimas del conflicto armado y las que habitan en asentamientos informales.

### **1.1. Comunidades Indígenas**

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV de 2018<sup>51</sup>, los indígenas representan el 4,4% de total de la población general, que corresponde a 1.905.617 personas pertenecientes a 115 pueblos indígenas. Cerca de la tercera parte, el 33,8% (644.433 personas) se encuentra en el rango de 0 y 14 años; el 60,4% (1.150.873 personas) en el rango de 15 a 64 años, y el 5,8% (110.311) tiene 65 años o más. Son mayoritariamente

<sup>50</sup> Presidencia de la República. Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2017.

<sup>51</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>

jóvenes. Su índice de envejecimiento es de 17,1, significativamente más bajo que el del resto de la población, que equivale a 40,4.

Según el DANE, los departamentos de Amazonas, Guaviare, Putumayo, Vichada, Guainía y Arauca tienen los mayores porcentajes de población en edades jóvenes (entre los 15 y los 29 años). Los tres últimos, sumados a Chocó, Magdalena y Vaupés, cuentan con alta presencia de resguardos indígenas en territorios dispersos y de difícil acceso, altos niveles de necesidades básicas insatisfechas -NBI-, y baja o inexistente oferta institucional en materia de programas deportivos o del uso del tiempo libre. Sus territorios ancestrales coinciden con presencia de actores armados ilegales con un marcado ejercicio de control social y territorial, por lo cual gran parte de su población es víctima del conflicto armado interno.

Las niñas, niños, y adolescentes se encuentran en permanente riesgo de reclutamiento, uso y utilización por parte de actores armados. Uno de los factores que les hacen vulnerables es la deficiencia en el acceso a la educación. En esta materia, la población experimenta grandes brechas: el 42% cuenta solo con educación primaria y el 13% expresa no tenerla; en educación media y superior se registran índices de 17,5% y 6,7% respectivamente, frente al 25,2% y el 18,8% del total nacional, valores posiblemente relacionados con precarios niveles de calidad, pertinencia y deserción del sistema educativo.

En áreas rurales, donde se concentra la población indígena más joven, la población infantil y adolescente se ve enfrentada al reclutamiento mediante la amenaza y la intimidación a las autoridades étnico-territoriales, para fortalecer las filas de grupos en expansión, como se señala en la AT 066-18 de San José del Palmar, Chocó, la AT 057-18 para Miraflores, Guaviare, y en la AT 043-18 para Pueblo Rico, Risaralda. De igual forma, la grave situación humanitaria que afronta esta población ha propiciado que los niños, niñas, jóvenes y adolescentes indígenas inicien a temprana edad el consumo de sustancias psicoactivas, sean víctimas de abusos sexuales o ingresen a los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado que hacen presencia en la zona, como lo señalan la AT 005-19, para Calamar, Guaviare, y la AT 065-18 de Mapiripán, Meta, entre otras.

Vale señalar que, en contextos rurales y dispersos, la extensión del territorio y ausencia de la presencia del Estado, así como las economías ilícitas como única fuente de sustento, se convierten en factores que incrementan su vulnerabilidad para ser reclutados; donde no necesariamente ingresan como combatientes, pues se les asignan otras actividades, bien como informantes o como estafetas, o son víctimas de trata de personas al ser obligadas a trabajar en fincas cocaleras. Por su parte, en contextos urbanos o semi urbanos, donde la población infantil y adolescente perteneciente a comunidades indígenas llega como efecto del desplazamiento forzado, son víctimas de la utilización ilícita mediante la inducción al consumo, para distribución de sustancias psicoactivas, como informantes, vigilantes, campaneros, para el cobro de extorsiones o para actividades de sicariato, entre otros, como se ilustra en la AT 013-19 de Cértegui, Chocó.

## **1.2. Comunidades afrocolombianas.**

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV- de 2018, la población que se autorreconoce como negra, afrocolombiana, raizal y palenquera -NARP- es de 4,671,160 personas, cifra que corresponde al 9,34% de la población total nacional; de estos el grupo

etario de 0 a 14 años es el 26,9% (801.313 personas); de 15 a 64 años, el 66,1% (1.972.251 personas), y de 65 años o más, el 7,0% (208.660 personas)<sup>52</sup>.

Según el DANE, el 66,7% de la población se ubica en las cabeceras municipales, y el 33,3% en los centros poblados y área rural dispersa. Gran parte de sus integrantes son víctimas del conflicto que se desplazan desde sus lugares de origen hacia territorios urbanos, especialmente áreas marginales; espacios que, a la vez, pueden constituirse en escenarios de revictimización, asociados a discriminación racial, y el accionar del grupo armado ilegal presente en los territorios de llegada. La pobreza multidimensional, índice que combina factores acceso a servicios, ingresos, educación y salud, en este grupo étnico se ubica al nivel de 30,6%, 11.0 puntos porcentuales por encima del valor nacional.

El trabajo informal, el bajo logro educativo y el rezago escolar, son indicadores que presentan mayores niveles de privación, factores que, a su vez, profundizan la vulnerabilidad, especialmente de la población infantil y juvenil, para ser reclutada o instrumentalizada por cuenta de actores armados. En las cabeceras, la pobreza se ubica 13.6 puntos porcentuales por encima de la pobreza total (13,8%). En centros poblados y rurales dispersos con 50%, también por encima de la pobreza total, con una brecha de 10.1 puntos porcentuales. En cuanto a la educación, solo el 31,3% alcanza el nivel de básica primaria, seguido del 24,9% en educación media, y del 19,2% en secundaria.

En los contextos rurales, y bajo la presencia de contextos de disputa territorial, expansión o fortalecimiento, las niñas, los niños y las/los adolescentes -NNA- afrodescendientes se ven predominantemente expuestos al reclutamiento forzado, como se observa en departamentos como Chocó (Río Quitó en AT 012-18; Juradó, 069-18; Carmen del Darién AT- 027-18) y Cauca (AT-048, Santander de Quilichao) entre otras, el cual se ejecuta mediante amenazas a éstos/as y a sus familias, y homicidios selectivos como estrategia de intimidación. En consecuencia, las familias deciden desplazarse, ya sea a otros municipios o a corregimientos cercanos para mantener sus redes de apoyo familiar o social.

En contextos urbanos, por su parte, aunque también tiene lugar el reclutamiento, como lo ilustran las AT 044-18 para Tumaco, Nariño, y las AT 030-18, 086-18 y 023-19 para Bogotá, mediante amenazas a población adolescente afrocolombiana, ocurre predominantemente el fenómeno de la utilización ilícita en actividades relativas al tráfico de estupefacientes, como informantes, vigilantes o campaneros, y para el cobro de extorsiones y actividades de sicariato, entre otros.

### 1.3. Población campesina

Según el Censo 2018<sup>53</sup> de la estimación total de personas (48.258.494) el 7,1% de la población está ubicada en centros poblados (3.426.353 personas) y el 15,8% se encuentra en la zona rural dispersa, es decir, 7.624.842 personas. De la población total que vive en las zonas rurales, el 20% (2,2 millones de personas) son niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 10 y 19 años.

<sup>52</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Óp. Cit.

<sup>53</sup> Ibid.

Actualmente no se cuenta con cifras actualizadas sobre población campesina en Colombia debido a que no se incluye esta categoría en el Censo de 2018<sup>54</sup>; sin embargo, el Censo Nacional Agropecuario de 2014<sup>55</sup> registra un total de 2.713.508 productores en el área rural dispersa de los cuales 427.780 (15,76%) corresponden a productores censados en territorios de grupos étnicos.

La ausencia de políticas públicas que fomenten el desarrollo agrario del país, y el profundo impacto que ha dejado el conflicto armado en los territorios rurales, ha generado profundas brechas de inequidad, que se reflejan en la precaria calidad de vida que experimenta la población campesina. Al respecto, el índice de pobreza multidimensional (IPM), según el DANE (2019)<sup>56</sup>, indican que en 2018 el total nacional fue de 19,6%; en las cabeceras de 13,8% y en los centros poblados y rurales dispersos de 39,9%; es decir, un índice de pobreza multidimensional (IPM) en los territorios rurales, de casi 3 veces más que el de zonas urbanas.

El valor otorgado a algunas variables consideradas por el índice de pobreza multidimensional (IPM) en el sector rural, tales como: el bajo logro educativo de 79,7%, el trabajo informal de 91,0%, el analfabetismo de 22,0%, el trabajo infantil de 4,8%, el rezago escolar de 36,1% y la inasistencia escolar de 5,9%, indican valores muy superiores a los hogares que enfrentan privación en el resto del país; cifras que ponen en evidencia las precarias condiciones y la extrema vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en dichas zonas cuya situación es aprovechada por los actores armados no estatales parte del conflicto armado y por grupos armados de delincuencia organizada GADO, para vincularles a sus estructuras, o instrumentalizarlos para la ejecución de delitos, y demás actividades en el marco de sus economías criminales. Vinculación que se da por medio de la intimidación, la inducción al consumo de SPA, y el engaño, entre otras estrategias.

Entre enero de 2019 y abril de 2020 la Defensoría del Pueblo ha emitido 72 Alertas Tempranas por la coexistencia, el fortalecimiento y la confrontación armada de actores armados ilegales y estructuras de crimen organizado, que señalan la existencia de riesgos para la vida y seguridad de las comunidades; principalmente en Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Bolívar, Norte de Santander y Cauca.

De acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo por parte de la Procuraduría General de la Nación<sup>57</sup> las afectaciones colectivas sobre comunidades étnicas y campesinas continúa en zonas rurales particularmente en los departamentos de Norte de Santander, Meta, Guaviare, Cauca, Arauca, Antioquia, Córdoba y en la región de Urabá. En estos territorios los NNA de comunidades campesinas se encuentran en riesgo por diversas formas de violencia en sus territorios dominados por Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado. Además, la transformación del conflicto y la dificultad del Estado para hacer presencia civil incrementa la afectación a NNAJ y genera diferentes modalidades de reclutamiento, uso y utilización lo que hace necesario que se analice uso

---

<sup>54</sup> Como consecuencia de la no inclusión de la categoría un grupo en representación de la población campesina instaura una tutela para que sean incluidos en las estadísticas del Estado; solicitud a la cual la Corte Suprema de Justicia falla a favor y decide que se debe delimitar el concepto "campesino", recaudar información estadística sobre esta población y formular políticas públicas específicas para ésta.

Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras. Conmemoración día nacional del campesino. Defensoría del Pueblo, junio 7 de 2020. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9365/Defensor%3%ADa-conmemora-el-D%3%ADa-Nacional-del-Campesino-d%3%ADa-del-campesino-Defensor%3%ADa-del-Pueblo-derechos-humanos-Colombia-conmemoraci%C3%B3n.htm>

<sup>55</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Ministerio de Agricultura. 3er Censo Nacional Agropecuario 2014. DANE. Bogotá D.C., 2016.

<sup>56</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletín técnico multidimensional en Colombia año 2018. Bogotá D.C., mayo 3 de 2019. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

<sup>57</sup> Procuraduría General de la Nación. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo para la construcción del Informe Defensorial sobre reclutamiento forzado en Colombia. Bogotá D.C., junio 23 de 2020.

de la fuerza, violencia, amenazas contra los menores de edad o su núcleo familiar, engaños e inclusive la inducción al consumo de drogas.

## 1.4. Mujeres y población OSIGD

### 1.4.1. Mujeres

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE<sup>58</sup>, las mujeres representan el 51,17% del total de la población; el 11,04% corresponde a niñas entre 0 y 14 años; el 4,26% a las edades comprendidas entre los 15 y 19 años; el 8,63% corresponde a mujeres jóvenes entre los 20 y 29 años; 19,92% están entre los 30 y 59 años, y el 7,32% representa a las mujeres con edades entre 60 y 100 años y más. La estructura patriarcal, en función de una visión hegemónica que determina una distribución desigual del acceso al poder y recursos entre hombres y mujeres, establece una posición de desventaja y desigualdad para las mujeres de cualquier edad frente al ejercicio de sus Derechos Humanos, cuya asimetría se evidencia en prácticas de sometimiento, negación, control de sus cuerpos y decisiones, atentados contra su integridad, física, sexual o psicológica, dependencia económica, entre otras. En el contexto del conflicto armado, las repercusiones de estos mandatos sobre la vida e integridad de las mujeres se profundizan.

En el caso particular de las niñas, las normas tradicionales de género limitan sus oportunidades de desarrollo. En este sentido, factores como la distribución desigual de labores domésticas al interior de sus hogares, que, en ocasiones, le impiden la vinculación al sistema educativo, la exposición diferentes formas de violencia, como la sexual, configuran entornos de riesgo para ser instrumentalizadas por parte de actores armados no estatales parte del conflicto armado

Vale señalar que los efectos así como las manifestaciones de los hechos victimizantes, tienen un diferencial de género y en las mujeres, las acciones están dirigidas especialmente contra su integridad sexual; en este sentido, el reclutamiento forzado, así como el uso y utilización de las niñas y adolescentes, está asociado principalmente con prácticas de trata de personas con finalidades sexuales como la explotación comercial, explotación sexual de, esclavitud sexual, tal como lo señalan la AT 072-18 de Santa Bárbara, Nariño; la AT 065-18 para Mapiripán, Meta, y la AT 006-19 para Jamundí, Valle del Cauca, entre otras.

Para finalizar, preocupa la utilización ilícita de NNAJ migrantes en zonas de frontera. En el 2019 una niña venezolana que logra huir de un grupo armado ilegal en pleno combate con la Fuerza Pública es asesinada estando bajo protección del ICBF. A pesar de no contar con un registro certero de las familias venezolanas ni de denuncias ante las autoridades competentes, como consecuencia de la irregularidad en la movilidad de las personas en estas zonas, a través del monitoreo del SAT, se conoce de varios casos de homicidios, desaparición forzada de mujeres y trata de mujeres adolescentes y jóvenes con fines de explotación sexual comercial, prácticas de las que se lucran constantemente los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado y las redes internacionales de trata de personas cuya principal actividad económica se sustenta en la cadena productiva del narcotráfico.

---

<sup>58</sup> Procuraduría General de la Nación. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo. Óp. Cit.

### 1.4.2. Población OSIGD

Por su parte, la población con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas, OSIGD, hombres y mujeres cisgénero o transgénero no heterosexuales, o quienes transitan y construyen identidades andróginas, al subvertir los mandatos binarios tradicionales de género, experimentan igualmente, un continuum de violencia a lo largo de sus vidas, donde la discriminación es una de las primeras manifestaciones. Es frecuente que sean expulsados/as de sus hogares a temprana edad, así como del sistema educativo, lo que representa un factor determinante para acceder a oportunidades de vida digna; vulneración muy visible, aunque no exclusiva, entre las mujeres transgénero. Por lo anterior, el grueso de la población queda relegada a la marginalidad, a trabajos infravalorados como el trabajo sexual, y en condición de vulnerabilidad a nuevas violencias.

Una manifestación específica, es la violencia por prejuicio<sup>59</sup>, ejercida como efecto del estigma y la discriminación que recae sobre esta población, producto de una concepción de la sexualidad socialmente construida desde la cultura patriarcal, que establece como anormales, antinaturales, ilegales e insanas, y por tanto peligrosas, a las identidades y expresiones de la sexualidad, que transgredan los mandatos tradicionales de género. Con frecuencia, las/los integrantes de esta población, para evitar el señalamiento y la discriminación, huyen de sus lugares de origen en búsqueda de anonimato, o son expulsados/as por actores armados como efecto de la mal llamada “limpieza social”, por lo cual eligen centros urbanos para construir desde allí nuevas oportunidades de vida<sup>60</sup>. Dada la precariedad económica que atraviesan, las opciones de habitabilidad disponibles son los sectores marginalizados de las ciudades o centros urbanos, donde se enfrentan a nuevas vulneraciones, incluyendo las ejercidas por los actores armados presentes en los lugares de acogida.

En el caso de las mujeres transgénero, quienes empiezan sus procesos de tránsito a edades muy tempranas, inclusive desde la adolescencia, llegan a las ciudades para continuarlos; las situaciones de vulnerabilidad ante la falta de oportunidades las llevan a establecerse en contextos muy precarios, incluso en situación de calle, y a vincularse al desarrollo de actividades sexuales en contextos de prostitución -ASCP-, donde son víctimas de coacción por parte de estructuras delincuenciales organizadas, o Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado, que les instrumentalizan para la distribución, venta y tráfico de estupefacientes, y explotación sexual comercial, como se señala en la AT 046-19, para Bogotá. D.C.

### 1.5. Personas en condición de movilidad humana

La movilidad humana forzada es consecuencia de factores de vulnerabilidad social y pobreza, así como del accionar violento de los actores armados presentes en los territorios de origen, que obligan a migrar a familias o poblaciones enteras para salvar sus vidas. En Colombia, debido a las dinámicas históricas del conflicto armado, y a factores económicos, se dio inicialmente entre municipios, en especial desde sectores rurales a urbanos; luego, y debido a la urbanización del conflicto armado, también se presentó al interior de las ciudades, bajo la modalidad intraurbana, hecho “desconocido, poco estudiado, con una

<sup>59</sup> Perea, C. Limpieza social. Una violencia mal nombrada. Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH – IEPRI, Bogotá D.C., 2015.

<sup>60</sup> Prada, N; Herrera, S; Lozano, L; Ortiz, A. ¡A mí me sacaron volada de allí!: relatos de vida de mujeres trans desplazadas forzosamente hacia Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C., 2012.

caracterización deficiente y una respuesta institucional precaria”<sup>61</sup> pero con impactos similares en las poblaciones que lo experimentan. Más recientemente, debido a la crisis social y económica en Venezuela, se presenta un fenómeno de migración forzada hacia Colombia, por parte de personas en condiciones de profunda vulnerabilidad, provenientes de ese país.

### 1.5.1. Población víctima de desplazamiento forzado

La población víctima de desplazamiento forzado según el Registro Único de Víctimas UARIV (abril, 2020) asciende a 8.027.045 personas que corresponde al 89% de total de las víctimas. De ellas, el 4% corresponde a población entre 0 y 5 años; el 24% a población infantil y adolescente entre 6 y 17 años; el 24% a población joven, entre 18 y 28 años, el 36% a población adulta entre 29 y 60 años y el 9% a personas mayores de más de 61 años. Los lugares donde se concentra el mayor número de población son Bogotá D.C. con 356.624 personas, y Soacha con 39.537 personas. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Profamilia, 2015) evidencia que el desplazamiento forzado impacta especialmente a los estratos socioeconómicos más bajos, expulsando principalmente a mujeres, provenientes del Cauca, Nariño y Litoral Pacífico.

Se señala una especial afectación sobre comunidades étnicas, principalmente indígenas y negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, que son expulsados de sus territorios ancestrales debido a diversos factores de amenaza, los intereses estratégicos de expansión o fortalecimiento que los actores armados ilegales poseen sobre el espacio que habitan, relacionados con economías lícitas e ilícitas, economías extractivas y megaproyectos, como ocurre en contextos rurales donde tiene mayor presencia el reclutamiento, como se evidencia en los departamentos de Chocó y Risaralda, mediante documentos de advertencia No 043-18 Pueblo Rico, Risaralda; 066-18, San José del Palmar, Chocó, y 025-19, Bagadó, Chocó, por citar algunos.

Para la población infantil y adolescente, el desplazamiento tiene un profundo impacto a nivel psicosocial y la hace más vulnerable para afrontar los riesgos asociados a su permanencia en los lugares de llegada. Al igual que sus padres/madres, experimentan barreras para el acceso a servicios básicos como educación y salud, así como del uso del tiempo libre, lo que sumado a la pobreza que experimentan, les conmina a la búsqueda de ingresos para la propia subsistencia y la de su familia.

En los contextos urbanos y marginales a los que generalmente llegan, se ven expuestos al control del/los actores ilegales presentes en el territorio, donde son víctimas del uso y la utilización ilícita para llevar a cabo actividades relacionadas con economías ilegales, como la distribución de droga en colegios; o son vinculados e inducidos al consumo de SPA, como en el caso de Soacha, advertido en la AT 062-18, donde se señala la vinculación de NNA para “acciones asociadas al sicariato, el cobro de extorsiones” - o en Bogotá a través de la AT 086-18- en la que se expresa denunciando el “dilema de continuar su vida azarosa en la ciudad o aceptar una oferta de pertenencia a un aparato de guerra investido de reconocimiento”<sup>62</sup>. Como se ha mencionado, los impactos y las prácticas del reclutamiento uso y utilización, reflejan diferenciales de género; en este sentido, en las niñas y las adolescentes, el delito se dirige principalmente, aunque no de forma exclusiva, a la trata

<sup>61</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación de los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. CODHES, Bogotá D.C., 2013.

<sup>62</sup> Perea, C. Limpieza social. Una violencia mal nombrada. Op. Cit.

de personas con fines sexuales como la ESCNNA, además de la distribución y venta de droga en colegios, o entornos públicos.

### 1.5.2. Población en situación de migración forzada, particularmente población venezolana en situación de vulnerabilidad socioeconómica

Por su parte, la población migrante venezolana, según las cifras oficiales de Migración Colombia, asciende a 1.771.237 personas; de ellas 754.085 son migrantes regulares y 1.017.152 están en situación irregular. Esta población está distribuida principalmente en centros urbanos de todo el país, con una presencia muy baja en la Amazonía y el departamento del Chocó. Por departamento/distrito, Bogotá D.C. con 19% y Norte de Santander con 11,45%, concentran los porcentajes más altos. Comparten las situaciones de vulnerabilidad de la población desplazada de origen colombiano, descritas anteriormente.

No obstante, la condición de extranjería agrava sus riesgos, dado el desconocimiento del contexto social, político, administrativo colombiano, la discriminación y señalamiento por parte de las comunidades de los lugares receptores, quienes ven en esta población una competencia por el empleo y ayudas estatales, y le atribuyen el aumento de la inseguridad en sus barrios. Así mismo se encuentran expuestos a la presión que los grupos armados ejercen sobre ellas, pues son identificadas dentro de la población, y son objeto de amenazas y acciones de la mal llamada de “limpieza social”, como se ha hecho evidente a través de la circulación de panfletos en los que cada vez con más frecuencia se les incluye. La población infantil y adolescente se ve expuesta al uso y la utilización por parte de los grupos armados, dada las condiciones de vulnerabilidad con la que llegan al país.

### 1.6. Poblaciones socialmente estigmatizadas

El estigma se ha definido como un atributo descalificador que deprecia a la persona a la que se le asigna<sup>63</sup>. En la Grecia antigua, donde se origina el término, se usó para “referir los signos corporales con los cuales se ponía en evidencia algo malo y poco habitual en el estatus moral de quien lo presentaba”. En la actualidad las marcas casi han desaparecido y han sido sustituidas por asignaciones, señalamientos o juicios que emite un determinado grupo social, sobre otro que considera inferior, indeseable o peligroso. En este sentido, las personas estigmatizadas representan lo que, de acuerdo con un determinado grupo de normas, merece ser rechazado, o eliminado. En este sentido, el término alude a un contexto de ejercicio de poder y de dominación<sup>64</sup>, desde el cual se legitima la violencia y control de un grupo sobre otro, inclusive su exterminio.

En el contexto social colombiano, las personas delincuentes, consumidoras de SPA, las que habitan en la calle, quienes ejercen el trabajo sexual, y más recientemente a las migrantes de origen venezolano se les asigna socialmente un riesgo que genera “pánico” en la sociedad, que justifica su victimización. Como lo señala Perea (2015), “*el pánico a la inseguridad victimiza a quienes delinquen; el de la droga a quienes consumen “vicio”; el miedo a la improductividad origina la persecución a quienes habitan la calle o padecen la insania mental; finalmente, la censura sexual sobre los trabajadores y trabajadoras sexuales, así como sobre las sexualidades alternativas*”<sup>65</sup>; siendo uno de los principales efectos, la deshumanización de quien es estigmatizado.

<sup>63</sup> Goffman, E. Estigma: la identidad deteriorada. Amorrortu. Buenos Aires, 2006.

<sup>64</sup> Perea, C. Limpieza social. Una violencia mal nombrada. Óp. Cit.

<sup>65</sup> Perea, C. Limpieza social. Una violencia mal nombrada. Óp. Cit.

En el sentido de lo expuesto, resulta frecuente que dentro del repertorio de los actores armados para ejercer control social y territorial, se apele al ofrecimiento de “seguridad”, y la utilización de prácticas de exterminio social sobre población socialmente estigmatizada, mal llamadas de “limpieza social” (AT 04-19 María La Baja, Bolívar, 046-19, Bogotá, D.C 043-19, Girardot, Flandes, Espinal), utilizadas como mecanismo para ganar legitimidad, a la vez que dominio sobre el territorio, por medio del terror; prácticas que a su vez coexisten con la utilización de esta población para diversos fines criminales relativos a economías ilícitas y control estratégico. Entre ellos, niñas, niños y adolescentes se ven expuestos/as a la instrumentalización, uso y utilización, mediante la inducción al consumo de SPA, y otras formas de violencia, a la explotación con fines sexuales, para mendicidad, transporte y venta de estupefacientes.

### 1.7. Miembros de pandillas o combos

Las pandillas son agrupaciones de carácter urbano que constituyen un mecanismo de construcción de identidad y alternativa de supervivencia, para niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos de alta vulnerabilidad social. De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación “se caracterizan por tres aspectos: i) duran más de dos años; ii) tienen vocación de control territorial; es decir, disputan territorio con otras pandillas, y iii) generan mecanismos de autofinanciación para la sostenibilidad de las actividades del grupo. Esta financiación puede ser legal, como venta de camisetas o gorras, pero la mayoría de las veces lo hacen con actividades ilegales<sup>66</sup>”.

Como lo señala la CIDH, en su informe: “Violencia , niñez y crimen organizado, “las pandillas funcionan también como mecanismos de autoprotección entre jóvenes frente a la violencia y a las presiones que experimentan en sus entornos --en el hogar, la escuela, la comunidad-, de parte de sus pares o de adultos, e inclusive de parte de agentes de seguridad del Estado” 67, situación que a su vez, les expone a nuevas vulneraciones a los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, por cuenta del señalamiento y estigmatización social que se dirige hacia este tipo de agrupaciones de jóvenes.

Los/las integrantes de las pandillas hacen parte de las poblaciones socialmente estigmatizadas, y son identificados por los grupos armados o estructuras delincuenciales bajo un doble perfil; como objetivo de sus prácticas de exterminio para ejercer control social y territorial, o cooptadas por éstos para operar el microtráfico, principalmente en los centros educativos, ejercer control social a través de cuotas de vigilancia, hurtos agravados, sicariato y limpieza social; situación que unida a los procesos de estigmatización, discriminación, falta de oportunidades, exposición al consumo de SPA, concentra a esta población en espirales de pobreza y violencia, que incrementan la vulnerabilidad de niñas, niños, adolescentes que integran estos grupos, así como de los núcleos familiares de los que hacen parte.

### 1.8. Víctimas del conflicto armado

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, la población víctima del conflicto armado asciende a 8.989.570 personas; de ellas, el 12,5% corresponde a comunidades negras afrocolombianas, palenquera, raizales (1.119.750) y el 4,2% (380.796) de comunidades indígenas. Es de resaltar que la población infantil y adolescente representa el 21,7%, y la población joven el 22,3%, que agregadas representan el 44.0%, es decir, casi la mitad de

<sup>66</sup> Fundación Paz y Reconciliación - PARES. Pandillas, panorama violento. Tomado de: <https://pares.com.co/2016/01/31/pandillas-panorama-violento/>

<sup>67</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. Doc.40/15. 11 de noviembre 2015., p. 76

la población víctima en Colombia. De esta población, 8.216 niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años, han sido víctimas de reclutamiento, uso o utilización por parte de algún actor ilegal, siendo la población en este rango de edad, la más vulnerable a este delito.

Vale señalar, que la condición de víctima constituye en sí misma un factor de vulnerabilidad que agrava a su vez, las condiciones o situaciones de fragilidad social que existen previamente al hecho victimizante, frente a las cuales, la población infantil, adolescente y juvenil es especialmente sensible. Como se ha señalado, 8.216 personas, entre niñas, niños y adolescentes han sido víctimas del delito de reclutamiento, uso o utilización; no obstante, las cifras pueden estar sujetas a un alto subregistro debido a la poca denuncia, principalmente, por el temor que experimentan las familias ante las represalias de los perpetradores, razón por la cual, optan frecuentemente por desplazarse hacia otros territorios, donde llegan a habitar asentamientos subnormales.

La habitabilidad en este tipo de territorios plantea para las víctimas, en especial para la población infantil y adolescente, un alto riesgo de ser objeto de acciones revictimizantes por cuenta del accionar de los actores armados ilegales, quienes deciden asentarse en este tipo de territorios, por resultarles estratégicos; dada la baja presencia institucional, la vulnerabilidad socio económica generalizada, y su ubicación geográfica; los cuales son elegidos para ejercer control territorial, repliegue y fortalecimiento de sus estructuras, o el manejo y control de economías ilícitas. En estos contextos, el actor armado se erige como referente de autoridad, bajo el poder de la fuerza y la intimidación mediante el cual vinculan a NNA, ya sea por coacción, amenaza, seducción, dinero, regalos, asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, imposición de normas de conducta, inducción al consumo de SPA, donde posteriormente son adoctrinados para ejecutar diversos tipos de tareas.

Frente a la problemática abordada por este informe, es de señalar que la figura del reclutamiento forzado donde el NNA es llevado/a lejos de su casa para conformar estructuras, resulta más frecuente en contextos rurales; mientras que, en contextos urbanos, las dinámicas de las economías ilícitas a cargo de los GDO, principalmente, llevan a vincular a NNA en actividades ilícitas, mediante un proceso que inicia con el encargo de “mandados” y pequeñas recompensas, hasta la entrega de dinero y armas para la comisión de hechos violentos, cobro de extorsiones, o labores principalmente asociadas al microtráfico, vigilancia, o a la explotación sexual comercial ESCNNA. Vale señalar que la persecución de las personas o colectivos que ejercen liderazgos enfocados a prevenir este delito, o crear entornos protectores para esta población, se convierte en un factor que profundiza aún más la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes al reclutamiento, uso y utilización por parte de estos grupos.

## **2. Actores armados ilegales fuente de la amenaza**

Las dinámicas de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado descritas por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas dan cuenta de la constante evolución de los escenarios de riesgo en el territorio nacional a partir del entendimiento y descripción de cada uno de los actores armados no estatales parte del conflicto armado y grupos armados del crimen organizado que con su accionar vulneran y violan masivamente los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad, e infringen el Derecho Internacional Humanitario.

Así, a través de los documentos de advertencia en los que se hace referencia al riesgo de reclutamiento y/o utilización ilícita de NNA, se hace mención del contexto territorial y sociocultural en el que se desarrolla cada uno de los escenarios de riesgo advertidos por la presencia, expansión, incursión o enfrentamiento entre diferentes Actores Armados No Estatales Parte del Conflicto y Grupos Armados de la Delincuencia Organizada a lo largo del país. Frente a esto, es relevante señalar que en las Alertas Tempranas focalizadas en el riesgo de reclutamiento y/o utilización ilícita de NNA, se evoca directamente a diversos frentes de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado posdesmovilización de las AUC como las AGC (Clan del Golfo) y el Bloque Virgilio Peralta Arenas (Caparros), entre otros; al EPL; diversos Frentes del ELN; facciones disidentes de las FARC-EP, y diferentes grupos armados de delincuencia organizada (GADO), los cuales serían los principales responsables del riesgo acá focalizado para los NNA.

La denominación “Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado” es usada por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas para hacer referencia a estructuras armadas organizadas que en su disposición y accionar reúnen los elementos objetivos previstos por el artículo 1.1. y 1.2. del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, es decir que conducen su hostilidad bajo la dirección de un mando responsable, en un territorio sobre el que ejercen control en términos de la realización de operaciones militares sostenidas y concertadas y que superan el umbral de las tensiones internas y de disturbios interiores. Así, dicha denominación la adquieren actores como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las facciones disidentes de las FARC-EP y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), entre otros grupos armados ilegales que surgieron tras la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

La adopción de una denominación propia obedece a la necesidad de responder a la lógica humanitaria que rige la identidad misional y el análisis de la Defensoría del Pueblo a través del SAT, para distinguirse o diferenciarse de denominaciones como la de Grupo Armado Organizado (GAO) o Grupo Armado Organizado Residual (GAOR), las cuales son adoptadas y desarrolladas por el Consejo Nacional de Seguridad con finalidades operativas de la fuerza pública en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza. Esta elección conceptual toma también en consideración, el amplio espectro de expresiones de criminalidad armada que interactúan y se transforman el marco del conflicto, cuya caracterización resulta difusa de cara a la noción clásica de “combatientes.”

Frente a esta dinámica, cabe señalar que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres de la Procuraduría General de la Nación<sup>68</sup>, especifica que a pesar de que las cifras de reclutamiento han disminuido, “el pico de crecimiento que se presenta desde la firma del Acuerdo Final de Paz - AFP es alarmante, sobre todo en el año 2018. Sin embargo, la transformación del conflicto ha cambiado las modalidades de violaciones de derechos de NNA: entre los años 2000-2009 el reclutamiento forzado era predominante, hoy las nuevas formas de afectación a las comunidades y sus territorios han generado que se presenten menos hechos de reclutamiento forzado, mientras se ha incrementado considerablemente el uso y utilización de NNA, particularmente en aquellas regiones en las que las economías ilícitas son predominantes”.

---

<sup>68</sup> Procuraduría General de la Nación. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo. Óp. Cit.

Ahora bien, comprendiendo que no todas las dinámicas de violencia y afectaciones a los derechos humanos provienen exclusivamente del conflicto armado, y conscientes que hay estructuras que actúan especialmente en función de la explotación de economías ilegales y cuyas estructuras y formas organizativas son dinámicas, se caracterizan también a los “Grupos Armados de la Delincuencia Organizada” como fuentes de riesgo en otros escenarios o manifestaciones de violencia fuera del conflicto armado. En dicha calificación encontramos estructuras como Las Águilas Negras, Los Rastrojos, La Constru, Los Pachenca, La Oficina, El Mesa, La Oficina del Valle de Aburrá, La Unión, Las Chatas, Los Costeños, Los Pachelly, entre otros.

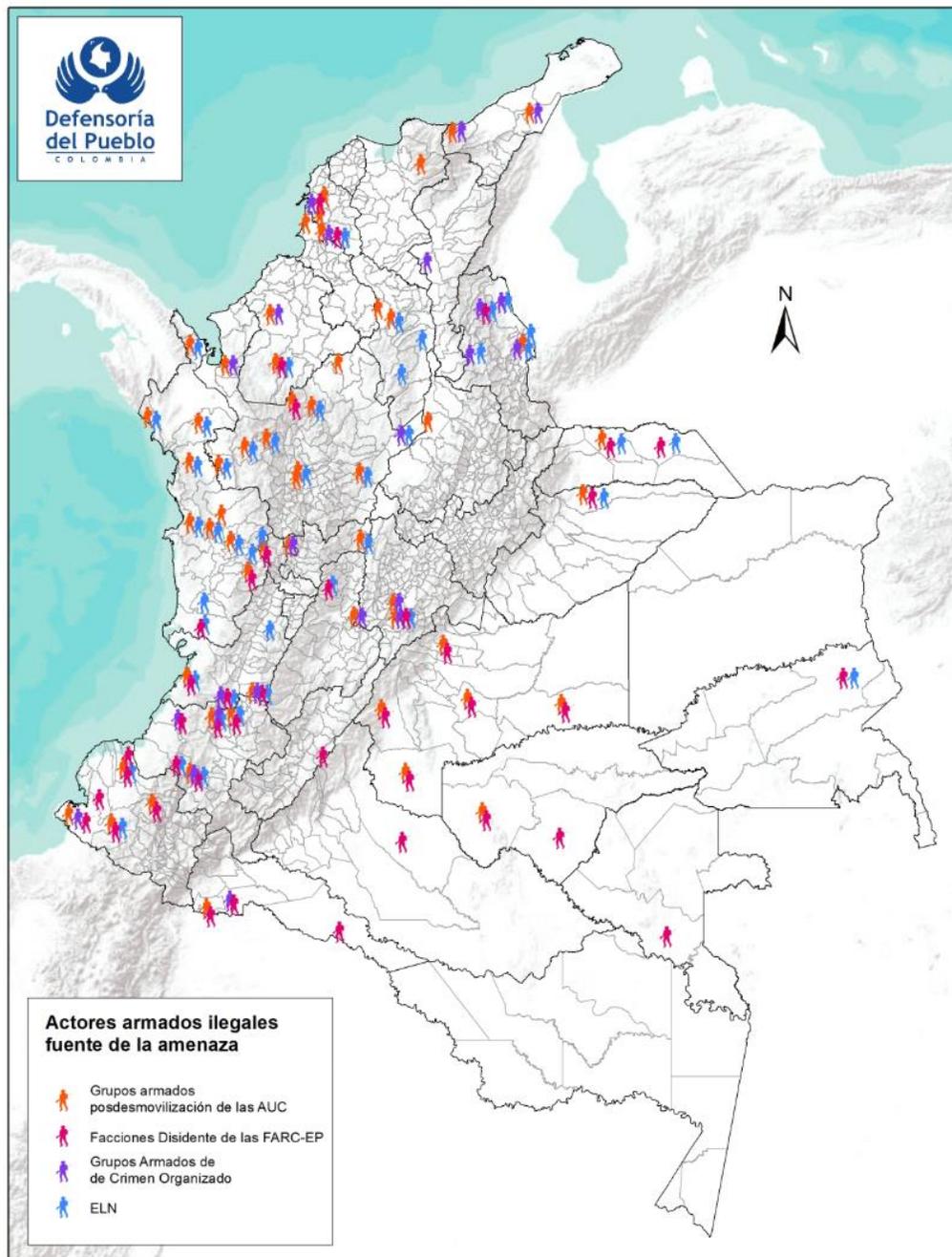
Debido a que la ocurrencia de conductas de reclutamiento y/o utilización de NNA por cada uno de los grupos ya mencionados son diversas según cada uno de los escenarios de riesgo expuestos en las Alertas Tempranas dado su enfoque territorial y diferencial, es relevante hacer énfasis en que la caracterización de los actores armados ilegales como fuente de la amenaza para los NNA, se hará con el fin de identificar tendencias de cada uno de ellos tanto en el contexto urbano como en el rural, partiendo del hecho de que dichos escenarios de riesgo están divididos así: a) la confrontación abierta entre los grupos armados mencionados; b) la expansión territorial con un alto riesgo de confrontación; c) el control hegemónico o de coexistencia; d) articulación y tercerización de Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado con Grupos Armados de la Delincuencia Organizada y bandas delincuenciales; y e) la reactivación de estructuras y la reorganización de Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado a partir de reductos de antiguos Frentes o Bloques tanto de las AUC como de la otrora FARC-EP.

Por último, de acuerdo con información allegada a la Defensoría del Pueblo por la UARIV<sup>69</sup> se hace referencia a que del total de registros por “Vinculación de NNA a actividades relacionadas con grupos armados” (83.531), 5.042 NNA fueron reclutados en el ciclo vital de la adolescencia, es decir entre los 12 y 17 años. Dentro de esta población incluida en el RUV, la UARV señala que el 55% de los casos de inclusión se dio entre el 2000 y el 2012 y que respecto al sexo se refiere el 67% de la población son niños, mientras que el 33% son niñas. El 6% hace parte de comunidades negras y afrocolombianas, mientras que el 5% hace parte de comunidades indígenas.

Finalmente, la UARIV señala que “dentro de los actores armados ilegales fuente de amenaza en relación con el reclutamiento forzado de NNA el 49% de las víctimas identifican que su perpetrador fueron grupos guerrilleros, el 40% no identifica el grupo armado que los reclutó, el 8% por grupos paramilitares, el 2% por BACRIM y menos del 1% por diferentes actores y la Fuerza Pública. Cabe anotar que estos datos carecen de completitud y calidad teniendo en cuenta que muchas veces al momento de declarar las víctimas no tienen claridad sobre su perpetrador y en otras ocasiones ocultan información por temor a represalias, razón por la cual también el porcentaje en donde no se identifica el grupo armado es representativo con un 40%”.

---

<sup>69</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo. Óp. Cit.



## 2.1. Grupos armados ilegales posdesmovilización de las AUC

Debido a que el proceso de desmovilización de las AUC tuvo diferentes características a lo largo del país, el accionar y la organización de cada una de las estructuras que se fueron derivando tras su desmovilización<sup>70</sup>, han marcado dinámicas propias de cada una de ellas en las regiones de Colombia, teniendo en cuenta que tanto los reductos, bandas delincuenciales y otras estructuras sucesoras del paramilitarismo de los primeros años del

<sup>70</sup> Autodefensas Gaitanistas de Colombia; La Constru, Los Llaneros, Bloque Meta y Guaviare, ERPAC, Libertadores del Vichada o Puntilleros; Bloque Virgilio Peralta Arenas (Caparros), Pachenca o Autodefensas Conquistadoras de la Sierra (ACS), entre otros.

Siglo XXI, han pasado por diversos procesos de reestructuración, disputas internas y expansión a lo largo del nivel nacional. Este factor ha determinado los procesos de disputa y expansión territorial en zonas estratégicas dentro de las dinámicas propias del narcotráfico, así como la minería ilegal, el contrabando, la extorsión al comercio formal e informal y obstaculizar y constreñir a las víctimas que adelantan procesos de reparación y restitución de sus derechos, dinámicas propias del conflicto armado en las cuales se han identificado acciones directas en contra de NNA tal como lo señala la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer<sup>71</sup> al hacer referencia directa de la explotación sexual comercial en niñas y adolescentes asociada a las problemáticas que traen consigo la extracción minera.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los diversos Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado posdesmovilización de las AUC, entre ellos las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, y sus diferentes Bloques<sup>72</sup>, han sido los responsables directos del reclutamiento y utilización ilícita de NNA con el fin de fortalecer todos los eslabones de los negocios y economías ilícitas a lo largo del país. Bajo esta premisa, es importante señalar que como parte del repertorio y las dinámicas del dominio y control hegemónico o de coexistencia entre los diferentes grupos armados, aquellos que surgieron tras la desmovilización de las AUC, adoptan como práctica violenta la instrumentalización de NNA dentro de las dinámicas del narcotráfico, incluyendo su utilización como informantes, el sicariato, expendio de sustancias psicoactivas y trabajo sexual, y acciones de homicidio selectivo a población socialmente estigmatizada.

Sumado a esto, los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado posdesmovilización de las AUC llevan a cabo dichas prácticas a través de la cooptación, articulación o tercerización de estructuras criminales y bandas delincuenciales que mantienen el control de los corredores de narcotráfico y de armas, así como de las rentas derivadas de otras actividades ilícitas tales como la venta de estupefacientes al menudeo, la imposición de tributos ilegales a cambio de seguridad privada, la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, entre otras. Asimismo, los grupos posdesmovilización de las AUC, en las cabeceras urbanas, actúan en pequeños grupos vestidos de civil y se movilizan en motos o camionetas sin identificación. Por lo general, se ubican en las zonas periféricas de las principales ciudades capitales o municipios de orden secundario, en donde ejercen control social y obligan a las comunidades a pagar por supuestos servicios de seguridad privada.

Como consecuencia de estas conductas vulneratorias en el marco del reclutamiento y utilización de los NNA por parte de los diferentes Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado posdesmovilización de las AUC, se han derivado desplazamientos forzados intraurbanos, uso de la violencia selectiva e indiscriminada a través de homicidios selectivos o de configuración múltiple (masacres), desapariciones forzadas, extorsiones, llamadas intimidantes, circulación de panfletos amenazantes, principalmente a través de medios electrónicos tales como WhatsApp, correo electrónico y redes sociales, así como amenazas directas e intimidaciones. Al respecto, cabe señalar que, de las 102 Alertas Tempranas, setenta (70) hacen referencias a estos grupos armados como responsables de reclutamiento y/o utilización ilícita de NNA.

---

<sup>71</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo.

<sup>72</sup> Tales como los Pacificadores de Córdoba y Bajo Cauca, Frente Rubén Darío Ávila, Julio Cesar Vargas, Juan de Dios Úsuga, Francisco Morales Peñate, Bloque Pacífico Jairo de Jesús Durango, y el Bloque La Sierra, entre otros.

## 2.2. Ejército de Liberación Nacional - ELN

Al igual que como se expuso en la caracterización de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado posdesmovilización de las AUC, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional - ELN- se encuentra actualmente en un proceso de expansión y fortalecimiento en diferentes zonas de Colombia, enfrentándose continuamente por el control territorial contra las AGC, el EPL y facciones disidentes de las FARC-EP. Cabe anotar que el ELN y sus diferentes estructuras internas<sup>73</sup>, tienen un interés especial de profundizar y respaldar las disputas territoriales en los contextos urbanos en estricta correspondencia con los intereses con que cuentan en las zonas rurales. En ese cometido, el ELN busca controlar la salida hacia el Pacífico y al mismo tiempo, el ingreso de armas y otros suministros hacia el interior de algunos municipios de Antioquia por la misma vía. También se identifica la operación del Frente de Guerra Darío de Jesús Ramírez Castro del ELN, el cual funciona como un eje conector entre la costa Pacífica y la frontera con Venezuela por medio del Frente de Guerra Occidental (FGO).

El Sistema de Alertas Tempranas ha hecho referencia al ELN como un factor de amenaza al reclutamiento y/o utilización ilícita de NNA en 51 documentos de advertencia en Departamentos como Antioquia, Arauca, Bogotá D.C., Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca. Además de ser los causantes de esa conducta vulneradora de Derechos Humanos, el accionar del ELN tanto en el nivel rural como urbano, cuenta con diferentes repertorios de violencia según el interés o necesidad de disputa a lo largo del territorio.

Frente a la disputa territorial que tiene en contra de las AGC y la Fuerza Pública, el ELN instala MAP, MUSE y AEI, adelanta hostilidades que desconocen el principio de precaución, vulnera la autonomía territorial de las comunidades étnicas, ejecuta homicidios selectivos, confinamientos y desplazamientos forzados, bloqueos en las vías, despojo de bienes y de tierras, atentados contra antenas de comunicación, entre otros. Asimismo, el ELN se encuentra en una postura de disputa del control territorial en la cual también realiza alianzas con estructuras locales, para controlar las rutas del narcotráfico a lo largo del país.

El Sistema de Alertas Tempranas ha identificado el riesgo que genera la presencia urbana del ELN que, si bien no se encuentra inmerso en dinámicas de disputa con otros Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado o estructuras criminales, sí es relevante en cuanto a reclutamiento forzado de NNA y jóvenes en universidades e instituciones educativas, para el desarrollo de labores puntuales, principalmente de tipo urbano.

Por otro lado, es importante señalar que el ELN, en el curso de su expansión ante el rompimiento del diálogo con el Gobierno Nacional, entra en un proceso continuo de confrontación con el EPL en la región del Catatumbo y la frontera colombo-venezolana, a pesar de los diferentes acuerdos a los que han llegado mutuamente por su enfrentamiento contra las facciones disidentes de la FARC-EP. Al respecto, el Sistema de Alertas Tempranas tiene identificado al ELN como presunto autor del reclutamiento y utilización de NNA en los Departamentos del Cauca, Norte de Santander, Risaralda y Valle del Cauca a través de nueve Alertas Tempranas.

---

<sup>73</sup> Tales como los Frentes Manuel Hernández El Boche, Resistencia Cimarrón, Cacique Calarcá, José María Becerra, Frente de Guerra Occidental, Ernesto Che Guevara, Manuel Vásquez Castaño y Néstor Tulio Durán, Frente Comuneros del Sur, Frente Domingo Lain Sanz, Frente Carlos Alberto Troches Zuleta, entre otros.

### 2.3. Facciones Disidentes de las FARC-EP

Tras las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y tras la firma del acuerdo de paz entre estas dos partes, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha identificado a diferentes facciones disidentes de esta guerrilla en cincuenta (50) documentos de advertencia como posibles responsables del reclutamiento y utilización de NNA y fuentes de amenaza en 42 municipios de Antioquia, Arauca, Bogotá D.C., Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés. Al respecto, y dentro de las dinámicas propias e históricas del conflicto armado colombiano más las constantes tensiones sociales y riesgos de la implementación de los acuerdos, estas facciones se encuentran actualmente en un proceso de expansión, fortalecimiento y recuperación de los territorios anteriormente controlados y que, durante el proceso de paz con el Gobierno Nacional, fueron ocupados por otros grupos armados tales como el ELN, EPL y diversos grupos armados posdesmovilización de las AUC como las AGC en gran parte del territorio nacional.

Estas facciones disidentes de las FARC-EP<sup>74</sup> se han ido fortaleciendo a medida que se han ido expandiendo en zonas estratégicas para el control de los corredores del narcotráfico, tales como el Bajo San Juan chocono, el norte del Cauca, la Costa Pacífica Caucana y de Nariño, la Cordillera de Nariño y sur del Cauca, el norte antioqueño, el norte de Casanare, el suroriente del Meta, el Piamonte Amazónico y el medio Putumayo, entre otras. Estas zonas de alto impacto por el conflicto armado se han visto afectadas por un incremento de conductas vulneradoras a los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la integridad personal debido a las dinámicas y conductas violentas por parte de estos grupos en contra de la población civil.

La importancia estratégica y la riqueza de recursos naturales de cada uno de los territorios en donde están presentes estas facciones disidentes de las FARC-EP, cuya gran mayoría está ubicada en zonas rurales dispersas con población altamente vulnerable, ha generado que se presenten graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y violaciones a los Derechos Humanos como la siembra indiscriminada de MAP-MUSE, restricciones a la movilidad que impiden la realización de actividades agrícolas y tradicionales como la cacería y pesca, lo que agrava la situación de las comunidades étnicas afectadas.

Asimismo, en las Alertas Tempranas en las que se ha hecho referencia al accionar de las disidencias de las FARC-EP se han reportado bloqueos de vías, atentados con explosivos contra militares y contra la infraestructura de transporte de hidrocarburos, y ataques con armas trampa. A esto se suma que el control de los corredores fluviales en Departamentos como Putumayo, Vaupés, Amazonas y Guaviare por el dominio de la economía ilegal de la exportación ilegal del oro y la coca con destino a Brasil, ha hecho que el Frente 1 de las disidencias de las FARC-EP imponga su repertorio de violencia en contra de comunidades indígenas cuya vulnerabilidad es mayor por estar en zonas alejadas a las cabeceras municipales. Se ponen así en especial situación de riesgo los NNA, incluyendo menores de edad desvinculados, quienes son utilizados para el trabajo con la hoja de coca, y al mismo tiempo son reclutados para el fortalecimiento de cada uno de los Frentes presentes.

---

<sup>74</sup> Columna Móvil Dagoberto Ramos; Jaime Martínez; Frente Oliver Sinisterra; Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP); Frente Estiven González; Carlos Patiño; Frente Estiven González (FEG); Frente 1 Armando Ríos; Columna Móvil Teófilo Forero; Frentes 10, 16, 18, 28, 30, 36, 40, 48, 62, entre otros.

## 2.4. Grupos Armados de Crimen Organizado

Los Grupos Armados de Crimen Organizado que se encuentran a lo largo del país, están referenciados en el Sistema de Alertas Tempranas en diecisiete (17) documentos de advertencia para los departamentos de Antioquia, Bogotá D.C., Bolívar, Cauca, Chocó, Córdoba, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Tolima en donde se han presentado casos de reclutamiento y/o utilización de NNA según las dinámicas propias del conflicto en cada uno de esos territorios.

Como ya se ha señalado en diferentes apartados, las dinámicas actuales del conflicto armado colombiano dependen de las estrategias de alianza y disputa entre los diferentes grupos armados presentes a nivel nacional. Parte de esas alianzas estratégicas ha sido la subcontratación y tercerización de las estructuras de los grupos armados a estructuras armadas ilegales y bandas delincuenciales, principalmente en contextos urbanos, aunque no por ello menos importantes en los rurales, en donde se configura un despliegue de operaciones ilegales focalizadas en las economías ilícitas por el expendio y consumo de sustancias psicoactivas, extorsión a través del gota a gota, venta y uso ilegal de lotes baldíos, tráfico de drogas y armas y actividades delincuenciales en las que la vinculación de NNA es el principal foco de estas estructuras.

Dentro de esas alianzas y/o tercerizaciones se destacan grupos armados del crimen organizado como los Pachelly, Chatas, Mesa, Triana, Los Chacales, Los Mejicanos, Los Paisas, Libertadores del Nordeste, Los Contadores, Mario Lata, Los de la Inmaculada, La Cordillera, entre otras, algunas las cuales han generado alianzas, bien con las AGC, con el Bloque Virgilio Peralta, con el ELN o con facciones disidentes de las FARC-EP y cuyo repertorio de violencia se ha focalizado en las extorsiones, homicidios selectivos y múltiples, la instrumentalización de NNA, amenazas individuales y colectivas, y desplazamientos intra e interurbanos individuales y colectivos.

Gracias a las alianzas con los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado y por el patrocinio económico y de dotación militar tanto de estructuras nacionales como de organizaciones de crimen transnacional, estas estructuras y grupos armados no estatales han tenido un fortalecimiento considerable en el marco del conflicto armado, lo que ha ayudado a una expansión territorial por la disputa y control de las economías ilegales tanto en contextos urbanos como rurales. Debido a las mismas disputas que se presentan en los diferentes territorios, las diversas estructuras armadas ilegales se han vuelto un foco importante de violaciones masivas de Derechos Humanos, que se han podido describir de forma detallada y cuidadosa en cada una de las Alertas Tempranas, en las que se hace referencia a enfrentamientos entre diferentes estructuras y bandas delincuenciales locales. Al igual que los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado, estas bandas imponen normas y pautas de conducta, generando restricciones de movilidad y amenazas a los habitantes de las zonas en las que se presenta este tipo de disputas territoriales.

## 3. Mecanismos mediante los cuales tiene lugar el reclutamiento y la utilización ilícita de NNA en los contextos rurales y urbanos

En muchas regiones del país, especialmente en las zonas rurales y los territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes, así como también en las zonas de frontera con Venezuela y en los barrios marginales de las ciudades, muchos de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado tienen un arraigo histórico dentro de las

comunidades lo que facilita que el reclutamiento forzado y la utilización ilícita de NNA constituya uno de los principales factores de riesgo para que muchas familias tengan que optar por el desplazamiento forzado o por el confinamiento para salvaguardar la vida dentro y fuera de sus territorios.

Por la dinámica de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado y la falta de presencia permanente del Estado en inmediaciones de las zonas rurales, existe una alta probabilidad de ocurrencia de acciones de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres. También se presenta un riesgo particular para las niñas que son involucradas sentimentalmente con miembros de Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado como estrategia de reclutamiento y/o utilización ilícita.

En las ciudades el tráfico de estupefacientes principalmente en los centros educativos, el cobro de extorsiones al sector comercial, la entrega de información y las acciones de sicariato que realizan los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado con la utilización ilegal de NNA y jóvenes los expone a un escenario de estigmatización, exclusión social y graves vulneraciones a sus derechos fundamentales.

Igualmente, las comunidades en situación de desplazamiento forzado no cuentan con una atención institucional adecuada, en los términos que lo ordenan los diferentes Autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, como lo son el 004 de 2009, 251, 092 de 2008 y 073 de 2012 de la Corte Constitucional. Las familias arriban a lugares marginales en las ciudades, expuestos a todo tipo de ilegalidad y criminalidad, lo que ha generado que NNJA inicien a temprana edad el consumo de sustancias psicoactivas, sean víctimas de abuso sexual y de trata de personas con fines de explotación sexual comercial. Adicionalmente, ingresan a los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado que hacen presencia en la zona, y algunos terminan siendo víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral al ser obligados en muchos casos a trabajar en fincas cocaleras.

La Delegada para la prevención del riesgo de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al DIH, a través del Sistema de Alertas Tempranas y del proceso de monitoreo permanente que realiza en las diferentes regiones del país, a propósito de los mecanismos mediante los cuales se da el reclutamiento y la utilización ilícita de NNA, ha podido establecer algunos rasgos que resultan estructurantes de la manera o forma como los diferentes Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado operan, tanto en el contexto urbano como en el rural, los cuales se describen a continuación:

### **3.1. Contextos rurales**

Sobresale la utilización ilícita de NNA en este contexto porque las acciones de los grupos armados organizados se ven favorecidas por el arraigo que tienen en los territorios, por los altos niveles de vulnerabilidad en las que se encuentran inmersas las familias, y por ende los NNA. En este contexto NNA mayormente expuestos a la utilización ilícita se encuentran en los territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos como se explica en el punto (2.1.).

Varias son las situaciones de riesgo a los que se exponen NNA como consecuencia del accionar de los grupos armados que facilitan su utilización ilegal, con diferentes fines como son el interés por el control territorial y la expansión territorial, donde los medios van desde su manipulación y vinculación para su utilización como campaneros, informantes, vigilantes, traslados de armas y drogas, insumos para las economías ilícitas, consumo de estupefacientes, hasta el abuso y explotación sexual comercial.

También se ha evidenciado que, en medio de confrontaciones armadas ante la deserción, captura o pérdida de vida de combatientes, los grupos armados recurren al reclutamiento forzado de NNA con el fin de fortalecer su poderío militar. En algunos casos se ha evidenciado como mecanismo para la utilización ilícita el ofrecimiento de dádivas a las familias, ofertas de trabajo engañosos en fincas o en megaproyectos, amenazas contra el grupo familiar, el enamoramiento, persuasión sobre supuestos roles de poder o de estatus derivados del porte de armas o manejo de dinero.

Otra forma de utilización ilícita consiste en el adoctrinamiento en los entornos escolares e internados rurales. NNA deben caminar largos trayectos para llegar a escuelas e internados para asistir a clases, donde en muchos casos se encuentran con la falta de docentes y de personal idóneo para su cuidado, instalaciones deficientes para su acogida, entre otras precariedades. En estos trayectos NNA son abordados por los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado que utilizan el discurso de la inoperancia institucional para convencerlos de la opción militar, como la única salida a la situación de pobreza y abandono por parte del Estado.

En algunos casos también algunos integrantes de la fuerza pública presuntamente han utilizado a niños de las comunidades indígenas, con la intención de encontrar el paradero de integrantes de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado.

Otra forma común utilizada por los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado es el enamoramiento de las niñas, las cuales una vez son seducidas, son utilizadas con diferentes fines, incluida la explotación sexual comercial.

Adicionalmente, la “incorporación” de jóvenes en las filas de algunos Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado va asociada al ofrecimiento de pago de sumas que puede rondar \$1.200.000. Lo cual resulta atractivo para los jóvenes ante la falta de ofertas educativas y laborales en zonas aisladas y con una muy baja cobertura de la oferta institucional.

Un claro ejemplo de la situación que viven NNA se describe en el siguiente párrafo de la AT-040 de 2018: “En el municipio de Tibú viven en entornos sumamente conflictivos que implican la adopción de mecanismos de violencia física y simbólica como parte de su cotidianidad, debido a la naturalización de la violencia en todos los espacios que comparten; así mismo al no existir una oferta de posibilidades de formación, a medida que van creciendo se hace mella en su autoestima y sus expectativas de futuro. A la par con esto, ven frecuentemente referentes de autoridad cuyo poder se ejerce a través de la fuerza y la intimidación, de manera que cuando los actores armados ofrecen un arma o dinero a cambio de cumplir ciertas tareas, se hace muy llamativa la oferta como una posibilidad de adquirir poder y alcanzar cierto nivel de reconocimiento social dentro de estos contextos que en la práctica son vulneradores de derechos. Igualmente, se ha validado que sea la disciplina de estos grupos la que pueda “enderezar” a los jóvenes que son rebeldes o problemáticos dentro de una comunidad, para lo cual se acude a los mandos de los grupos armados para que sean ellos quienes hagan los llamados de atención correspondientes, desplazando la autoridad que tendrían padres y maestros”.

### **3.2. Contexto urbano.**

En relación con este contexto se pueden identificar algunos rasgos comunes en la utilización ilícita de NNA. En las ciudades y cabeceras municipales los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado utilizan como medio de control social y territorial,

la inducción y adicción al consumo de SPA con el fin de ampliar la distribución y el mercado local, incrementando así la vulnerabilidad del NNA con el sometimiento de su voluntad.

En los barrios vulnerables y asentamientos subnormales la utilización ilícita de NNA se realiza en diferentes modalidades, tales como la instrumentalización de combos barriales y pandillas, acompañado de dádivas como gestos de confianza, entrega de dinero, regalos (celulares y radios de comunicación), medios que permiten la captación para que NNA desarrollen actividades ilícitas de inteligencia, transporte y mercadeo de sustancias psicoactivas, de campaneros, vigilantes, realizando cobros de extorsiones y actividades relacionados con el sicariato, y otras acciones con fines de explotación sexual comercial.

El impacto del conflicto armado en las ciudades se describe en diferentes alertas tempranas emitidas para la ciudad de Bogotá como la AT-086-18 que advierte sobre la exposición de niños, niñas, adolescentes y jóvenes *“a ser vinculados a distintas actividades ilícitas, particularmente relacionadas con el transporte, venta y comercialización de sustancias psicoactivas; además pueden ser instrumentalizados(as) para el cobro de extorsiones, acciones de sicariato, vigilancia y posible explotación sexual”*; el riesgo se ubica en las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe las cuales cuentan con zonas de frontera, espacios rurales que se convierten en corredores estratégicos para llevar a cabo economías ilegales

Las estructuras que hacen presencia en estas zonas son grupos ilegales posdesmovilización de las AUC, Frente Urbano de Guerra Nacional del ELN, y milicias y disidencias de las FARC-EP y cuyas modalidades de vinculación de menores de edad son la instrumentalización, sometimiento, cooptación o acuerdos con bandas delincuenciales, pandillas y Grupos Armados de la Delincuencia Organizada ; así mismo, se han identificado acciones de adoctrinamiento de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social. La dinámica del conflicto armado en las ciudades se caracteriza porque los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado se mimetizan en conductas delictivas locales.

*“Una vez más se reitera, como en anteriores advertencias, que frente al escenario descrito el principal factor de vulnerabilidad institucional para la población de las tres Localidades está relacionada con la concepción restrictiva que tienen algunas autoridades con respecto al conflicto armado en Bogotá, y cómo los grupos armados ilegales han logrado adaptarse a las dinámicas locales de delincuencia y economías ilícitas. Por regla general, las autoridades civiles y la fuerza pública han desestimado la presencia e influencia de grupos armados ilegales en la ciudad”<sup>75</sup>*

En 2019 se emiten dos alertas tempranas para Bogotá. La primera la AT-023-19 identifica en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa, presión para que adolescentes y jóvenes se vinculen a nuevos o existentes Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado que participan en el conflicto armado (Disidencias FARC-EP, ELN, grupos posdesmovilización de AUC) y a bandas y pandillas que sirven a éstos. Las conductas que vulneran los derechos de NNAJ son reclutamiento, uso, utilización, exterminio social, entre otros. La AT 046-19, refiere el riesgo de reclutamiento de NNAJ especialmente de aquellos en situación de calle y/o en alta permanencia en calle en las localidades de Santa Fe, La Candelaria, Los Mártires y Puente Aranda por parte de células urbanas del ELN y Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado Posdesmovilización ya sea para que hagan parte de estructuras en otras regiones del país o de sus grupos urbanos, o para

---

<sup>75</sup> Defensoría del Pueblo Regional Bogotá. Alerta Temprana N° 086-18. Bogotá D.C., diciembre 13 de 2018.

desarrollar actividades de transporte de drogas al menudeo y transporte de armas en cada localidad.

Por su parte, la AT-022-2020 de Inminencia en la localidad de Usaquén advierte el riesgo para NNAJ de vinculación, uso y utilización por parte de Grupos Armados de Delincuencia Organizada - GADO que estarían operando a través de estructuras ilegales en las que se privilegia la tercerización de acciones por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia - AGC en el desarrollo de economías ilegales.

Por todo lo anterior, es importante citar un aparte de la AT-023-19:

*“Reducir las dinámicas que tienen lugar en las localidades de Bogotá D.C., a asuntos de delincuencia común y de criminalidad organizada como un fenómeno específico y endógeno desligado del conflicto armado en el contexto regional y nacional, no sólo tiene serias implicaciones en cuanto a las acciones de prevención y abordaje del riesgo que se desplieguen desde las entidades del nivel Distrital y Nacional, pues es claro que los parámetros jurídicos y de implementación de la política pública revisten diferencias importantes cuando se trata de abordar una problemática del conflicto armado a cuando se estudia un problema de crimen organizado. Es esta una de las razones por las que, a pesar de los operativos de captura y desmantelamiento de diversas bandas locales adelantados por la Fuerza Pública en el territorio acá señalado, éstas son fácilmente reemplazadas por otras que aseguran la continuidad de los eslabones de las cadenas que conforman diversas economías ilegales”<sup>76</sup>.*

Los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado tanto urbanos como rurales, se aprovechan del repertorio de violencia existente en contextos de tercerización: cooptación, sometimiento o asocio con bandas para reducir costos de exposición y maximizar réditos. Los/as NNA víctimas de utilización ilícita suelen ser los principales destinatarios de la acción punitiva del Estado.

#### **4. Factores de vulnerabilidad que incrementan los riesgos de reclutamiento y la utilización ilícita de NNA<sup>77</sup>.**

En los documentos de Alerta Temprana emitidos entre el 2017 y el 2020, la Defensoría del Pueblo ha identificado una serie de vulnerabilidades institucionales y sociales que incrementan los riesgos de reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes (NNA), por parte de los Actores Armados no Estatales Parte del Conflicto Armado en el territorio nacional. Se trata de una serie de condiciones que pueden ser clasificadas en cuatro ejes principales y que están directamente relacionados con la ausencia o débil presencia de redes de protección estatal, la vulneración de los derechos a la educación y al bienestar económico, la existencia de contextos violentos y la presencia de entornos socioculturales adversos.

Al respecto, es preciso decir que se trata de circunstancias que no actúan de manera aislada y que se manifiestan como factores asociados e interdependientes de la siguiente manera:

<sup>76</sup> Defensoría del Pueblo Regional Bogotá. Alerta Temprana N° 023-19. Bogotá D.C., junio 1 de 2019.

<sup>77</sup> Para este caso específico, el concepto de factores de vulnerabilidad ha sido tomado del documento: “La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina”, publicado en el 2001. Se entienden entonces, como situaciones que aumentan el estado de indefensión de los NNAJ y que limitan su capacidad de acción para enfrentar el riesgo de reclutamiento y/o utilización por parte de los grupos armados.

#### 4.1. Debilidad estatal<sup>78</sup> y fragilidad institucional.

La debilidad de la presencia estatal en las zonas rurales e inclusive en algunas zonas urbanas, ha facilitado la práctica de reclutamiento forzado y/o utilización de NNA por parte de los actores armados. En muchas ocasiones, se ha considerado que la presencia de las fuerzas armadas es suficiente para contrarrestar la problemática. Sin embargo, ello no ha implicado cambios positivos y sostenibles en los entornos familiares, comunitarios y escolares, que protejan y garanticen los derechos de los niños, niñas y adolescentes en riesgo.

Aun cuando la “Línea de Política Pública para la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA”<sup>79</sup>, plantea estrategias concretas para mitigar las diversas formas de violencia relacionadas con este fenómeno y para generar mecanismos que faciliten la articulación intersectorial, hoy en día, no se evidencia la implementación de acciones focalizadas y articuladas que incidan sobre los factores de riesgo y que tengan en cuenta las particularidades de los territorios en donde el fenómeno sigue latente.

Actualmente existe una presencia fragmentada del Estado en el territorio Colombiano, que ha integrado a sus dinámicas políticas, jurídicas, económicas y sociales a los centros urbanos con mayor facilidad, y que ha dejado de lado grandes zonas periféricas, favoreciendo la aparición, consolidación e influencia de poderes paralelos que, basados en la fuerza y el uso de la violencia, han establecido órdenes sociales y económicos (Trejos, 2017)<sup>80</sup>, que permiten la convivencia y el desarrollo de dinámicas como el reclutamiento y/o la utilización de NNA.

En este sentido, los territorios que experimentan falencias en sus sistemas de educación, salud y recreación, y en donde existen dificultades de acceso y comunicación, son los escenarios en los cuales los grupos armados se han convertido en una alternativa viable y en un proyecto de vida para que los menores de edad logren superar, al menos en su imaginario, las brechas sociales derivadas de esta fragilidad estatal y que se mencionan en el siguiente apartado.

#### 4.2. Exclusión socio-económica

Las condiciones de pobreza, la falta de educación, y las dificultades de acceso a los servicios de salud y recreación, son considerados factores que aumentan el riesgo de reclutamiento y/o utilización de NNA por parte de los grupos armados. Los menores cuyo derecho a la educación y al bienestar económico no se encuentran garantizados, son más propensos a considerar que las armas y la pertenencia a un grupo ilegal brindan la seguridad y la estabilidad que necesitan ante la desprotección de la que han sido víctimas.

Esta tendencia se fortalece en escenarios en donde la ausencia de redes de apoyo productivo para las familias y la pobreza, dificultan la asistencia de los NNA a los planteles educativos. Antes que estudiar, deben trabajar desde muy jóvenes para ayudar en sus hogares, muy a menudo en actividades agrícolas y/o ligadas a los cultivos ilícitos (Bustelo,

---

<sup>78</sup> Aborda el cumplimiento permanente de obligaciones como: impartir justicia, brindar seguridad y garantizar la prestación y acceso a servicios públicos básicos a todos los ciudadanos.

<sup>79</sup> Este documento actualizó el CONPES 3673, atendiendo a la necesidad de realizar ajustes derivados de cambios institucionales y a la importancia de identificar las transformaciones de la dinámica de violencia y la necesidad de diseñar e implementar acciones de prevención, protección, investigación y denuncia requeridas frente a los actuales riesgos y amenazas contra los NNAJ.

<sup>80</sup> Trejos, Luis. Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado. Revista Enfoques • Vol. XI • N°18 • 2013 • pp . 55-75. Universidad del Norte. Barranquilla, 2013.

2016). Esta situación abre una ventana de oportunidad para que los grupos armados se expongan como una alternativa de supervivencia.

Adicional a ello, existen zonas en donde la infraestructura escolar es bastante precaria: no existen servicios sanitarios ni de agua potable, y además, se presentan dificultades para preservar los alimentos. En ocasiones, las escuelas son blancos de ataque, también se convierten en centros de reclutamiento o en campamentos de los grupos armados, y están ubicados a distancias muy grandes cuyos caminos pueden estar contaminados por minas antipersonal y artefactos explosivos. Se trata de características que no solo limitan el derecho a una educación digna, sino que también aumentan las posibilidades de desescolarización y ausentismo docente.

En cuanto el acceso a salud y recreación, la oferta en la zona rural es bastante limitada. Los principales prestadores de este tipo de servicios también se encuentran ubicados a largas distancias (cabeceras municipales), y no tienen las condiciones adecuadas para atender a esta población. Estas limitaciones hacen que los niños no cuenten con condiciones de salud óptimas y con oportunidades para invertir su tiempo libre en actividades que contribuyan al fortalecimiento de sus capacidades. Esto los hace más propensos a vivir situaciones de aislamiento y violencia como se manifiesta a continuación.

### **4.3. Violencia y victimización.**

En contextos como los ya descritos, los menores de edad suelen ser víctimas de episodios generalizados de violencia, no solo porque habitan en territorios con presencia de grupos armados, sino porque conviven en comunidades y familias en donde el uso de la violencia está normalizado y por consiguiente, es tolerado. En este sentido, el riesgo de reclutamiento y/o utilización por parte de los grupos armados se manifiesta en dos vías: a través de la coerción o la amenaza, y a través de la oportunidad.

Respecto al primer caso, se evidencian amenazas y exigencias a las familias para que entreguen a sus menores de edad a las filas de los grupos armados. A través del control social y la imposición de manuales de conducta, los GAOML exigen su entrega como símbolo de confianza y agradecimiento por las ayudas recibidas, o como una exigencia para adoctrinar a los NNA que estén involucrados en actividades delictivas o consumo de sustancias psicoactivas.

En el segundo escenario, el abandono, el maltrato infantil, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la pérdida de seres queridos en medio de la guerra se convierten en situaciones que llevan a los NNA a acudir a los grupos armados como un medio de protección y aislamiento, más aún cuando algunos de sus conocidos forman parte de estas filas y es posible establecer un patrón de comunicación y confianza mucho más fluido.

La conjugación entre la amenaza y la oportunidad propicia la construcción de identidades y procesos de desarrollo ligados a las cuestiones de la guerra. Es entonces cuando la normalización de la violencia abre el camino para que opten por los grupos armados como una alternativa de supervivencia en contextos como los que se describen seguidamente.

### **4.4. El contexto sociocultural.**

Los NNA en riesgo de reclutamiento y/o utilización viven en territorios marcados por el conflicto y la ausencia estatal. Se trata de escenarios en donde los actores armados suplen las necesidades de la comunidad y han desplegado mecanismos específicos para

incorporarse en el diario vivir, ejerciendo control sobre espacios de socialización como escuelas, parques, centros culturales y deportivos, entre otros.

Estas intervenciones afectan de manera grave los procesos de desarrollo físico y emocional de los menores de edad, pues tienen como objetivo iniciar procesos de adoctrinamiento que van desde entrenamientos físicos desgastantes, hasta la implementación de metodologías y directrices educativas que rompen con cualquier tradición cultural (para el caso de las comunidades indígenas), y vulneran el derecho a una educación en libertad.

Sumado a lo anterior, las condiciones familiares se convierten en otro factor que aumenta las probabilidades de reclutamiento. La ausencia de padres responsables o mayores que se encarguen del cuidado y protección es persistente y existen como se mencionó anteriormente, escenarios de violencia y abuso a través de los cuales se desconoce a los NNA como sujetos de derechos.

Adicionalmente, al tratarse de territorios tradicionalmente marcados por la guerra, la violencia se ha naturalizado a tal punto que parte de esta población decide ingresar a los grupos por afinidades ideológicas, por el afianzamiento de lazos sentimentales con algún miembro del grupo y/o por la búsqueda de un estatus social proveniente del “poder” que otorga el uso de un arma, el porte de un uniforme y el acceso a ciertos recursos económicos por la labor que desempeñan.

De acuerdo con lo expuesto, existe una serie de factores de vulnerabilidad que aumentan las probabilidades de riesgo de reclutamiento y utilización de NNA a lo largo del país. Se trata de situaciones que han permanecido latentes en el tiempo y que son el resultado de falencias en el diseño e implementación de políticas, planes y programas que permitan la construcción y el fortalecimiento de entornos protectores focalizados que, además, reconozcan las particularidades del territorio nacional y que surjan de la articulación entre todas aquellas instituciones encargadas de velar por el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## **5. Casos de reclutamiento forzado o riesgo de serlo de NNA luego de la Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por el COVID- 19**

Debido a la situación derivada por la pandemia de COVID-19, el Gobierno nacional declara la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio mediante del Decreto 417 de 2020<sup>81</sup> y se adopta el aislamiento preventivo obligatorio entre las medidas principales. La contingencia no evita que los grupos armados ilegales continúen con sus acciones y por el contrario se evidencian casos de reclutamiento forzado o riesgo de este de NNA.

Las Defensorías del Pueblo Regionales tienen conocimiento de 36 casos desde el 17 de marzo al 15 de junio, de los cuales 10 son reportados por Defensores Comunitarios de la entidad, 8 directamente en las oficinas de la Defensoría del Pueblo, 7 por ONG y 10 por otras entidades. Los departamentos en donde se lleva a cabo el ilícito en orden descendente son 10 en Caquetá, 6 en Arauca y Putumayo cada uno, 4 en Chocó, 3 en

---

<sup>81</sup> Presidencia de la República. Decreto 417 de 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Bogotá D.C., marzo 17 de 2020.

Amazonas y Córdoba, 2 en Meta y 2 en Nariño específicamente en el municipio de Tumaco. El 69% se registra en zona rural.

Las edades de las víctimas de reclutamiento oscilan entre los 11 y 18 años, de ellos el 30% tiene 14 años; según sexo el 67% son hombres (24 casos), y en cuanto a la pertenencia étnica se encuentra que 7 son indígenas, 2 afrodescendientes y de 27 no se tiene información.

Respecto a los grupos armados ilegales autores del reclutamiento están fracciones disidentes de las FARC-EP con 23 casos (64%), Grupos armados del crimen organizado con 3, Grupos posdesmovilización de las AUC con 3, ELN con 1 y no se tiene información en 6 casos. De los delitos asociados al hecho están amenazas en 15 casos, desplazamiento forzado (6), desapariciones forzadas (2), violencia sexual (2) y otros (9).

Dentro de las acciones defensoriales adelantadas están la activación de la Ruta de Prevención de Reclutamiento<sup>82</sup> por medio participación en los Equipos de Acción Inmediata - EAI<sup>83</sup> que valoran las opciones a realizar a corto, mediano y largo plazo; articulación con la policía y ejército nacional para el desarrollo de actividades de verificación; coordinación de actuaciones entre Defensorías Delegadas para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, Sistema de Alertas Tempranas, Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Defensa.

En los casos en los cuales se logra el regreso de los menores de edad, ya sea rescatados por las Fuerzas Militares o devueltos por los grupos armados ilegales, éstos quedan bajo la protección del ICBF en donde se inician los procesos administrativos de restablecimiento de derechos.

### III. Estrategias implementadas por parte del Estado colombiano para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA) por grupos armados al margen de la ley sigue presentándose a pesar de dos circunstancias que harían previsible una disminución del mismo; la primera relacionada con la formulación desde hace una década de políticas públicas orientadas a su prevención; y la segunda con la firma del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP en 2016, uno de los grupos que presenta un alto número de combatientes entre sus filas y uno de los mayores reclutadores de NNA.

Por lo tanto, es importante analizar los elementos que integran las políticas públicas de prevención de reclutamiento de menores de edad formuladas desde 2010, específicamente la línea presentada por el gobierno del presidente Iván Duque Márquez en 2019, en cuanto si sus objetivos y líneas de acción apuntan a contrarrestar los factores que contribuyen a que se presente el fenómeno.

---

<sup>82</sup> La Ruta de Prevención en Protección se aplica cuando existen eventos objetivos, concretos y específicos que constituyen una amenaza individualizada y personalizada al derecho de protección contra el reclutamiento y utilización de un niño, niña o adolescente o un grupo de niños y niñas. Secretaría Técnica CIPRUNNA. Las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá D.C., diciembre 2013.

<sup>83</sup> El Equipo de Acción Inmediata (EAI) está conformado tanto por las autoridades públicas que están obligadas a actuar oportunamente para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; así como de las autoridades competentes encargadas de tomar las medidas administrativas para garantizar o restablecer los derechos de menores de edad amenazados y se encarga de reaccionar de manera oportuna frente a casos de amenazas concretas contra estos.

Para el análisis de la línea de política en clave de derechos se tienen en cuenta las **obligaciones generales del Estado** en cuanto a respetar, garantiza y proteger el goce de los derechos<sup>84</sup>, relacionadas con el tipo de acciones positivas o negativas<sup>85</sup>, aunado a las obligaciones de cumplimiento inmediato y progresivo, como lo explica el siguiente esquema:



Fuente: Defensoría Delegada para los DESC<sup>86</sup>

Además de que se reflejen las obligaciones de los Estados, deben estar presentes las normas y los **principios transversales de los derechos humanos** como son la igualdad y no discriminación (acceso), participación e inclusión (consulta en la adopción de medidas), acceso a la justicia (capacidad para efectuar reclamos en caso de afectación de un derecho), acceso a la información y rendición de cuentas (acceso a la información pública sobre acciones que se adopten), protección prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad, igualdad de género y diversidad, y el cumplimiento del principio de progresividad y no regresividad<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966.

<sup>85</sup> Observación General No. 31 al Pacto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Párrafo 6. La obligación jurídica prescrita en el párrafo 1 del artículo 2 es tanto de carácter negativo como positivo. Los Estados Partes deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto. Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto. En ningún caso se deben aplicar las restricciones o invocarse de una manera que menoscabe la esencia de un derecho del Pacto. Observación General No. 31, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, La índole de la obligación jurídica general impuesta, 80º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004).

<sup>86</sup> Herreño, A. Guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2015.

<sup>87</sup> La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – (ACNUDH) configura unos indicadores estructurales, de proceso y de resultados para una serie de derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a no ser sometido a tortura ni tratos o penas

Así mismo, es relevante tener en cuenta el cumplimiento de **condiciones mínimas** para que el derecho se cumpla (disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad)<sup>88</sup>. Para analizar la política pública en su etapa de formulación es necesario establecer que las acciones estén orientadas a contrarrestar los factores que contribuyen a la aparición de la problemática, que sean viables, aceptables y estar consciente de las posibles consecuencias negativas.

## 1. Conpes 3673 de 2010. Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados

El Conpes 3673 de 2010 aprueba la “Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados” cuyo objetivo es prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

Esta política se plantea bajo la hipótesis que:



A mayor número de NNA con:

- conocimiento de sus derechos
- protección ante amenazas
- garantías de restablecimiento
- goce efectivo y pleno ejercicio



Menor será el número de NNA reclutados y utilizados

Los elementos claves de la política pública se resumen en el siguiente cuadro:

---

cruels, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a un juicio con las debidas garantías, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad social y el derecho al trabajo).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3. Ginebra, 15 de mayo de 2008.

<sup>88</sup> Katarina Tomasevski en 2004 (Citada por Herreño, 2015), propone el “Sistema de las 4 Aes”, planteado inicialmente para el derecho a la educación pero que es aplicable de manera general a otros derechos, el cual consta de cuatro atributos que deben estar presentes para que el derecho se cumpla.

- Asequibilidad: es la disponibilidad en cantidad suficiente recursos materiales, presupuestales y humanos necesarios a través de las cuales se concretan los derechos y las modalidades de prestación de los servicios.
- Accesibilidad: se relaciona con el derecho al acceso efectivo a las; las instalaciones, bienes y servicios, es decir, deben encontrarse dentro de un alcance seguro para la población. se trata de remover las barreras de acceso para el goce de los derechos. Hace referencia a accesos geográficos, físicos, legales, administrativos, económicos, entre otros,
- Aceptabilidad: tiene que ver con la calidad en las prestaciones públicas o privadas. Debe procurarse que las condiciones sean idóneas y las mejores posibles (talento humano capacitado, dotaciones, presupuestos, programas).
- Adaptabilidad: se refiere a la permanencia y al respeto de las diversidades sociales; los servicios prestados deben tener la flexibilidad para adaptarse a las condiciones psico-sociales, culturales y físicas de personas y grupos humanos para evitar su deserción.

<b>Elementos</b>	<b>Contenido</b>
<i>Periodo</i>	2010 - 2014
<i>Conductas</i>	Reclutamiento, utilización
<i>Delitos y conductas asociados</i>	Homicidio, desplazamiento forzado, desaparición forzada, contra la vida e integridad personal, violencia sexual, trata de personas, explotación laboral y peores formas de trabajo infantil, secuestro, tortura.
<i>Sujetos titulares de derechos</i>	Niños, niñas y adolescentes
<i>Autores</i>	Grupos armados organizados al margen de la ley (FARC-EP y ELN) Grupos delictivos organizados (BACRIM)
<i>Principio rector</i>	Protección integral <sup>89</sup>
<i>Actores de la política</i>	Sectores del Estado, entidades gubernamentales, organizaciones sociales, entidades territoriales, comunidad, familia.
<i>Contexto</i>	Zonas de desarrollo de actividades ilícitas, urbanas o rurales, relacionadas con narcotráfico, microtráfico, contrabando, tráfico de armas, redes de trata de personas, zonas estratégicas de tránsito de las actividades ilegales, por lo que son territorios donde se llevan a cabo enfrentamientos entre los grupos armados ilegales con la fuerza pública.

Cuadro: elaboración propia

La política pública contempla tres rutas de prevención en el marco del principio de protección integral a partir de tres escenarios como son el riesgo, la amenaza colectiva y la amenaza individualizada, cuyas acciones deben ser desarrolladas por las entidades estatales, la sociedad y la familia<sup>90</sup>, así:

- **Prevención temprana:** dirigida a reducir los factores de riesgo a través de la implementación de estrategias institucionales que propendan por el fortalecimiento de entornos protectores, aumenten la garantía de derechos e impulsen la protección integral.
- **Prevención urgente:** orientada a impedir amenazas contra un colectivo de NNA específico o no; no es una amenaza individualizada sobre un niño o niña, sus familiares y/o cuidadores de manera concreta.

<sup>89</sup> "Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y el cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio de interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamentales y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos". (Ley 1098 de 2006, Artículo 7).

<sup>90</sup> Presidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá, 2013.

- **Prevención en protección:** su objetivo es organizar la respuesta institucional frente a amenazas concretas contra un individuo y/o grupo. Se trata de una acción inmediata y contingente por parte de las autoridades locales y entidades nacionales competentes.

Esta política pública se centra en los sujetos titulares de derechos recalcando la importancia del reconocimiento de sus derechos sin discriminación alguna, y a garantizar la formulación e implementación de estrategias orientadas a la prevención y protección.

Refiere como autores de las conductas de reclutamiento y utilización a grupos armados organizados al margen de la ley (FARC-EP y ELN) y grupos delictivos organizados (BACRIM), estos últimos entendidos como grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Artículo 2, literal A).

Lo anterior, permite que puedan ser tipificados el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes tanto si se da en el marco del conflicto armado, acorde al artículo 162 de la ley 599 de 2000<sup>91</sup>, o por grupos delincuenciales organizados que vinculen a los menores de edad en sus actividades ilícitas sin que se establezca una participación directa en el conflicto.

Se reconoce la condición de víctima a quien sea reclutado por grupos ilegales independientemente de la declaratoria de conflicto armado, y puede beneficiarse de las medidas acordadas tanto en la jurisdicción ordinaria como son el derecho a la verdad, la justicia y la reparación (artículo 11 de la ley 906 de 2004<sup>92</sup>), como en la justicia transicional (artículo 8 de la Ley 975 de 2005<sup>93</sup>), derecho a la reparación que recoge restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Sin embargo, el no reconocimiento del conflicto armado impide la aplicación de normas de carácter internacional de protección de los derechos humanos y garantías fundamentales, y específicamente a menores de edad como lo contemplan los literales c) y d) del Protocolo II, adicional a los convenios de Ginebra<sup>94</sup>:

*“c) los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades;”*

*“d) la protección especial prevista en este artículo para los niños menores de quince años seguirá aplicándose a ellos sí, no obstante, las disposiciones del apartado c), han participado directamente en las hostilidades y han sido capturados;”*

<sup>91</sup> Artículo 162. Reclutamiento ilícito. “El que, en ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de 18 años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas...”

<sup>92</sup> Ley 906 de 2004. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

<sup>93</sup> Ley 975 de 2005. “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”. (Ley de justicia y paz).

<sup>94</sup> Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Conflictos no internacionales.

## 2. Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) - 2018

Como consecuencia de los cambios institucionales, la dinámica de la violencia, implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>95</sup>, sumado a los desarrollos normativos, además de la finalización del plan de acción de la política pública en 2014, hace necesaria su actualización por lo que se presenta la línea de Política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO), la cual es adoptada mediante el Decreto 1434 de 2018<sup>96</sup>.

La política tiene como objetivo *prevenir el reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte del Estado, la sociedad y la familia.*

Su formulación tiene en cuenta las lecciones aprendidas en la implementación del Conpes 3673 de 2010, lo dispuesto en el Decreto 552 de 2012<sup>97</sup> el cual, además de darle su actual denominación a la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, incorpora en su mandato nuevas vulneraciones, y el contexto de construcción de paz con el surgimiento de grupos armados organizados residuales.

Esta línea busca llevar a cabo acciones de prevención y protección integral de NNA en torno a su vinculación a un GAO y GDO, entendida como cualquier forma de relacionamiento, acercamiento o aproximación con la que se pretenda cumplir cualquier tipo de función dentro o a favor de estos grupos<sup>98</sup>.

Se basa en la premisa de que, a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de NNA por parte de grupos armados.

Los elementos claves de la política pública se resumen en el siguiente cuadro:

---

<sup>95</sup> Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP.

<sup>96</sup> 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". Bogotá, Agosto 3 de 2018.

<sup>97</sup> Decreto 552 de 2012. Por el cual se modifica el Decreto 4690 de 2007 "por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

<sup>98</sup> El concepto de vinculación está contenido en el documento de la línea de política el cual fue elaborado a partir de las definiciones dadas en los Principios de Ciudad del Cabo 1997 y en los Principios de París de 2007.

<b>Elementos</b>	<b>Contenido</b>
<i>Periodo</i>	2018 - 2034
<i>Conductas</i>	Reclutamiento, utilización, uso, violencia sexual
<i>Delitos y conductas asociadas</i>	Tráfico de estupefacientes, trata de personas, tráfico de armas y municiones, homicidio, lesiones personales, hurto, receptación, explotación sexual y comercial de NNA.
<i>Sujetos titulares de derechos</i>	Niños, niñas y adolescentes
<i>Autores</i>	Grupos armados organizados al margen de la ley; grupos delictivos organizados, grupos armados organizados residuales
<i>Principios rectores</i>	Prevalencia de derechos, interés superior del niño, protección integral y la corresponsabilidad.
<i>Actores de la política</i>	Estado, familias, comunidades, instituciones y niños, niñas y adolescentes.
<i>Contexto</i>	<p>En el marco del conflicto armado y victimizaciones por parte de grupos delincuenciales organizados; incluye el contexto de construcción de paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorios donde se desarrollan acciones económicas ilícitas (cultivos ilícitos, explotación ilícita de minerales, corredores estratégicos, territorios de lucha por el control de activos estratégicos y microtráfico, entre otros).</li> <li>• Territorios de economías extractivas, turísticas.</li> <li>• Territorios con presencia de GAO y GDO, que desarrollan tanto actividades bélicas como actividades ilegales.</li> </ul>

Cuadro: elaboración propia

Esta política, contempla el reclutamiento realizado por grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados que llevan a cabo actividades bélicas o ilegales, e incorpora la violencia sexual. El reconocimiento del conflicto armado permite que estas conductas puedan ser calificadas, según sea el caso, como que atentan contra el derecho internacional de los derechos humanos o como infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, la Corte Constitucional, como se menciona arriba “*Participación directa e indirecta de los niños, niñas y adolescentes en las hostilidades*” ante la imposibilidad de fijar criterios objetivos para distinguir cuándo se está ante un hecho enmarcado en el conflicto armado o ante un hecho de delincuencia común, establece que “*debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima*”<sup>99</sup> y por lo tanto comprender que acontecen en el marco del conflicto como ordenamiento más protector.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia C781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. Hacen parte de esta línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, las siguientes sentencias: C-291 de 2007, C-253 A de 2012 y C-069 de 2016.

Según la Corte Constitucional<sup>100</sup>, la condición de víctima de reclutamiento ilícito se configura a partir del cumplimiento de dos presupuestos básicos:

- a. La ocurrencia de la acción de victimización (reclutamiento).
- b. La víctima sea menor de edad al momento de la ocurrencia del hecho.

Por su parte, en los casos de violencia sexual la Corte Constitucional<sup>101</sup> define dos elementos objetivos para determinar si el delito se vincula o no con el conflicto armado:

- a. La ocurrencia de una agresión sexual
- b. La presencia de actores armados -cualquiera que sea su denominación- en las zonas del país en las que ocurren estas agresiones

Lo anterior, establece que las características del autor del hecho no es lo que le da la calidad de víctima<sup>102</sup>, aunque sí incide en las medidas a las que pueda acceder como la reparación integral de los daños sufridos<sup>103</sup>, o a las medidas de asistencia y atención<sup>104</sup>, siempre dentro del marco de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral.

Esta línea de política pública mantiene la propuesta de las rutas de prevención temprana, urgente y en protección definidas en el Conpes 3673 de 2010, sin embargo, es importante tener en cuenta que esta política se formula y adopta a final del gobierno Santos por lo que se presenta una brecha entre el 2014 y la adopción de la línea en 2018.

### 3. Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)- 2019

Se presenta la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados, teniendo en cuenta la necesidad de actualización acorde a los cambios institucionales, los desarrollos normativos<sup>105</sup>, la importancia de identificar las transformaciones de la dinámica de la violencia para de esa forma diseñar e implementar

---

<sup>100</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2016.

<sup>101</sup> Corte Constitucional. Auto 009 de 2015.

<sup>102</sup> La ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras), define en su ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS. *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.*

*Parágrafo 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.*

<sup>103</sup> Congreso de la República. Ley 906 de 2004. Óp. Cit.

<sup>104</sup> Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>105</sup> Expedición del Decreto 1581 de 2017 *“Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”*, y el Decreto 2124 de 2017, *“Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.*

acciones de prevención, protección, investigación y denuncias que hagan frente a los actuales riesgos y amenazas<sup>106</sup>.

En ella se toman en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a la configuración de la condición de víctima y los casos de violencia sexual enunciados en el apartado 5.2.<sup>107</sup>, siendo esencial el énfasis de la Corte Constitucional al reconocer que:

*“la participación de menores de edad en los grupos enfrentados surte profundos efectos psicológicos, sociales y políticos en el corto, mediano y largo plazo. De entrada, es claro que toda forma de participación en el conflicto armado sea directa o indirecta, es nociva para los menores de edad (...). No es solamente el rol en sí mismo lo que genera efectos nocivos, también el clima de violencia y la proximidad al conflicto son perjudiciales para los menores de edad”<sup>108</sup>.*

El objetivo general de la línea de política es *prevenir el reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte del Estado, la sociedad y la familia*<sup>109</sup>.

Los propósitos principales corresponden a:

- generar entornos de protección para los niños, niñas y adolescentes;
- lograr la reducción progresiva de todas las formas de violencia y explotación contra la niñez y la adolescencia;
- garantizar sus derechos y
- generar mecanismos que faciliten la articulación intersectorial.

Se mantiene la premisa según la cual:



<sup>106</sup> Anterior a la formulación de la línea de política pública de prevención del reclutamiento, el Gobierno Nacional expide el Decreto 2081 de 2019<sup>106</sup> modificando la integración y funciones de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados – CUPRUNNA.

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2016; Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. Óp. Cit.

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-203 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

<sup>109</sup> Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO). Bogotá D.C., 2019

Los elementos claves de la política pública se resumen en el siguiente cuadro:

<b>Elementos</b>	<b>Contenido</b>
<i>Periodo</i>	2019 - 2022
<i>Conductas</i>	Reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual
<i>Delitos y conductas asociadas</i>	Microtráfico, extorsión, micro extorsión, explotación sexual comercial, explotación laboral, trata de personas y peores formas de trabajo infantil.
<i>Sujetos titulares de derechos</i>	Niños, niñas y adolescentes
<i>Autores</i>	Grupos armados organizados al margen de la ley; grupos delictivos organizados, grupos armados organizados residuales
<i>Principios rectores</i>	Prevalencia de derechos <sup>110</sup> , interés superior de niños, niñas y adolescentes <sup>111</sup> , protección integral <sup>112</sup> , principio pro infans <sup>113</sup> , Corresponsabilidad <sup>114</sup>
<i>Enfoques</i>	De derechos, diferencial, étnico, diferencial de discapacidad, de interseccionalidad, curso de vida, de género, territorial, acción sin daño.
<i>Actores de la política</i>	La familia, la sociedad y todos los sectores e instituciones del Estado, instituciones privadas.
<i>Contexto</i>	Presencia de GAO y GDO, cultivos de uso ilícito, minería ilegal, rutas y/o corredores de tráfico ilegal (narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, entre otros), microtráfico, extorsión y control territorial en zonas urbanas y rurales; ciudades grandes e intermedias, corredores estratégicos, territorios de lucha por control de activos estratégicos, expansión y emergencia de nuevos GAO y GDO; proliferación de Grupos Residuales Organizados y organizaciones de crimen organizado

Cuadro: elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

<sup>110</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 9. Prevalencia de derechos. *En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.*

*En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.*

<sup>111</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 8o. interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes: *"... el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes".*

<sup>112</sup> Definida en páginas anteriores.

<sup>113</sup> Para la ponderación de derechos de rango constitucional frente a eventuales tensiones, deberá escogerse la interpretación que brinde la mayor protección a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

<sup>114</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 10. Corresponsabilidad. *"...conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección".*

*"La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado".*

*"No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes".*

Para efectos de esta línea de política pública se tienen en cuenta las siguientes conductas las cuales presentan diferencias en los elementos que las definen:

Conducta	¿A quiénes?	¿Por parte de quiénes?	¿De qué forma?	¿Para qué?
Vinculación	NNA	- Grupos armados organizados (GAO) - Grupos delictivos organizados (GDO) - Grupos armados organizados residuales (GAOr)	Relacionamiento, acercamiento, aproximación	Desarrollar cualquier tipo de rol dentro o a favor del grupo
Reclutamiento	NNA	- Grupos armados organizados - Grupos delictivos organizados. - Grupos armados organizados residuales.	Separación física de su entorno familiar y comunitario	Participar de forma directa en actividades bélicas o militares o en actividades tácticas, de sustento o cualquier otro rol
Utilización	NNA	- Grupos armados organizados - Grupos delictivos organizados	Sin ser separado de su entorno familiar y comunitario	Participación indirecta, manera permanente u ocasional relacionadas directamente con diferentes fines, sean de carácter ilegal o informal
Uso	NNA	- Grupos armados organizados - Grupos delictivos organizados - Grupos armados organizados residuales.	Recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, coerción o engaño	Promover, inducir, facilitar, financiar, colaborar o participar para que NNA intervengan en cualquier actividad ilegal
Violencia sexual	NNA	- Grupos armados organizados - Grupos delictivos organizados - Grupos armados organizados residuales. - Bandas reorganizadas	Utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder	Todo acto o comportamiento de tipo sexual  Formas sistemáticas y reiteradas de: esclavización y explotación sexual, prostitución forzada, abuso sexual, embarazo forzado, aborto forzado y contagio de infecciones de transmisión sexual

Cuadro: elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Esta línea de política pública mantiene la propuesta de las rutas de prevención temprana, urgente y en protección definidas en el Conpes 3673 de 2010<sup>115</sup>. Para la definición de las medidas se identifican dimensiones del riesgo relacionadas con:

1. La garantía de derechos: se refiere a condiciones territoriales que incluye variables como acceso a la educación, salud, cuidados de primera infancia, prevención de mortalidad infantil, entre otras.
2. La dinámica de la violencia e inseguridad: son las dinámicas territoriales en las cuales se identifica la presencia de grupos armados, cultivos de uso ilícito, acciones armadas, minas antipersonal y presencia de actividades ilegales.
3. Convivencia y familia: condiciones del entorno social de la vida de NNA; familia como primer factor protector y capital social de sus comunidades.
4. Desarrollo socioeconómico: modelo social y económico del territorio. Variables que afectan las oportunidades y perspectivas de los NNA son desigualdad económica, desempleo, necesidades básicas insatisfechas, oferta cultural, entre otras.
5. Capacidad institucional: fortaleza o vulnerabilidad institucional del territorio para afrontar amenazas relacionadas con el reclutamiento y con dinámicas sociales y económicas. Entre sus variables están la eficiencia fiscal, prioridad del gasto, etc.
6. Condiciones demográficas: son las dinámicas poblacionales del territorio como la composición étnica, de género, rangos etarios y migraciones; son características que puedan incidir en el riesgo de reclutamiento sin que se establezca una relación directa o inversa.

### 3.1. Definición de la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)-2019

La presente línea de política está formulada teniendo en cuenta la normatividad internacional, nacional y sentencias de constitucionalidad, relacionada con el reconocimiento y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y con los tres pactos estructurales (legalidad, equidad y emprendimiento)<sup>116</sup> del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”<sup>117</sup>. El plan de acción de la línea de política está proyectado para cuatro años y debe articularse con el plan de acción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Por su parte, los planes de acción territorial serán formulados cada año, y las entidades ejecutoras harán reportes semestrales sobre los avances.

En cuanto al monitoreo y evaluación es semestral y anual para verificar el desarrollo de acciones y la coincidencia de las programaciones con la ejecución real, y se hace una

---

<sup>115</sup> Las rutas de prevención están descritas en páginas anteriores.

<sup>116</sup> **Legalidad:** protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley la garantía de derechos humanos, para la lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.

**Emprendimiento:** expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

**Equidad:** igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.

<sup>117</sup> Congreso de la República. Ley 1955 de 2019. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Mayo 25 de 2019.

rendición de cuentas anual a las instancias de participación para facilitar el control social de la política. Por último, la CIPRUNNA<sup>118</sup> debe desarrollar una evaluación institucional de la implementación de la política el primer semestre del último año del plan de acción que permita hacer ajustes y pueda armonizarse con el nuevo plan nacional de desarrollo.

La política define seis objetivos específicos cada uno con sus respectivas líneas estratégicas, acciones y entidades responsables<sup>119</sup>:

- 1) Garantizar y formar en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en sus entornos. Contempla la promoción y divulgación de los derechos de NNA como forma de reconocimiento, los factores de riesgo de vulneración de estos y servicios que contribuyen a su garantía; se involucra a las familias, comunidades, a los propios menores de edad y sus entornos. Se definen mecanismos de acceso a la justicia desde la difusión de medio de denuncia, seguimiento a casos, fortalecimiento de medidas de protección integral, detección e intervención preventiva.
- 2) Generar y fortalecer herramientas de protección integral en sus espacios vitales, prioritariamente en territorios con presencia ocasional, transitoria o frecuente de grupos armados organizados o grupos delincuenciales organizados. Resalta la importancia de priorizar los municipios que presentan mayor frecuencia de las cuatro conductas y la mayor probabilidad de que ocurran; la relevancia de contar con sistemas de monitores de la situación de derechos humanos más robustos que permitan una mejor caracterización del fenómeno (autores, víctima y hechos relacionados). Lo anterior, se acompaña de medidas enfocadas en la reintegración social, garantías para el goce de derechos, su protección, no revictimización y construcción y difusión de la memoria histórica.
- 3) Generar y fortalecer acciones en contra de diversas formas de violencia y explotación que son ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus entornos, garantizando la protección integral de sus derechos. Tiene en cuenta el fortalecimiento de las entidades y canales de comunicación que brindan protección en casos de violencia y explotación, y que contribuyen a su prevención; igualmente, desarrollo de acciones orientadas a la sensibilización e intervención articulada en contextos donde se detecte tolerancia frente a las diferentes formas de violencia por medio de un abordaje integral que contenga medidas de detección e intervención, construcción de redes sociales, acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, brindar herramientas a familias y comunidades relacionadas con identificación de factores de riesgo, prevención de violencias, carencia psicoafectiva, deserción escolar.
- 4) Generar medidas tendientes a promover la estabilización socioeconómica de las familias en los territorios priorizados. Las acciones se enfocan en varios frentes como fomentar el acceso a la educación, apropiación y disfrute de entornos protectores por parte de NNA, impulsar oportunidades de empleo e iniciativas productivas de los adultos responsables de los menores de edad, ejecución de programas de estabilización socioeconómica, de emprendimiento y formación para el trabajo acordes a las expectativas del curso de vida y ajustadas al territorio, promover oportunidades de profesionalización, prevención de consumo de sustancias

---

<sup>118</sup> Mediante el Decreto 2081 de 2019 se realizan algunas modificaciones a la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

<sup>119</sup> Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. Línea de política pública de prevención. Óp. Cit.

psicoactivas, articulación de varias estrategias de protección integral ya implementadas, aunadas a desarrollo de investigaciones y observatorios institucionales y comunitarios de carácter regional y local que reconozcan las problemáticas y permitan activar los servicios de protección y prevención, y formular medidas acordes al contexto.

- 5) Generar y fortalecer espacios formales en los ámbitos nacional y territorial para la participación de niños, niñas y adolescentes, en especial en la formulación y/o actualización de planes, programas y/o proyectos dirigidos a prevenir el reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual; se requiere la identificación de instancias de participación y los mecanismos para hacerlo, fomentar desarrollo de habilidades de los menores de edad, y diseño y ejecución de ejercicios de rendición de cuentas para fortalecer el control social.
- 6) Generar mecanismos de articulación intersistémica nacional y territorial, para la ejecución de las acciones de prevención. Contempla la expedición de lineamientos que contengan alternativas de flexibilización de la oferta de las entidades para la implementación de la política pública, fortalecimiento a las entidades territoriales para acceder a la oferta del orden nacional y generar la local, formular los planes de acción nacional y territorial que desarrollen los objetivos de la política pública y fortalecer las tres rutas de prevención (temprana, urgente y de protección) con el objeto de la política, armonizarlas con otros instrumentos de prevención nacional y territorial, e implementar la estrategia de financiación anual de iniciativas territoriales que contemple la articulación nación-territorio, y destinación de recursos propios para desarrollar las estrategias de prevención.

### 3.2. La política pública en clave de derechos

La presente línea de política incorpora en sus objetivos, líneas estratégicas y acciones el reconocimiento de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, como a la igualdad y protegerlos contra toda forma de discriminación, a ser cuidado por sus padres y a no ser separado de ellos, al libre tránsito, libertad de expresión y opinión, a la información, a la salud, a la educación, al descanso, a la recreación, a la cultura, a vivir en condiciones dignas que le permitan desarrollar su potencial en los diferentes ámbitos, y a obtener asistencia y protección contra cualquier perjuicio o abuso físico o mental, descuido o negligencia, malos tratos o explotación que obstaculicen su educación o sean nocivos para su salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Este reconocimiento lleva a plantear medidas tendientes a su respeto, cumplimiento y protección, pero es importante establecer si su definición tiene un *efecto útil*<sup>120</sup>, es decir, que tienen sentido para los titulares de los derechos, pueden llevarse a la práctica y logran los resultados esperados.

Para que las medidas sean eficientes, eficaces y oportunas requieren que sean pensadas de manera integral e interrelacionadas, y cuenten con el concurso tanto de las entidades estatales de manera articulada como de la comunidad y la familia para lograr que niños,

---

<sup>120</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reiterado en diversas ocasiones la obligación de asegurar el *efecto útil* de las disposiciones que protegen los derechos humanos al reconocer la necesidad de que la interpretación en esta materia sea verdaderamente *práctica y eficaz* y no convierta las reglas de protección de derechos en fórmulas vacías de contenido que no tengan ningún efecto en la práctica. Citado por: Griesbach, M. Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales. CEPAL, México, 2013.

niñas y adolescentes ejerzan sus derechos en su conjunto teniendo en cuenta que la vulneración de un derecho afecta a los demás.

Así mismo, al reconocer que los menores de edad están bajo la tutela o responsabilidad de los adultos, sean padres o cuidadores, es importante que las medidas estén dirigidas a dar oportunidades, estabilización socioeconómica y beneficiarse de los distintos servicios que contribuyan a mejorar sus capacidades personales, condiciones de vida y desnaturalización del uso de cualquier tipo de violencia, de manera que repercuten en la garantía de los derechos de NNA.

En este sentido se incluyen acciones que buscan afectar positivamente los contextos fortaleciendo entornos protectores, y disminuyendo las falencias estructurales en los sistemas de salud, educación y laboral que generan desventajas a algunos colectivos sociales como puede ser comunidades étnicas, población rural o zonas donde la ausencia del Estado contribuye a la presencia y normalización de la cultura de la ilegalidad.

La propuesta de participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación de los planes de acción que lleven a la implementación de la política pública, y en la rendición de cuenta sobre su ejecución está acorde a los principios transversales respecto a la consulta en la adopción de medidas y acceso a la información pública sobre acciones desarrolladas.

Otro aspecto relevante es el relacionado con la peso que se da a los sistemas de información, observatorios institucionales y caracterización del fenómeno del reclutamiento, que permite contar con información sobre la situación de los derechos de los NNA y los contextos en los cuales están inmersos para que a partir de esta información se adapten las medidas a las necesidades o a las oportunidades; flexibilidad que es tomada en cuenta para que la política pública y sus planes de acción se adecuen a los territorios.

Por otra parte, la obligación de proteger está contemplada en los mecanismos para el acceso a la justicia respecto a la socializar los medios de denuncia, seguimiento a los casos de los que se ha tenido conocimiento, formulación de medidas enfocadas a la reintegración social y comunitaria de NNA desvinculados, evitar su revictimización y fortalecimiento de rutas de prevención.

Una de las falencias identificada se encuentra la definición de mecanismos de desarticulación y judicialización de los grupos organizados al margen de la ley principales vulneradores de los derechos de NNA, lo que contribuiría asimismo a la garantía de no repetición.

El gran interrogante que surge en cuanto a la presente línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO), es si los objetivos, líneas y acciones formulados son suficientes para contrarrestar los factores de riesgo de que se presenten las cuatro conductas teniendo en cuenta que muchos de estos son elementos estructurales, que difícilmente puede superarse en la vigencia de la política.

De allí se desprende una segunda pregunta en cuanto si el presupuesto definido en los pactos del plan nacional de desarrollo permite el cumplimiento de las condiciones mínimas disponibilidad de servicios, acceso de todos los actores de la política, sean de calidad y se ajusten a las características del contexto territorial, cultural y social de los territorios en

donde existe mayor riesgo de reclutamiento, utilización y uso de NNA, para lo cual debe analizarse una vez estén formulados los planes de acción nacional y territoriales que desarrollen los objetivos y estrategias de la presente línea de política pública.

#### 4. Valoración de la política pública de prevención del reclutamiento y utilización en el marco del plan nacional de desarrollo

Como se menciona en el punto anterior la línea de política pública está formulada teniendo en cuenta los tres pactos estructurales (legalidad, equidad y emprendimiento) del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”<sup>121</sup>; sin embargo, al conocer que la dinámica del reclutamiento se presenta por un conjunto de factores, se revisan así mismo los pactos transversales para contar con un panorama general de las estrategias que pueden contribuir a su prevención.

A continuación se presentan los planteamientos del Gobierno nacional que, aunque no hacen mención específica al fenómeno de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de NNA, sí apuntan al cumplimiento de objetivos de la política pública de prevención por medio de la realización de las acciones orientadas a afectar las *dimensiones del riesgo* relacionadas con garantía de derechos, dinámica de la violencia e inseguridad, convivencia y familia, desarrollo socioeconómico, capacidad institucional y condiciones demográficas.

Estas dimensiones se relacionan con los conceptos de riesgo, amenaza, vulnerabilidad y capacidad que la Defensoría del Pueblo define en sus diferentes estudios sobre reclutamiento y utilización, a los que se les suman la descripción de las diferentes modalidades desarrolladas por los grupos armados organizados y delictivos organizados para vincular a los menores de edad y las conductas que éstos deben realizar como víctimas de este fenómeno.

Es importante destacar, que las tres políticas públicas de prevención del reclutamiento, utilización y uso de menores de edad por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados toman como base para su formulación la investigación desarrollada por la Defensoría del Pueblo *“Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos”*<sup>122</sup>; y la línea de política actual también incluye la investigación *“El país de los niños olvidados: víctimas de reclutamiento y utilización no reconocidos por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA”*<sup>123</sup>.

Sin embargo, vale la pena resaltar que la Entidad ha llevado a cabo otros estudios<sup>124</sup> sobre el tema con el fin de visibilizar esta problemática, los elementos que la componen, los

<sup>121</sup> Congreso de la República. Ley 1955 de 2019. Óp. Cit.

<sup>122</sup> En este estudio se reconoce que la utilización de NNA no se da exclusivamente con el equipamiento de armas y uniformes, sino que “se extienden también a su participación en la comisión de actos delictivos que sirven a los grupos para fortalecer economías parásitas a través de redes delictuales en los ámbitos urbanos”. Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Infancia y la Mujer. Informe defensorial: Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Defensoría del Pueblo. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF Bogotá D.C., 2006.

<sup>123</sup> Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT). El país de los niños olvidados: Víctimas de reclutamiento y utilización no reconocidos por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente –SRPA. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., 2017.

<sup>124</sup> Estudios desarrollados por Defensoría del Pueblo:

- “Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en el sur oriente colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada” (2012).

factores que facilitan su realización al igual que aquellos que contribuyen a blindar a esta población de ser víctimas de este flagelo, todo ello enfocado a presentar recomendaciones a las autoridades competentes respecto a formulación e implementación de acciones orientadas a su prevención e intervención.

El cuadro a continuación agrupa los elementos más frecuentes identificados por la Defensoría del Pueblo:

<b>4.1. Amenazas o fenómenos amenazantes</b>
<p>Factor, situación, acción o persona que expone a un individuo o un grupo (en este caso NNA) ante un potencial peligro de vulneración de sus derechos, que puede estar originado por grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados, asociados a factores económicos, políticos o sociales</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia de grupos armados ilegales (guerrillas, autodefensas, grupos post desmovilización, disidencias) en los territorios tanto urbanos como rurales.</li> <li>- Proximidad con el conflicto armado que lleva a experimentar hechos de violencia (masacres, amenazas, extorsiones, hostigamientos, enfrentamientos armados, siembra de artefactos explosivos, accidentes por minas antipersonal o municiones sin explotar, asesinatos y amenazas de líderes de su comunidad, destrucción de bienes civiles indispensables, desplazamiento y desapariciones forzadas, torturas, ataques, ocupación de escuelas, hospitales y bienes civiles y amenazas a docentes, entre otros).</li> <li>- Desarrollo de economías ilegales.</li> <li>- Prácticas de barbarie como descuartizamientos y dispersión de restos humanos por calles, como medios para instaurar pautas de control simbólico, psíquico y social.</li> <li>- Grupos armados ilegales reconocidos como autoridades con capacidad para administrar justicia e imponer determinadas pautas de comportamiento social.</li> <li>- Mayores niveles de recepción de personas desplazadas que se configuran en asentamientos subnormales.</li> <li>- Desplazamiento masivo interurbano por confrontaciones permanentes entre los grupos armados ilegales por el control del territorio en la zona urbana.</li> <li>- Definición de fronteras invisibles en zonas urbanas impide el acceso de NNA a centros educativos llevando a la deserción escolar.</li> <li>- Utilización por parte de los grupos armados ilegales de escuelas e instituciones educativas para acampar o como zonas de descanso, de tránsito, o para realizar actividades deportivas, abastecerse de provisiones, protegerse o escudarse de ataques o como zonas de defensa.</li> <li>- Visita las instituciones educativas e internados donde se imparte adoctrinamiento.</li> <li>- Presencia de fuerza pública que ubica sus campamentos al lado de las viviendas en veredas o caseríos, o se aloja en las mismas viviendas de los pobladores.</li> <li>- Sitios de expendio y consumo de drogas, prostitución y ausencia de actividades complementaria en los barrios (Bibliotecas, casa cultural, escuelas de músicas).</li> <li>- Cambio de comportamientos e intereses de los grupos armados ilegales como parte de su estrategia de guerra.</li> </ul>

- 
- Informe defensorial: "Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico" (2014).
  - "Reclutamiento ilícito en Buenaventura: caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes e indígenas, víctimas de reclutamiento ilícito" (2014).
  - Manual: "Indicadores para el monitoreo, advertencia y prevención del reclutamiento y utilización niños, niñas y adolescentes" (2015).
  - "Informe exploratorio sobre la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados organizados y grupos delictivos organizados mediante el consumo de sustancias psicoactivas: retos en política pública de prevención y análisis situacional" (2019).

## 4.2. Vulnerabilidades

Determinadas por las características esenciales de una comunidad y de sus habitantes, las cuales los hacen susceptibles (o no) de ser víctimas de infracciones al DIH o graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado. Factores y características de una persona, grupo humano, comunidad o territorio que aumenta la susceptibilidad de sufrir daño a partir de la ocurrencia de un fenómeno desestabilizador.

### Factores individuales de los NNA:

- Desconocimiento, ignorancia o falta de información que conlleva a que NNA asuman como normales y legales ciertos actos de violencia en contra suya.
- Necesidad de protección y/o reconocimiento (cuando el entorno familiar no ofrece cuidado y por el contrario es generador de violencia).
- Expulsión temprana del hogar.
- Inicio en el consumo de sustancias psicoactivas a temprana edad.
- Invisibilización de NNA como víctimas.
- Pertenencia a una comunidad étnica.
- Orientación sexual e identidad de género diversas.
- NNA Migrantes.
- NNA desescolarizados o deserción escolar.

### Características de su entorno familiar:

- Desintegración familiar (monoparental, ausencia parental o vivir con familias sustitutas consanguíneas o no consanguíneas).
- Relaciones caracterizadas por violencia intrafamiliar.
- Violencia sexual en diferentes momentos de su vida.
- Coexistencia de la violencia intrafamiliar, la adicción a la droga y al alcohol, la violencia sexual contra NNA.
- Pertenencia de algún miembro de la familia a un grupo armado ilegal.
- Niños que permanecen en las calles desatendidos por sus padres o acudientes.

### Factores socioeconómicos y culturales:

- Condiciones de pobreza, marginalidad, desempleo y ausencia de oferta educativa de calidad.
- Necesidades básicas insatisfechas.
- Dificultades de acceso a servicios básicos como la salud, educación, acueducto y alcantarillado, comunicación.
- Falta de oportunidades de generación de ingresos.
- Aprovechamiento de las tradiciones o prácticas culturales para justificar la violencia sexual.
- Deterioro o pérdida de los valores y prácticas culturales.

### Características del territorio:

- El entorno geográfico cuenta con particularidades que favorece las finanzas y la permanencia del grupo armado ilegal como: terrenos propicios para siembra de cultivos ilícitos, exploración minera, corredores estratégicos y comunicación fronteriza que permiten la movilidad, entrenamiento, resguardo y abastecimiento, el tráfico de armas, procesamiento, transporte y comercialización de estupefacientes, ocultamiento de secuestrados, control de ejes viales terrestres y fluviales.
- Actividades de exploración y explotación petrolera.
- Procesos de conflictividad por la tierra y el territorio.

### 4.3. Capacidades

Disponibilidad de recursos, habilidades, aptitudes, conocimientos, y otros factores protectores institucionales y sociales con los que las autoridades, las personas, organizaciones y comunidades; cuentan para promover los derechos, garantizar el goce efectivo de los mismos, prevenir y protegerse de la violencia, el abuso y la explotación de NNA, atender a las víctimas de estas conductas, movilizar y fortalecer las redes de apoyo social.

- Precaria presencia del Estado
- Ausencia de ofertas que respondan a sus necesidades
- Inexistencia de redes u organizaciones de protección institucional o comunitaria.
- Ausencia de redes de apoyo productivo para las familias de los NNA víctimas (desempleo, pobreza extrema y falta de oportunidades).
- Carencia de infraestructura vial y de servicios
- Capacidad institucional limitada para ejecutar o materializar las medidas de protección necesarias.
- Las actividades económicas no logran absorber la mano de obra disponible.
- Recorte de recursos económicos destinados para la alimentación y el transporte escolar.
- Inoperancia de las autoridades locales/municipales por desconocimiento y/o miedo.
- Poca o nula confianza que tienen las comunidades en las instituciones del Estado debido a las precarias condiciones de vida, a los procesos de corrupción e infiltración por parte de grupos armados ilegales.
- Poca credibilidad que da la Fuerza Pública a la información suministrada por las comunidades, así como posibles procesos de estigmatización de ésta por parte de algunos integrantes del ejército nacional.
- Debilidad institucional y de políticas públicas que no privilegian el reconocimiento integral de los Derechos Humanos, ni han incorporado de manera integral el enfoque diferencial por ciclo de vida, género y pertenencia étnica.
- Persisten en el territorio condiciones objetivas que impiden que la política pública de prevención y los mecanismos de protección sean lo suficientemente eficaces para erradicar las amenazas.
- Ineficacia de las rutas de prevención del reclutamiento por la incorrecta implementación de la medida por parte de funcionarios públicos o el temor y el desconocimiento de los padres.
- Los casos de reclutamiento y utilización ilícita de NNA no trascienden al ámbito judicial repercutiendo directamente sobre el tipo de respuesta institucional.
- Las autoridades competentes hacen caso omiso a las quejas e informes de riesgo.

#### 4.4. Modalidades de reclutamiento y utilización

- Empleo de la fuerza o la violencia.
- Amenazas directas a la vida e integridad del NNA, a su familia, o al despojo de tierras o animales.
- Actos de seducción, engaño o convencimiento (ofrecimiento de dinero, de una vida mejor, de oportunidades educativas o laborales, desarrollo de actividades deportivas o recreativas, entre otras).
- Entrega de obsequios o invitaciones (desde alimentos, elementos de aseo y de cuidado personal, hasta celulares, prendas de vestir, etc.).
- Abordaje personal, convocatoria pública o entregado por un familiar.
- Vendiendo la idea de estatus de poder y respeto por el manejo de armas.
- Por medio de otros adolescentes, también víctimas de reclutamiento y utilización, que tienen la misión de seducir o convencer a adolescentes para incorporarse al grupo o realizar labores específicas.
- Estímulo o inducción al consumo de sustancias psicoactivas, para generar dependencia del grupo armado y controlar su voluntad.
- Estrategia de reclutamiento psicológico creando patrones de comportamiento altamente violentos y deshumanizados que terminan naturalizándose.
- Los distintos modos de utilización se dan sin que necesariamente los NNA se alejen de su contexto familiar y comunitario inmediato, por lo que es aún más difícil que su participación en delitos se asocie al conflicto armado.
- La cooptación de las bandas y combos conformados por adolescentes como estrategia de enmascaramiento de la acción delictiva organizada de los grupos armados ilegales.

#### 4.5. Conductas que deben desarrollar NNA para los GAO y GDO

- Desarrollo de tareas como siembra, recolección y procesamiento de coca, comercialización de narcóticos, actividades requeridas para el narcotráfico (compraventa de agroquímicos, comercialización de derivados de la cocaína); tipificadas según el Convenio 182 de la OIT como peores formas de trabajo infantil.
- Participación en labores relacionadas con las necesidades de supervivencia de una tropa (cocinar, cuidar enfermos, cultivar la tierra, lavar ropa de otros).
- Acciones bélicas (combatir, emboscar, participar en tomas armadas, cuidar secuestrados, hacer y poner explosivos, sicariato), actos considerados crímenes de guerra.
- Apoyo logístico y otras actividades (hacer guardia, mandados, hurto, labores de inteligencia, construcción de trinchera, llevar recados, vigilancia, informantes o “campaneros”, mensajería o transporte de suministros, armas o artefactos de cualquier índole, vigilancia de minas antipersonales).
- Acciones de violencia como homicidios, tratos crueles como la tortura y la mutilación.
- Actividades de inteligencia militar para miembros de la fuerza pública u organismos de seguridad del Estado. presuntamente usados con frecuencia como informantes o son involucrados en campañas cívico-militares
- En zonas urbanas deben hacer mandados (cargar agua, trasladar armas de una calle a otra en ollas o maletines), extorsionar o cobrar vacunas a los tenderos o pequeños comerciantes, ejecución de torturas y asesinatos.
- Integrantes banda, combo o pandilla que responde simultáneamente a las necesidades propias y a las de una estructura armada mayor; y en otras ocasiones sólo opera bajo instrucción de un grupo organizado y nunca independientemente.
- Participación en la comisión de actos delictivos que sirven a los grupos para fortalecer economías a través de redes delincuenciales en los ámbitos urbanos.

Cuadro: elaboración propia

Con base en los elementos enunciados anteriormente se hace la revisión del Plan Nacional de Desarrollo para establecer si las estrategias allí definidas pueden contrarrestar las amenazas y las vulneraciones que contribuyen a la dinámica del reclutamiento, además del fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales orientadas al mismo fin.

#### 4.6. Estrategias para enfrentar amenazas o factores amenazantes

El pacto por la legalidad, en su línea de seguridad contiene estrategias que pueden obstaculizar la ejecución del reclutamiento, utilización y uso de NNA, al contemplar la intervención de territorios afectados por la criminalidad y las economías ilegales por medio de la implementación de proyectos que sustituyan estas últimas por economías lícitas, desarticulación de estructuras del crimen organizado desde varios frentes como el fortalecimiento de la investigación criminal y el juzgamiento, afectación a fuentes de financiación, reducción de cultivos ilícitos, persecución de cabecillas de organizaciones criminales, prevención del consumo, erradicación de zonas de miedo y comercialización de drogas como en entornos escolares y parques; para estos últimos puntos se hace necesaria la implementación de *la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas*.

Aunado a lo anterior, se establece la atención de manera urgente de las alertas tempranas y seguimiento de las medidas adoptadas para prevenir y proteger a personas y comunidades en riesgo, sumada a la persecución judicial a los autores de las amenazas. Por su parte, para fortalecer la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades se plantea la creación de una *Red de Participación Cívica* orientada a la prevención del delito y respuesta oportuna del Estado.

Se concibe la formulación de la *Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana* para fortalecer estos dos aspectos tanto en zonas urbanas como rurales, y la ejecución de programas deportivos y culturales con niños y jóvenes para promover y fortalecer la seguridad y la convivencia en los territorios, y la implementación del *Sistema Integrado de Seguridad Rural* que vele por la seguridad del campesino y prevenir el delito en zonas rurales. Se incluye el intercambio de buenas prácticas con la cooperación internacional lo que permite multiplicar experiencias positivas; pero vale la pena resaltar la importancia de que se implementen de acuerdo con las características tanto de la población como del contexto. Las diferentes apuestas antes mencionadas van dirigidas tanto a contextos urbanos como rurales.

En la línea de Colombia en la escena global se resaltan aspectos como participación en la formulación de respuestas para luchar contra el terrorismo y las drogas, teniendo en cuenta el desarrollo de actividades de los GAO y GDO en delitos transnacionales. Igualmente, se contempla la implementación de estrategia de lucha contra la trata de personas.

#### 4.7. Estrategias para enfrentar vulnerabilidades

La línea *Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia* como parte del pacto por la equidad orienta sus objetivos al logro del desarrollo integral de NNA, y a prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos, haciendo de las familias los principales entornos protectores, y siendo corresponsables el Estado y la sociedad.

La ampliación de la atención integral de la primera infancia a la adolescencia comprende el aumento de la cobertura de educación inicial especialmente en zonas rurales y áreas

dispersas. Se promueven escenarios no convencionales para que la atención integral se adapte a las particularidades territoriales, sociales y laborales de las familias.

Dentro de las estrategias transversales para grupos étnicos se propone aumentar la atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia con pertenencia étnica, particularmente en la ruralidad y en los territorios de difícil acceso, con el acompañamiento de las comunidades y autoridades étnicas.

Cualificación de los hogares comunitarios de bienestar, de las madres comunitarias y revisión de las condiciones institucionales, técnicas y financieras de los hogares sustitutos y situación de las madres sustitutas. Todas las modalidades de educación inicial se reforzarán con el acompañamiento de las familias para prevenir las violencias contra la población infantil.

Igualmente, se plantea transformar los servicios de apoyo y fortalecimiento a las familias que contribuya a la desinstitucionalización de NNA; se les vinculará al proceso educativo por medio de las *Escuelas de Familia* desarrolladas por el Ministerio de Educación; y con la implementación por parte del ICBF del *Programa de Acompañamiento Psicosocial* para el fortalecimiento a las familias como corresponsables en la protección integral, se prioriza a familias con menores de edad en PARD y en el SRPA con el fin de disminuir tasas de reincidencia y promover el reintegro a los entornos familiares; este mismo programa incluye un componente de gestión de redes y acceso a oferta para la inclusión social y productiva que permita a familias uniparentales (con jefatura femenina o masculina) contar con mecanismos que contribuyan a superar su situación de vulnerabilidad.

Respecto a la atención integral a la infancia y la adolescencia se establece la consolidación de programas y acciones orientadas al desarrollo integral y configuración de proyectos de vida, fortalecimiento de capacidades, desarrollo de vocaciones, habilidades para la vida y competencias ciudadanas.

Se plantea que las cajas de compensación familiar - CCF den acceso preferente a todos sus servicios a la niñez en situación de vulnerabilidad; así mismo, el Fondo para la Atención Integral a la niñez y Jornadas Escolares Complementarias (Foniñez) de las CCF, atiendan a la niñez en situación de pobreza.

En la línea de salud mental se contempla, en el marco de la *Política de Salud Mental*, prevenir y realizar acciones para enfrentar la depresión, el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, y la soledad en la niñez.

Dentro del pacto por la legalidad la línea de justicia plantea estrategias para garantizar la promoción de los DDHH y prevenir su vulneración entre las que están la implementación de la *Estrategia Nacional para la Garantía de los DDHH 2014-2034*, y la formulación y puesta en marcha de un *Plan Nacional de Acción en DDHH*.

Un elemento clave para la apropiación y reconocimiento de los derechos esta promover la participación ciudadana, política y electoral en la cual se desarrollen las habilidades de liderazgo que contribuyan al diálogo entre comunidades y autoridades, a la resolución pacífica de conflictos sociales y seguimiento a los compromisos suscritos.

Por otra parte, la formulación de una *Política Integral Migratoria* que permita que la migración sea ordenada, segura y regular, de manera que mejore la atención e integración económica y social a colombianos en el exterior, retornados y extranjeros en Colombia;

así mismo, se contempla el diseño e implementación de una política integral de fronteras que pretende no solo consolidar la integridad y soberanía territorial sino a su vez está encaminada al desarrollo sostenible y la seguridad de las comunidades en las fronteras. Así mismo, se establecen criterios para la atención y orientación de niños, niñas y adolescentes y sus familias en los centros de atención transitorios al migrante

El pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad, en su línea Campo con progreso vela por el desarrollo rural con enfoque territorial, que mejore la competitividad, la inclusión social y productiva de la población rural. Para el fortalecimiento del campo se busca el logro de objetivos incluidos en pactos transversales como armonizar la producción agropecuaria con la conservación de los recursos naturales y teniendo en cuenta derechos territoriales de las comunidades étnicas, consolidar la participación de la mujer rural, desarrollo de las regiones teniendo en cuenta las particularidades de los territorios rurales y su relación con los urbanos, tecnificación de las actividades agropecuarias, accesibilidad de los jóvenes a programas técnicos, tecnológicos y profesionales, inclusión de los pequeños productores para mejorar sus condiciones socioeconómicas, y promoción del turismo responsable y sostenible que contribuya a la generación de ingresos no agropecuarios a la población rural.

#### 4.8. Estrategias para fortalecer capacidades

Para lograr la implementación de las estrategias y planes formulados se requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales; el pacto por la equidad en su línea *Primero las niñas y los niños* plantea la necesidad de articular y coordinar las instituciones del gobierno, la sociedad, la academia y las familias, lo que requiere la armonización de las políticas públicas<sup>125</sup>, optimizar el trabajo intersectorial<sup>126</sup> e integrar acciones para robustecer la gestión territorial orientada a la protección de los derechos de NNA. Se señala la importancia de la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con otros sistemas nacionales<sup>127</sup> y diferentes ministerios que contribuya a la atención integral de esta población.

Con el fin de implementar una estrategia nacional contra las violencias y vulneraciones de derechos de NNA se concibe crear el *Subsistema de Protección de Derechos* que cuente con profesionales que puedan identificar y anticipar vulneraciones de derechos; aunado a esto, se fortalecerán y ampliarán los Equipos Móviles de Protección Integral (EMPI) del ICBF. Al subsistema se integrará la estrategia de alertas tempranas de Prosperidad Social y otras instituciones, que, a partir de modelos de identificación anticipada de vulneraciones, permitan llevar a cabo abordajes estructurales y estratégicos sobre la situación de la niñez; se creará un sistema de información para hacer seguimiento a los casos y vincular datos de las familias.

Como componente de la política de atención integral en salud se concibe que el Ministerio de Salud en coordinación con el ICBF implementen acciones para la prestación de servicios de salud de NNA en especial en detección temprana y atención en casos de vulneración de derechos; el subsistema de protección contribuirá en lo relacionado con superar la

---

<sup>125</sup> Contempla la implementación de Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, Política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia "De cero a Siempre" y Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. Además de la armonización de las líneas de políticas relacionadas con el trabajo infantil, la ESCNNA, el reclutamiento, el embarazo adolescente.

<sup>126</sup> Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia (CIPI), Colombia Joven, y Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA).

<sup>127</sup> Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA), el Sistema Nacional de Juventud, el Sistema Nacional de Deporte, el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas, el Sistema Nacional de Cultura, el Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema Nacional de Discapacidad, el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

malnutrición; y la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y la atención a las víctimas, contarán, entre otros recursos, con los provenientes del Fondo de Explotación Sexual adscrito al ICBF (Decreto 087 de 2017).

Para prevenir la deserción escolar se plantea el fortalecimiento de la educación pública, aumento de la cobertura y calidad de la educación rural, reforma del Programa de Alimentación Escolar PAE, consolidación del Sistema de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar (Ley 1620 de 2013), y fortalecimiento de los entornos escolares.

En la línea de trabajo decente del pacto por la equidad, se establece que el Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil coordinará la implementación de la línea de *Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador*; y el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes y el Comité Interinstitucional de explotación de sexual comercial de niños niñas y adolescentes, brindará asistencia técnica nacional y territorial para la implementación de la *línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA)*, ambas líneas en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia.

En la misma línea, se busca promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza en contextos urbanos y rurales por medio de formación para el emprendimiento, promoción de la formalización, desarrollo de bienes y servicios sociales, financieros y productivos, caracterización de la población para identificar potenciales beneficiarios de programas de emprendimiento urbano y rural.

Por su parte, el pacto por la legalidad en su línea de justicia refiere la necesidad de robustecer la articulación interinstitucional e incorporar el Enfoque Basado en la Garantía de los DDHH en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas y la coordinación de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de DDHH.

Otro punto que se plantea es la necesidad de optimizar el acceso a la justicia incorporando modelos de oferta y atención de justicia local y rural con enfoque diferencial, virtualización con apoyo de las TIC, y promoción y fortalecimiento de los mecanismos de resolución de conflictos y de las comisarías de familia. Así mismo, se establece la importancia de reforzar las capacidades institucionales, el talento humano, gestión, recursos, mecanismos y procedimientos de investigación y juzgamiento.

Se tiene en cuenta igualmente, el fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA, el cual tiene relación con el fenómeno de reclutamiento, utilización y uso de NNA debido a que en algunos casos no se aplican las medidas definidas para las víctimas sino se les considera menores de edad en conflicto con la ley; por tanto, se establece la necesidad de mejorar la capacidad técnica de los intervinientes, implementar la justicia restaurativa y generar procesos efectivos de resocialización.

En articulación con el pacto por la equidad se contempla que el ICBF enfoque su oferta de atención para el desarrollo de proyectos de vida en los territorios y poblaciones identificados en riesgo de vincularse a la comisión de delitos y en grupos armados organizados o delictivos organizados. Además, debe implementar modelos de atención

diferenciados para los adolescentes menores de 18 años y aquellos que cumplan la mayoría de edad.

El pacto por la equidad establece entre las acciones para la reducción de la pobreza y la desigualdad la creación de la Mesa de Equidad que junto con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, ICBF y Departamento de Prosperidad Social estarán al frente a la estrategia de superación de la pobreza infantil; la Mesa también se articulará con la asistencia social a la población víctima del conflicto, incorporando el enfoque psicosocial y enfatizando en los programas de alfabetización y educación para adultos, y de cuidado de la niñez, todo orientado a restituir las capacidades para el desarrollo de esta población.

Igualmente, se determina la necesidad de rediseñar los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Red Unidos para focalizar los programas sociales nacionales y territoriales a quienes más lo requieren teniendo en cuenta el SISBEN IV y listados censales. Para mejorar el diseño, la focalización, la ejecución y el seguimiento de la política social, se propone la implementación del Registro Social que integre la información de la oferta de programas sociales y la demanda (base de datos de los beneficiarios).

Por su parte, en el pacto por el emprendimiento la línea de campo con progreso plantea el fortalecimiento institucional, mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar problemáticas en las zonas rurales como incidencia de la pobreza multidimensional<sup>128</sup>, deficiencias en infraestructura, provisión de bienes y servicios, conflictos de uso del suelo y sostenibilidad ambiental.

Lo anterior, se complementa con las estrategias del pacto por la descentralización que buscan fortalecer la comunicación entre el campo y la ciudad, y aprovechar el potencial productivo y de desarrollo de los municipios para lograr proyectos de impacto regional.

En cuanto las estrategias definidas en el pacto por la construcción de paz, éstas se relacionan estrechamente con las definidas en otros pactos como la estabilización de los territorios rurales con desarrollo social en salud, educación, vivienda, agua potable, infraestructura y adecuación de tierras, crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario, la inclusión productiva y la seguridad jurídica.

Así mismo, se contempla la actualización de la *Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersona* que permita reducir el impacto social, económico y ambiental que genera la presencia de este tipo de artefactos en los territorios.

La implementación del pacto por la construcción de paz incluye realizar de manera concertada con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas - CNMI una caracterización sobre las vulneraciones de los derechos de la mujer, juventud y niñez indígena. Por su parte, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación - MPC, entre pueblos indígenas y el Gobierno nacional, se acuerda la construcción e implementación de un programa para la prevención al reclutamiento forzado en NNA indígenas por grupos armados en Colombia, definiendo acciones concretas, acordes a la diversidad cultural de los pueblos indígenas.

---

<sup>128</sup> Según el DANE el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM se compone por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. DANE. Boletín técnico Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de fuente censal 2018. Bogotá, 31 de enero de 2020. En: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/informacion-censal/bt-censal-pobreza-municipal-2018.pdf)

Así mismo, construir concertadamente con las organizaciones indígenas en el marco de la MPC, un capítulo étnico para cada una de las siguientes políticas públicas: Política Nacional de Infancia y Adolescencia, Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias 2011-2024, Política Pública para la Erradicación del Trabajo Infantil 2017-2027, línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes 2018-2028. Lo anterior, en coordinación con la CNMI.

Por su parte, el ICBF y el espacio nacional de consulta previa de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, a través de la comisión correspondiente, desarrollarán el capítulo étnico afro de la política pública de infancia y adolescencia.

#### **4.9. Viabilidad de la política pública de prevención de reclutamiento uso, utilización y violencia sexual de NNA en relación con el Plan Nacional de Desarrollo.**

La revisión completa del Plan Nacional de Desarrollo se lleva a cabo con el objetivo de establecer la viabilidad de implementación de la *Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)-2019.*

Es claro que una política pública no puede ejecutarse de manera aislada y por ello requiere el concurso de un conjunto de estrategias que la complementen. Al contrastar los factores amenazantes y vulneraciones que contribuyen a que se presente el fenómeno del reclutamiento y utilización, con las medidas definidas por el Gobierno nacional que buscan superar debilidades en aspectos económico, social, cultural, de seguridad, justicia, entre otros, se puede afirmar que de lograr los objetivos propuestos contribuiría en gran medida a disminuir los riesgos que afectan a niños, niñas y adolescentes.

Cabe resaltar que se definen estrategias la formulación de líneas de política pública y a su vez el fortalecimiento en la implementación de algunas ya diseñadas, además de la articulación institucional de diversos sectores que buscan potenciar los resultados.

Se resuelve la ausencia de definición de mecanismos de desarticulación y judicialización de los grupos organizados al margen de la ley con las propuestas en el pacto por la legalidad; al igual que los lineamientos orientados a contrarrestar factores estructurales que generan desventajas a ciertos colectivos sociales y favorecen su vulneración. Todas estas apuestas deben tener continuidad para que sean efectivas y eficientes, y adaptadas atendiendo los enfoques de derechos y diferencial.

El cuadro a continuación presenta como la política pública de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes puede y debe robustecerse con otras políticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 en el cual se plantea el fortalecimiento e implementación de políticas públicas ya formuladas y el diseño o adaptación de lineamientos acorde a las dinámicas de las diferentes problemáticas y maneras de abordarlas.

Por lo anterior, es relevante el conocimiento de las diferentes políticas, las entidades responsables de su implementación, la interrelación de unas y otras, y la necesidad del trabajo articulado para el logro de los objetivos definidos en cada una.

<b>Política</b>	<b>Objetivo</b>
Política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia “De cero a Siempre” (Ley 1804 de 2016)	Garantizar el desarrollo integral, de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años.
Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 (Borrador)	Generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, niños y adolescentes en la transformación del país
Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (Leyes 1361/2009 y 1857/2017)	Reconocer, promover y fortalecer las capacidades de las familias como sujetos colectivos de derechos y protagonistas del desarrollo social.
Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017 - 2027”	Prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil, así como garantizar el ejercicio pleno de derechos del adolescente trabajador, mediante la protección integral de niños, niñas y adolescentes tomando como unidad de intervención a ellos y ellas junto a sus familias.
Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) 2018 - 2028 (Borrador)	Prevenir y erradicar la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes
Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. (2019)	Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos.
Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. (2019)	Construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, el respeto a la dignidad humana, la vigencia del Estado social de derecho, en un ambiente de convivencia democrática, paz y de armonía con la naturaleza.
Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. (2018-2022)	Reducir el consumo de drogas, la disponibilidad de drogas, con especial énfasis en cultivos ilícitos, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas
Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Adoptada mediante Resolución 089 de 2019.	Garantizar la atención integral de las personas familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos.
Política de Estabilización: Paz con Legalidad 2018 - 2022	Transformar los territorios más golpeados por la violencia; con una visión de largo plazo, focalizada en los derechos de las víctimas y en apoyar a quienes se mantengan apegados a la legalidad.
Política migratoria integral (Adaptar)	Adaptar la política pública en materia de migración a las nuevas dinámicas y a las necesidades e intereses nacionales
Estrategia Nacional para la Garantía de los DDHH 2014-2034.	Incluir, complementar y apropiar, al interior de sus entidades, la “Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034” (alcanzar el Goce efectivo de los Derechos Humanos en Colombia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación)

Política	Objetivo
Plan Nacional de Acción en DDHH - 2018 - 2022	Garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los derechos humanos a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos.

Cuadro: elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

#### 4.10. Retos de entidades que hacen parte de la CIPRUNNA en la implementación de la política pública de prevención de reclutamiento

La Defensoría del Pueblo consulta a las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) sobre los retos que desde sus competencias evidencian para la implementación de la línea de política pública de prevención del reclutamiento de NNA.

La **Procuraduría General de la Nación**<sup>129</sup> destaca el reconocimiento de la diversidad y pluralidad de los NNA, sus contextos y territorios, sin embargo, recalca la importancia de la articulación, monitoreo, y sensibilización en las regiones, además del fortalecimiento de la respuesta de las autoridades locales respecto a estrategias adecuadas de prevención del reclutamiento, uso y utilización<sup>130</sup>.

Por lo anterior, identifica como retos<sup>131</sup> verificar la inclusión en los planes de desarrollo territorial estrategias de prevención del reclutamiento y atención a adolescentes y jóvenes desvinculados según Directiva 02 de 2020<sup>132</sup>.

Los retos identificados por la **Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales**<sup>133</sup> se dan en primer lugar en generar una dinámica articulada y efectiva de la CIPRUNNA para la ejecución de los planes programas y proyectos, y la gestión de los recursos y aprobación del plan de acción que se implementará en 181 municipios con alto riesgo.

Así mismo, está pensada la implementación de la “Estrategia Nacional para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia contra niños, niñas y adolescentes” en 17 departamentos y 85 municipios de la cual se beneficiarán: 12.500 NNA, 4.000 familias,

<sup>129</sup> Procuraduría General de la Nación. Aportes a la solicitud de la Defensoría del Pueblo Óp. Cit.

<sup>130</sup> Este ente de control al realizar la segunda *Vigilancia superior a la gestión pública territorial* a las administraciones locales 2016-2019 en las que prioriza el análisis sobre prevención del reclutamiento y atención a adolescentes y jóvenes desvinculados, encuentra que *los territorios en su conjunto no realizaron un abordaje integral frente a la prevención del reclutamiento*, evidenciando que las acciones de prevención del reclutamiento se registran en promedio en área urbana entre 1,3% y 18,3% de los municipios, y entre el 6,3% y el 75% de los departamentos, y en el área rural entre 0,7% y 17,6% de los municipios y entre el 6,3% y el 68,8% de los departamentos, siendo la población rural (comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes) la más vulnerable al ser afectada por múltiples formas de victimización.

<sup>131</sup> Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres. Procuraduría Delegada con funciones para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. Procuraduría Delegada con función de Coordinación de Intervención ante la JEP. Informe sobre reclutamiento de niños, niñas y adolescentes 2019. Procuraduría General de la Nación. Bogotá D.C., noviembre de 2019.

<sup>132</sup> Procuraduría General de la Nación. Directiva 002 de 2020. Inclusión de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres, la familia, las personas mayores y las personas con discapacidad en los planes de desarrollo territorial. Bogotá D.C., febrero 3 de 2020.

<sup>133</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. Aportes al informe defensorial. Oficio OFI20-00162772 / IDM 13050000. Bogotá D.C., 23 de junio de 2020.

2.000 representantes voceros comunitarios, 168 directivos docentes y docentes, 400 funcionarios y autoridades tradicionales y 103 entidades territoriales.

Otro punto importante es el adecuado manejo de las cifras que permita contar con una fuente oficial que consolide y haga seguimiento a la problemática; y definir rutas de acción inmediata desde el Gobierno nacional en articulación con los entes territoriales que contribuya a dar respuesta efectiva a las alertas y amenazas de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de NNA.

La **Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia**<sup>134</sup> considera como desafíos la orientación y fortalecimiento de la articulación intersectorial armonizada con las Políticas para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia y Nacional de Infancia y Adolescencia; para ello se plantea potencializar las capacidades técnicas, políticas y de gestión en los territorios en todo aquello que tenga que ver con la garantía de los derechos de esta población, y acompañar a las entidades competentes en la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la atención a NNA. Se establece igualmente la importancia de orientar las acciones de movilización social y generar condiciones para la participación.

A sí mismo, a partir de los compromisos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo se tiene el reto de articular e impulsar el desarrollo de la Alianza Nacional para la Prevención de las Violencias contra niñas, niños y adolescentes, liderada por el ICBF.

Por su parte, la **Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**<sup>135</sup> se propone a desarrollar en sus líneas estratégicas acciones de sensibilización que contrarresten factores relacionados con la tolerancia frente a la violencia intrafamiliar y la violencia contra NNA desarrollando estrategias de fortalecimiento de comisarías de familia en prevención de forma de violencias contra las mujeres, y el fortalecimiento y articulación de canales de comunicación para la protección de la niñez y adolescencia como la línea 141 del ICBF y la 155, línea nacional de orientación a mujeres víctimas de la violencia brindando asesoría en rutas de atención sobre violencias basadas en género.

La Consejería realiza la investigación “Caracterización de los riesgos de violencia sexual en niñas, adolescentes y mujeres con pertenencia indígena, ubicadas en el contexto de extracción Minera, en los municipios de Buenaventura, Santander de Quilichao, Cauca y Tadó”<sup>136</sup> y entre varios de los hallazgos encuentran que existe una débil articulación con las instituciones del Estado, del sector salud, protección y justicia para la atención de casos de violencia sexual, sumado al desconocimiento por parte de los funcionarios de la presencia de comunidades indígenas y sus cosmovisiones, lo que se traduce en la falta de atención y seguimiento a los casos.

Por ello se recomienda la inclusión en los planes de desarrollo y políticas públicas territoriales el reconocimiento de la presencia de comunidades indígenas, los factores de riesgo por los cuales pueden ser victimizadas, la creación o fortalecimiento de los

---

<sup>134</sup> Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia. Respuesta a la solicitud de aportes al informe defensorial. Oficio OFI20-00164606 / IDM 12050000. Bogotá D.C., julio 27 de 2020.

<sup>135</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. OFI20-00139772 / IDM 11020000, Respuesta EXT20-00105428 Ref.10-0512 - Solicitud de aportes al informe defensorial Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Retos de la política pública de prevención. Bogotá D.C., junio 30 de 2020.

<sup>136</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Cooperación Española. Ministerio de Justicia. Caracterización de los riesgos de violencia sexual en niñas, adolescentes y mujeres con pertenencia indígena, ubicadas en el contexto de extracción Minera, en los municipios de Buenaventura, Santander de Quilichao, Cauca y Tadó. Bogotá D.C., 2018.

mecanismos de denuncia y promover su participación en las instancias de toma de decisiones.

El **Ministerio de Defensa Nacional**<sup>137</sup> considera que sus retos son realizar intervenciones conjuntas y coordinadas en municipios priorizados a partir de metodologías prácticas, adaptativas y focalizadas. Lo anterior, aunado a acciones para identificar e impulsar la judicialización de los autores de dichas conductas; capacitar a las Fuerzas Armadas en prevención y protección integral de la niñez y la adolescencia, divulgación de los mensajes de prevención, promoción de la denuncia, desarrollo de proyectos sostenibles en los municipios, y persistencia en la recuperación y desvinculación de los menores de edad víctimas de estos fenómenos.

Por otra parte, el **Ministerio de Justicia y el Derecho**<sup>138</sup>, manifiesta que entre los desafíos más significativos están descentralizar la planeación en materia de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual, que por medio del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana orienta a los municipios para que tengan en cuenta las actividades del plan de acción general.

Además, siendo consciente que el déficit presupuestal de los municipios que impide la implementación de la política, sumado a la contingencia actual generada por el covid-19, el Ministerio se dispone a impulsar y desarrollar estrategias de fortalecimiento presupuestal con otros actores estatales bajo el principio constitucional de concurrencia; ello requiere la articulación con otras entidades, la optimización de recursos y buscar nuevas fuentes de financiación como puede ser el Sistema General de Regalías, cooperación internacional y el sector privado. Así mismo, considera importante el concurso con otros sectores como educación, trabajo y salud.

Del mismo modo, plantea contar con una planeación flexible que se adapte a los cambios institucionales, definir los planes de acción en función de estrategias integrales que contribuyan a la continuidad de la política, incorporando dichas acciones en los planes de inversión anual de ser necesario.

La **Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN**<sup>139</sup> por su parte asume la implementación de acciones para garantizar la no repetición de hechos violentos y generar espacios de deliberación y participación en las comunidades que han sido marcadas por la violencia; igualmente, plantea fortalecer el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes, no como sujetos que hacen parte de las acciones violentas, sino como sujetos de derechos y de participación, que deben ser protegidos, cuidados y formados en una cultura de paz y de legalidad.

La **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV**<sup>140</sup> da a conocer que, de acuerdo con el Decreto único 1084/15<sup>141</sup>, la política pública de atención y reparación integral a las víctimas contempla medidas orientadas a prevenir violaciones a

---

<sup>137</sup> Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado. Respuesta a solicitud de aportes al Informe Defensorial. Oficio N° 1404/MDN-DVPAIDPCS-GAHD-38.2. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá D.C., junio 29 de 2020.

<sup>138</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Respuesta a solicitud de aportes al informe defensorial. Oficio MJD-OFI20-0021283-DMJ-1000. Bogotá D.C., julio 2 de 2020.

<sup>139</sup> Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización. Respuesta a solicitud de aportes al informe defensorial. OFI20-014799 / IDM 112000. Bogotá D.C., junio 30 de 2020.

<sup>140</sup> Grupo de Enfoque Diferencial y de Género. Dirección de Gestión Social y Humanitaria. Respuesta a solicitud de aportes al informe defensorial. Oficio No.: 202072013493991. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Bogotá D.C., julio 2 de 2020.

<sup>141</sup> Presidencia de la República. Decreto Único 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Bogotá D.C., mayo 26 de 2015.

los DDHH e infracciones al DIH en tres momentos de intervención: prevención temprana, prevención urgente, y garantía de no repetición.

Por lo anterior, dentro de los retos de la UARIV frente a la política pública de prevención de reclutamiento están continuar liderando el ejercicio de prevención temprana a través de la activación de alertas y de mecanismos de respuesta por parte de los diferentes entes territoriales y fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial que permita territorializar las acciones; entre ellas:

- Fortalecer la articulación intersistémica entre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y el Sistema Nacional de Derechos Humanos.
- Gestionar para que en Registro Único de Víctimas - RUV se visibilice el riesgo de reclutamiento como hecho victimizante y no solo como un acto consumado a partir de la desvinculación.
- Mejorar la articulación con autoridades étnico-territoriales, ICBF y otras entidades responsables de la garantía de derechos de NNA, para la activación de las rutas de prevención, atención e identificación de las víctimas de riesgo de reclutamiento, que permita documentar los casos y queden en los registros de violaciones a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad, y no solo en las bases de atención de programas especiales creados para la protección y acompañamiento de las víctimas de riesgo de reclutamiento.

Por su parte, el **Ministerio de Cultura**<sup>142</sup> centra sus aportes en el marco del plan de acción de la CIPRUNA en los temas de prevención, protección y reparación integral de los derechos de NNAJ de Colombia por medio del Programa Música para la Reconciliación desarrollado por la Fundación Nacional Batuta, el cual funciona en 131 centros musicales en 84 municipios priorizando los Programas de Desarrollo con Enfoque Territoriales - PDET. Entre sus beneficiarios directos se cuenta con 18.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han sido víctimas del conflicto armado o que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

Es así como, el desafío para el Ministerio de Cultura es mantener, potenciar y evidenciar el impacto de las acciones del Programa Música para la Reconciliación en la prevención del reclutamiento forzado y en la reparación integral de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, víctimas del conflicto armado colombiano.

Para el **Ministerio de Educación Nacional**<sup>143</sup> el principal reto es garantizar que todos los NNA culminen sus niveles educativos para lo que es necesario fortalecer las capacidades institucionales, articular con Entidades Territoriales Certificadas en Educación - ETC la elaboración de Planes Escolares de Gestión del Riesgo para que incluyan orientaciones de prevención de reclutamiento y utilización, garantizando la prevalencia y goce efectivo del derecho a la educación.

La Subdirección de Fomento de Competencias desarrolla la línea estratégica de Entornos Escolares para la Vida, la Convivencia y la Ciudadanía cuyo objetivo es contribuir al

---

<sup>142</sup> Ministerio de Cultura. Dirección de Artes – Dirección de Poblaciones. Respuesta a solicitud de aportes a informe defensoría. Bogotá D.C., julio 6 de 2020.

<sup>143</sup> Ministerio de Educación. Respuesta a solicitud de aportes al informe defensorial. Oficio No. 2020-EE-132506. Bogotá D.C., julio 8 de 2020.

desarrollo socioemocional de NNAJ, al ejercicio de sus derechos y a la construcción de una ciudadanía ética, democrática e inclusiva.

Las acciones se orientan al fortalecimiento del desarrollo integral del individuo para obtener mejor desempeño académico, permanencia escolar, disminución de violencia escolar, mejores ingresos y participación en el mercado laboral, mejor salud mental y física, mayor participación e incidencia comunitaria y construcción de proyectos de vida. Se considera que el desarrollo de competencias socioemocionales y ciudadanas son la base para la democracia, la inclusión, la comprensión y el ejercicio de los derechos humanos.

Por su parte, desde el Viceministerio de Educación Superior de conformidad con el artículo 51 de la ley 1448 de 2011 (Medidas en materia de educación) constituye el Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado en Colombia, como medida de reparación integral, adoptada en articulación con la UARIV, el ICETEX<sup>144</sup> y la Secretaría Distrital de Educación de Bogotá, permitiendo el acceso a programas técnico profesional, tecnológico o universitario en modalidad presencial o a distancia en Colombia.

Para el **Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA**<sup>145</sup> dentro de los aportes a la implementación de la política pública de prevención está desarrollar acciones tendientes a fortalecer la generación de ingresos de los hogares en territorios en donde se identifique que la inestabilidad económica constituye un riesgo de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, en particular en familias que estén vinculadas de alguna manera con actividades de economía ilegal de grupos armados organizados o grupos delictivos organizados.

El reto para el SENA se debe a que en gran parte de los territorios con alto riesgo de este flagelo hay un mercado laboral incipiente y los procesos asociados a emprendimiento requieren un apoyo mayor de las Gobernaciones y aliados de cooperación nacional e internacional para fortalecer canales de distribución y comercialización de los productos. Así mismo, existen zonas con potencial en turismo y ecoturismo, o incluso con emprendimientos existentes en diferentes sectores, pero por las condiciones de inseguridad no se les da continuidad y por tanto no hay impacto en sus ingresos.

En general, un gran número de los territorios priorizados, presentan actualmente condiciones de seguridad precarias, siendo factor de riesgo tanto para la población como para instructores y demás personal SENA que realiza su labor. Por consiguiente, para generar una atención continua y eficaz en estas zonas, se debe priorizar el restablecimiento del control de la seguridad por parte de las Fuerzas Armadas del Estado.

---

<sup>144</sup> Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.

<sup>145</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Respuesta a la solicitud de aportes al informe defensorial. Correo electrónico, Dirección de Empleo, Trabajo y Emprendimiento – Dirección Nacional. Bogotá D.C., julio 6 de 2020.

## IV. Conclusiones

A lo largo del documento se evidencia que el fenómeno del reclutamiento forzado de NNA por grupos armados ilegales más que disminuir ha tenido una transformación tanto en la forma de vincular a los menores de edad, como en las acciones que NNA son obligados a realizar en favor de esos grupos y el contexto en el que se ejecutan, lo que ha llevado a definirlos como uso y utilización.

Como se establece en el capítulo I, Colombia cuenta con un marco normativo amplio y completo de lineamientos internacionales, leyes, decretos y decisiones de constitucionalidad que apuntan a la protección integral de NNA a partir de la puesta en marcha de las tres rutas de prevención desde el fortalecimiento de entornos protectores, la reducción de factores de riesgos y amenazas y la respuesta institucional nacional y local oportuna y efectiva.

Los diferentes procesos para dar fin al conflicto armado interno en Colombia desde 1984 hasta 2016<sup>146</sup> no dieron espacio específico para tratar y profundizar los fenómenos del reclutamiento ni el uso y la utilización de menores de edad. Esto ha imposibilitado otorgar la condición de víctimas a los NNA y por tanto han carecido de la posibilidad de obtener el tratamiento como tales dentro de los procesos de negociación de terminación de conflicto y adquirir los beneficios a los que haya lugar.

Lo anterior, es aún más preocupante cuando la violación de los derechos de NNA es efectuada por organizaciones que participan indirectamente en el conflicto armado, en donde las alianzas generan la tercerización de grupos armados ilegales con estructuras de crimen organizado y bandas delincuenciales, que se presenta tanto en contextos urbanos como rurales. Por esto es preciso visibilizar estas formas de vinculación de los menores de edad para definir estrategias y medidas apropiadas, garantizar el reconocimiento de su condición de víctima y otorgar la atención correspondiente.

Por su parte, es preocupante que los factores que contribuyen al reclutamiento siguen siendo básicamente los mismos a lo largo de los años y que los diferentes lineamientos que apuestan a su reducción, planteados hace más de una década, no han logrado su objetivo. Estos factores de riesgo son principalmente estructurales al ser de orden socioeconómico, cultural, territorial, e incluso el tipo de grupo que hace presencia, aunado al momento político, lo cual permite concluir que una política pública de prevención del reclutamiento, sin articulación con otras estrategias nacionales y territoriales, no puede avanzar en la protección de NNA y evitar que sean vinculados al conflicto armado.

Estos factores hacen que la problemática sea dinámica y heterogénea por lo tanto es indispensable una perspectiva desde el contexto en el cual se presenta, las capacidades con las que se cuentan y las estrategias formuladas e implementadas que estén acorde a los territorios y las características propias de accionar ilegal, de la mano de políticas y lineamientos regionales y nacionales que le den mayor fuerza a su implementación.

---

<sup>146</sup> Los procesos de negociación adelantados con diferentes grupos armados al margen de la ley y varios gobiernos, en los cuales se han alcanzado acuerdos que en algunos casos se concretan y en otros llegan a su fin dándose algunas desmovilizaciones. En 1984 entre las FARC-EP - Belisario Betancourt; en 1990 el M-19 - Virgilio Barco; en 1991 entre el EPL, Quintín Lame, PRT - Cesar Gaviria; 1992 entre Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar - CGSB (ELN, FARC y EPL) - Cesar Gaviria; 1994 Corriente de Renovación Socialista -CRS (disidencia del ELN) - Cesar Gaviria; 1997 entre ELN - Ernesto Samper; entre 1998 y 2002 FARC-EP - Andrés Pastrana; 1998 ELN - Andrés Pastrana; 2005 - 2008 entre ELN - Álvaro Uribe; 2003 - 2006 entre Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) - Álvaro Uribe; 2016 entre FARC-EP - Juan Manuel Santos.

Por lo anterior, la falta de acciones o estrategias que apunten a la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de NNA, en los planes de desarrollo local, evidencia la ausencia de articulación con el Plan Nacional de Desarrollo. De forma similar, se evidencian debilidades en la efectividad de las políticas públicas locales (departamentales y municipales) que se formulan o aplican sin tener en cuenta las particularidades tanto de la forma en que se presenta la problemática según el contexto local, como de las capacidades de cada región para afrontarla.

Las familias y las comunidades son actores relevantes que pueden ser factores protectores o de riesgo para la ejecución del reclutamiento, uso y utilización de NNA por parte de los grupos armados ilegales; por ello, al no asumir la corresponsabilidad en cuanto a la importancia de generar estrategias conjuntas que apunten al fortalecimiento de las relaciones familiares y del tejido social, dejan de ser redes de apoyo significativas a la hora de resguardar la vida e integridad y demás derechos de los menores de edad.

Se requiere que, desde el Estado, con compromiso de la sociedad, de las comunidades y los individuos, se formulen estrategias de generación de ingresos que contribuyan a la satisfacción de necesidades básicas tanto de NNA como a sus familiares y/o cuidadores; así mismo, ampliar la oferta de oportunidades desde la legalidad que les permita percibir la posibilidad del cumplimiento de sus expectativas sin necesidad de recurrir o aceptar las ofertas de los grupos armados ilegales.

Por otra parte, la persecución y desmantelamiento de los grupos al margen de la ley, el ataque al corazón de las finanzas que permiten su operación, la judicialización de cabecillas e integrantes que recluten a menores de edad para que desarrollen actividades a su favor, no solo de aquellos directamente vinculados al conflicto armado sino a aquellas estructuras en las que se ha tercerizado su accionar, representa una estrategia significativa en beneficio de NNA que debe impulsarse de forma contundente.

## V. Recomendaciones

### **A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales**

- Realizar todas las gestiones necesarias que permitan articular acciones interinstitucionales e intersectoriales para prevenir, sancionar y erradicar el reclutamiento forzado y la utilización de NNA por parte de los grupos armados ilegales.
- Garantizar la incorporación permanente de políticas, planes y programas focalizados y coordinados que prevengan el reclutamiento y la utilización de NNA por parte de grupos armados ilegales en el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y en el eventual Plan Nacional de Derechos Humanos.

### **A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz**

- Incluir como punto fundamental e inamovible en cualquier acercamiento o acuerdo con grupos armados ilegales la entrega inmediata de los NNA reclutados como muestra de voluntad de paz.

### **Al Ministerio de Defensa Nacional y a las Fuerzas Militares y de Policía**

- Continuar y fortalecer los operativos de persecución y desarticulación de los grupos armados ilegales que reclutan, utilizan y usan a menores de edad para desarrollar actividades delincuenciales que tienen relación directa o indirecta con el conflicto armado interno; al igual que cuando se ejerce sobre NNA cualquier tipo de violencia sexual.
- Reforzar los controles con el fin de evitar las violaciones de derechos humanos o infracciojnes al DIH por parte de miembros de las Fuerzas Armadas y difundir su postura de reproche, persecución y judicialización a integrantes que cometan dichos actos.
- Abstenerse de hacer partícipes a NNA en las acciones cívico-militares o de naturaleza similar, con el fin de evitar su vinculación al conflicto y prevenir retaliaciones por parte de los grupos armados ilegales a éstos, a sus familias y/o comunidades
- Abstenerse de construir y/o localizar bases, estaciones, campos de entrenamiento y/o cualquier otra infraestructura militar en zonas que puedan afectar a instituciones educativas, hospitales y espacios públicos destinados para la recreación y el deporte.

### **A la Fiscalía General de la Nación**

- Brindar lineamientos técnicos a los fiscales que les permita realizar su función de investigar y acusar de forma diferencial frente a conductas delictivas ejecutadas por menores de edad, que aun sin haber sido reclutados por los grupos armados organizados han sido utilizados por estos y que en consecuencia requieren de un estudio en particular y que se les reconozca también su condición de víctima.
- Brindar lineamientos técnicos que permitan a los fiscales identificar plenamente y de forma asertiva los actos de reclutamiento, uso y utilización de menores de edad en el conflicto de manera directa o indirecta, lo anterior con el propósito de que se puede investigar y acusar con enfoque diferencial y de derechos.

### **Al Consejo Superior de la Judicatura**

- Dar directivas para la actuación de los jueces frente a casos de hechos delictivos cometidos por menores de edad víctimas de reclutamiento, uso o utilización, para que las decisiones estén analizadas en respuesta a su condición de víctima y no en razón del grupo victimario y vaya dirigido hacia una perspectiva de reparación más que de penalización, atendiendo así la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

### **Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

- En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, garantizar recursos a las entidades territoriales para el desarrollo de programas y planes destinados a la prevención del reclutamiento forzado y la utilización de NNA por parte de grupos armados ilegales, asegurando su implementación en los Planes de Desarrollo Territoriales, principalmente en los municipios afectados por el conflicto armado.

### **A la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)**

- Destinar los recursos financieros y humanos necesarios que garanticen la territorialización de las estrategias, planes y programas en aquellos municipios donde exista alerta por riesgo o amenaza de reclutamiento forzado, en observancia del enfoque diferencial étnico y de género.
- En coordinación con el ICBF, promover acciones que permitan la identificación de factores de riesgo y de protección que incidan en el fenómeno de reclutamiento y utilización, a partir de la creación de sistemas de información para el análisis y la adopción de estrategias dirigidas a la prevención y la protección de los NNA, en observancia del enfoque diferencial étnico y de género.

### **Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**

- Implementar metodologías pedagógicas que aborden temáticas como el ejercicio de la ciudadanía, el respeto por sí mismo y por los demás, el funcionamiento del Estado, derechos y deberes, manejo de los recursos económicos y aprovechamiento del tiempo libre, entre otros, para el fortalecimiento de los NNA como sujetos de derechos, en observancia del enfoque diferencial étnico y de género.
- En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, implementar estrategias efectivas de prevención del reclutamiento forzado y la utilización de NNA por parte de los grupos armados ilegales, que trasciendan la oferta institucional de los programas regulares que actualmente se encuentran en ejecución y que contemplen el enfoque diferencial étnico y de género.
- En coordinación con el Ministerio de Salud, implementar programas de atención especializada con enfoque psicosocial que contemplen un seguimiento a largo plazo de la salud mental de los NNA en riesgo de reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales.

### **A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)**

- Realizar el seguimiento a los NNA que se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), con el propósito de prevenir su re-vinculación a los grupos armados ilegales como garantía de no repetición.
- Exhortar para que, dentro de sus competencias, se reconozca como víctimas a los menores de edad vinculados al conflicto por medio del reclutamiento de grupos armados ilegales, así como los utilizados por estos grupos.
- Definir los mecanismos para que los NNA desvinculados den a conocer la verdad de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones en el marco del conflicto, acorde al punto 5.1. del acuerdo.

### **Al Ministerio de Educación Nacional**

- En coordinación con los entes territoriales (gobernaciones, alcaldías y secretarías departamentales y municipales de educación), garantizar la cobertura en el 100% del territorio colombiano de educación preescolar, básica y media, e implementación de la jornada única en donde aplique, tomando las medidas necesarias para asegurar la

infraestructura, presencia permanente de docentes e implementación de los programas de alimentación y transporte escolar cuando sea el caso, principalmente en áreas rurales que se encuentran expuestas a la presencia de grupos armados ilegales.

- En articulación con los entes territoriales y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), garantizar la protección integral de los NNA internados, principalmente los situados en zonas rurales con presencia de actores armados ilegales a los cuales se recomienda trasladar a lugares más seguros como centros poblados o capitales de departamento.
- En coordinación con los entes territoriales (gobernaciones, alcaldías y secretarías departamentales y municipales de educación), con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Policía de Infancia y Adolescencia y la Fiscalía General de la Nación, tomar las medidas de protección integral que garanticen la desvinculación de NNA de actividades de microtráfico en centros educativos y zonas perimetrales.
- Junto con los entes territoriales (gobernaciones, alcaldías y secretarías departamentales y municipales de educación), construir e implementar indicadores con enfoque diferencial étnico y de género, que permitan desarrollar proyectos educativos flexibles que contemplen las características específicas de los NNA en riesgo de reclutamiento ilícito por parte de los grupos armados ilegales.
- Coordinar con las Fuerzas Militares, junto con los entes territoriales, la inspección de entornos y rutas de acceso a las instituciones educativas para verificar que estén libres de MAP o MUSE (o llevar a cabo la destrucción controlada) para prevenir riesgos a la vida e integridad de estudiantes y personal educativo.

#### **Al Ministerio de Salud y Protección Social**

- En coordinación con los entes territoriales (gobernaciones, alcaldías y secretarías departamentales y municipales de salud), ampliar la cobertura de la atención en salud a los NNA en riesgo de reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales.

#### **Al Ministerio de Justicia y del Derecho**

- Reglamentar lo pertinente en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes para que se tenga como eje central el estudio y atención de cada caso de manera diferencial y desde la visión de estos sujetos no solo como infractores sino como víctimas, con derecho a ser reparadas integralmente.

#### **A las Gobernaciones y Alcaldías**

- Formular estrategias locales y regionales de atención, prevención y protección de los NNA en riesgo de reclutamiento ilícito por parte de los grupos armados ilegales, y propiciar la articulación con otras estrategias y proyectos departamentales y municipales que se encuentran operando.
- Mantener la articulación de los funcionarios de las administraciones locales y departamentales con los delegados de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA), en los departamentos y municipios donde se ha implementado la Línea de Política Pública en esta materia.

- Garantizar la incorporación del enfoque diferencial étnico y de género en los programas y proyectos de atención, prevención, protección de NNA en riesgo de reclutamiento forzado por parte de los grupos armados ilegales, desarrollados por las entidades departamentales, municipales y territoriales.
- Destinar recursos técnicos y financieros para el fortalecimiento de proyectos de seguridad alimentaria, atención en salud, construcción de instituciones educativas, mejoramiento de internados, suministro de agua potable y capacitación en leyes y mecanismos de participación que protejan los derechos fundamentales de los NNA.
- Definir e implementar planes de formación local en Derechos Humanos, construcción de paz y transformación de conflictos para fortalecer las capacidades y habilidades de los cuidadores y cuidadoras de NNA como padres, madres, profesores, madres comunitarias y líderes, entre otros.
- Promocionar los derechos de los NNA por medio de campañas locales con el propósito de sensibilizar a la población sobre los impactos del reclutamiento y las formas de protección integral que pueden implementar las familias, las comunidades, las escuelas y los entes territoriales.

#### **Al Ministerio Público y a los entes de control**

- Aumentar las acciones de seguimiento a los hechos de violencia que se perpetren contra NNA en el marco del conflicto armado, como respuesta institucional para garantizar su protección integral.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos tanto por el Gobierno nacional como por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo - FARC-EP, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016.
- Fortalecer los mecanismos para que la población en general ponga en conocimiento las situaciones de consumación del reclutamiento de NNA o en riesgo de serlo.

## Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3. Ginebra, 15 de mayo de 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. Doc.40/15. 11 de noviembre 2015.
- Congreso de la República. Ley 12 de 1991. "Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989". Bogotá D.C., enero 22 de 1991.
- \_\_\_\_\_. Ley 418 de 1997. Prorrogada su vigencia, por el art. 1, Ley 548 de 1999, modificada parcialmente por la Ley 782 de 2002, reglamentada por el Decreto Nacional 128 de 2003, reglamentada por el Decreto Nacional 2767 de 2004, reglamentada por el Decreto Nacional 395 de 2007, reglamentada por el Decreto Nacional 1059 de 2008, reglamentada por el Decreto Nacional 1980 de 2012, reglamentada parcialmente por el Decreto 1081 de 2015. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., marzo 3 de 2016.
- \_\_\_\_\_. Ley 548 de 1999. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. (Modificada por la Ley 642 de 2001) Bogotá D.C., diciembre 23 de 1999.
- \_\_\_\_\_. Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal. Bogotá D.C., julio 24 de 2000.
- \_\_\_\_\_. Ley 704 de 2001. "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación", adoptado por la Octogésima Séptima (87a.) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)". Bogotá D.C., noviembre 27 de 2001.
- \_\_\_\_\_. Ley 742 de 2002. Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998). Bogotá D.C., junio 5 de 2002.
- \_\_\_\_\_. Ley 782 de 2002, por medio del cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Bogotá D.C., diciembre 23 de 2002.
- \_\_\_\_\_. Ley 833 de 2003. Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados", adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000). Bogotá D.C., julio 10 de 2003.
- \_\_\_\_\_. Ley 975 de 2005. "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios". (Ley de justicia y paz).
- \_\_\_\_\_. Ley 906 de 2004. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal". Bogotá D.C., agosto 31 de 2004.
- \_\_\_\_\_. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá D.C., noviembre 8 de 2006.
- \_\_\_\_\_. Ley 1955 de 2019. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Mayo 25 de 2019.
- Constitución Política de Colombia. Julio 20 de 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia C-578-02. Declara EXEQUIBLE la Ley 742 del 5 de junio de 2002.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-535-02. Declara EXEQUIBLE la Ley 704 de 21 de Noviembre de 2001, por medio de la cual se aprueba dicho convenio.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-172-04. Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000).
- \_\_\_\_\_. Sentencia C-203-05. Declara EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el parágrafo 2 del artículo 19 de la Ley 782 de 2002, "por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones".
- \_\_\_\_\_. Sentencia C 468 de 2009. Declarar INEXEQUIBLE la expresión "de doce (12) años" contenida en el artículo 127 del Código Penal.
- \_\_\_\_\_. Sentencia C781 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. Declara EXEQUIBLE, en los términos de la presente providencia, la expresión "ocurridas con ocasión del conflicto armado interno" del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

- \_\_\_\_\_ . Auto 009 de 2015. Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.
- \_\_\_\_\_ . Sentencia C-069 de 2016. Declara EXEQUIBLE la expresión “[s]iempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de la Dejación de las Armas”, contenida en el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES. Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación de los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. CODHES, Bogotá D.C., 2013.
- Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Infancia y la Mujer. Informe defensorial: Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Defensoría del Pueblo. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF Bogotá D.C., 2006.
- Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH. Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas, Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., noviembre 2012.
- Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor; Defensoría Delegada para los derechos de los Indígenas y Minorías Étnicas. Informe defensorial Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Análisis de la política pública con enfoque étnico. Defensoría del Pueblo. Bogotá, D.C., marzo de 2014.
- Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor; Servicio Jesuita a Refugiados - Colombia. Reclutamiento ilícito en Buenaventura: caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes e indígenas, víctimas de reclutamiento ilícito. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., Marzo 2014.
- Delegada para la Prevención de Riesgo de Violaciones de Derechos Humanos y DIH. Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor. Indicadores para el monitoreo, advertencia y prevención del reclutamiento y utilización niños, niñas y adolescentes. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., 2015.
- Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y DIH - Sistema de Alertas Tempranas (SAT). El país de los niños olvidados: Víctimas de reclutamiento y utilización no reconocidos por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente -SRPA. Defensoría del Pueblo. Bogotá D.C., octubre de 2017.
- Delegada para la Infancia, Juventud y Adulto Mayor. Informe exploratorio sobre la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados organizados y grupos delictivos organizados mediante el consumo de sustancias psicoactivas: retos en política pública de prevención y análisis situacional. Defensoría del Pueblo. Organización Internacional para la Migraciones - OIM. Bogotá D.C., diciembre 2019.
- Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras. Conmemoración día nacional del campesino. Defensoría del Pueblo, junio 7 de 2020. Tomado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9365/Defensor%3%ADa-conmemora-el-D%C3%ADaNacional-del-Campesino-d%C3%ADa-del-campesino-Defensor%3%ADa-del-Pueblo-derechos-humanos-Colombia-conmemoraci%C3%B3n.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Ministerio de Agricultura. 3er Censo Nacional Agropecuario 2014. DANE. Bogotá D.C., 2016.
- \_\_\_\_\_ . Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos/informacion-tecnica>
- \_\_\_\_\_ . Boletín técnico multidimensional en Colombia año 2018. Bogotá D.C., mayo 3 de 2019. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)
- Fundación Paz y Reconciliación - PARES. Pandillas, panorama violento. Tomado de: <https://pares.com.co/2016/01/31/pandillas-panorama-violento/>
- Griesbach, M. Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales. CEPAL, México, 2013.
- Goffman, E. Estigma: la identidad deteriorada. Amorrortu. Buenos Aires, 2006.
- Herreño, A. Guía para la incidencia ciudadana en las políticas públicas. Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2015.
- Ley 1098 de 2006. “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.
- Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. (Ley de víctimas y restitución de tierras).

- Ministerio de Defensa Nacional. Decreto 128 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil. Bogotá D.C., enero 22 de 2003.
- Ministerio del Interior. Decreto 1581 de 2017 “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, y se dictan otras disposiciones”, y el Decreto 2124 de 2017, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.
- Organización de los Estados Americanos - OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. 15 de septiembre de 2018/. OAS. Documentos oficiales/OEA/Ser.L/V/II.Doc.191/18.
- Perea, C. Limpieza social. Una violencia mal nombrada. Centro Nacional de Memoria Histórica. CNMH - IEPRI, Bogotá D.C., 2015.
- Pérez, L. Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización. Programa Universitario de Derechos Humanos - Universidad Nacional Autónoma de México. Perseo. Número 57, noviembre de 2017.
- Prada, N; Herrera, S; Lozano, L; Ortiz, A. ¡A mí me sacaron volada de allá!: relatos de vida de mujeres trans desplazadas forzosamente hacia Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C., 2012.
- Presidencia de la República. Decreto 552 de 2012. Por el cual se modifica el Decreto 4690 de 2007 "por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.
- \_\_\_\_\_. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá, 2013.
- \_\_\_\_\_. 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 delictivos organizados". Bogotá, Agosto 3 de 2018.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978, de acuerdo con el artículo 95.
- Secretaría Técnica CIPRUNNA. Las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá D.C., diciembre 2013.
- Tapia, M; Campillo, B; Cruckshank, S; Morales, G. Manual de incidencia en políticas públicas. Editorial Alternativas y Capacidades A.C. México, 2010.
- Trejos, Luis. Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado. Revista Enfoques • Vol. XI • Nº18 • 2013 • pp. 55-75. Universidad del Norte. Barranquilla, 2013.



**Defensoría  
del Pueblo**  
C O L O M B I A

Defensoría del Pueblo  
Dirección: Cra. 9 N.º 16-21  
Bogotá - Colombia  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)