

PERSPECTIVA ETICA DEL AUTO 251 DE 2008 DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES  
DESPLAZADOS POR EL CONFLICTO ARMADO.

JENNY PIEDAD NEME NEIVA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTÁ  
2015

PERSPECTIVA ETICA DEL AUTO 251 DE 2008 DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES  
DESPLAZADOS POR EL CONFLICTO ARMADO.

JENNY PIEDAD NEME NEIVA

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar por el título de  
Magíster en Estudios Políticos

Profesor David Suarez  
Director Trabajo de Grado

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTÁ  
2015

## TABLA DE CONTENIDO

	Pags.
1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
2.1. Pregunta Orientadora de la tesis	11
3. MARCO DE REFERENCIA	12
3.1. La políticas públicas	11
3.2. La ética en Políticas Públicas	15
3.3. El Daño, La Acción Sin Daño y el Proyecto de Vida	16
3.4. Las políticas públicas y el enfoque basado en Derechos Humanos	22
4. MARCO JURÍDICO	30
4.1. Legislación Nacional	30
4.1.1. Constitución Política de Colombia	30
4.1.2. Ley 12 del 22 de enero de 1991	31
4.1.3. Ley 387 de 1997	31
4.1.4. <b>Ley 833 De 2003.</b>	<b>32</b>
4.1.5. Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006	33
4.1.6. Documento CONPES 109	34
4.1.7. Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2009-2019	34
4.2. Normatividad internacional	35
4.2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.	35
4.2.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos	35
4.2.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	36
4.2.4. La Convención sobre los Derechos del Niño	36
4.2.5. Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.	37
4.2.6. El Protocolo Facultativo relativo a la participación en los conflictos armados.	36
4.2.7. Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno	37

4.3. Seguimiento del Estado Colombiano a sus compromisos constitucionales e internacionales	38
5. EL AUTO 251 DE 2008. PROVIDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	40
6. ANALISIS DE LA PERSPECTIVA ETICA DEL AUTO 251 DE 2008	55
6.1. La providencia a la luz del enfoque de derechos humanos.	56
6.2. La providencia a la luz del enfoque de acción sin daño	68
6.3. Una mirada a la providencia desde los dos enfoques como una mirada ética.	72
7. CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFIA	78

## **1. INTRODUCCIÓN**

Haciendo una lectura del contexto hoy, Colombia camina entre las fronteras del conflicto armado y los procesos de negociación entre el gobierno y las guerrillas y con un optimismo moderado que vislumbra el inicio de un período de post-conflicto en medio de la persistencia de conflictos urbanos y dinámicas de pobreza e injusticias.

Colombia en medio de esta realidad, es uno de los países que mejores normas tiene y ni que decir frente a la diversidad de políticas públicas. Pero la realidad de injusticia y de desprotección de derechos humanos es evidente. El poder judicial colombiano, a través de la Corte Constitucional en el año 2004 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el área del Desplazamiento Forzado a través de la Sentencia T-025, por la continua violación a los derechos de la población civil en el marco del conflicto armado. De manera subsiguiente la alta Corte emitió otra serie de Autos complementarios que describen mas a fondo la reiterada violación de derechos sobre ciertos grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad y afectación de la problemática, entre ellos las niñas y los niños.

La Corte Constitucional no solo evidencia la magnitud de la problemática, sino que en uso de sus facultades se permite direccionar los programas que deben ser parte de la política pública para superar el *Estado de Cosas Inconstitucional ECI* de la realidad de la población en situación de desplazamiento y llama a cuentas a las diferentes entidades del estado para verificar la implementación de las medidas exigidas.

Reiterados Autos de la Corte Constitucional han mostrado que el Estado Colombiano y sus entidades no han cumplido a satisfacción sus requerimientos. Informes alternos realizados por organizaciones de derechos humanos evidencian la persistencia de la problemática del desplazamiento, de la victimización y las condiciones de re-victimización que muchos de los afectados siguen sufriendo, especialmente población vulnerable como lo son las niñas y los niños.

A propósito la Corte expide el Auto 251 de 2008 con el ánimo de visibilizar la situación particular de niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento, los riesgos y problemas a los que se enfrenta y da órdenes para ajustar la política pública de desplazamiento y corregir las falencias de atención a esta población.

Observando la reiterada persistencia de la falta del *goce efectivo de los derechos* por parte de la población desplazada y especialmente de las niñas y los niños y los conceptos negativos de la Corte acerca de la insuficiente respuesta de las entidades del Estado para superar el *estado de cosas inconstitucional*, a través de esta investigación se hará un análisis de la perspectiva ética del Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional y sus órdenes de creación de programas en el marco de la política pública en materia de desplazamiento forzado encaminados a la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de derechos de las niñas y niños que han sufrido desplazamiento forzado.

Este trabajo entonces formulará un problema de investigación que será el punto de partida del análisis del Auto 251 de 2008. Posteriormente se planteará un marco de referencia basado en tres elementos que nos llevarán al análisis: Comprensión de lo que son las políticas públicas, el enfoque de la acción sin daño y el enfoque de derechos. Será fundamental para el análisis tener una claridad del marco jurídico especialmente en los temas de infancia y desplazamiento forzado

vigentes y se hará una reseña de normas nacionales e internacionales a través de un capítulo dedicado al asunto.

Posteriormente se dedicará un capítulo para una descripción de lo que es el contenido del Auto 251 de 2008 que es el principal objeto de la investigación.

Con todos los elementos antes mencionados se procederá a plantear un capítulo de análisis de la perspectiva ética del Auto 251 de 2008 a partir del enfoque de derechos y del enfoque de la acción sin daño.

Finalmente se presentará un capítulo relacionado con las conclusiones de la investigación.

## 2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 251 de 2008 con el objeto de *“proteger los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado a través de la sentencia T025 de 2004.”* (Corte Constitucional Auto251,2008,p.1). Esta providencia se emite luego de que las entidades competentes presentaran los informes de avance en el desarrollo de las recomendaciones de la Corte, quedando esta última insatisfecha pues constata no solo la persistencia del estado de cosas inconstitucional, sino que considera *“inadmisible y apremiante la situación de menores de edad desplazados por el conflicto armado”* (Corte Constitucional Auto 251, 2008, p.1) y la precaria respuesta estatal a esta situación.

Para el año 2008 la continuidad de la *“violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas”*(Corte Constitucional Auto251,2008,p.2.3) en Colombia era un hecho, a pesar de haberse emitido una serie de órdenes para no solo mitigar, sino superar el estado de cosas inconstitucional basado en esta compleja realidad producto del conflicto armado, constatado así en el Auto 218 de 2006.

La Corte Constitucional tiene la facultad de verificar esta situación tras haber emitido la sentencia T-025 de 2004 y hacer seguimiento a las autoridades para que adopten las medidas necesarias para estas personas que se encuentran en gran estado de afectación y gocen integralmente de sus derechos. Esta facultad está amparada en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que reza: *“el juez (...)mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el*



*derecho o eliminadas las causas de la amenaza” (Corte Constitucional Auto 251, 2008, p3).*

La Sentencia T025 de 2004 es producto del fallo de la Corte Constitucional como respuesta a la acumulación de unas 108 acciones de tutela presentadas por mas de 1000 familias de diferentes partes del territorio nacional que han sufrido desplazamiento forzado y no han encontrado respuesta por parte de las entidades del estado a su situación. La Corte identifica que las

*condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. (...) Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia. (Sentencia T025, 2004)*

Esta Sentencia se convierte en un hito jurídico político poniendo el dedo en la llaga sobre la problemática social generada por el conflicto armado y donde el Estado Colombiano es incapaz de resolver a través de sus instituciones. Es así como la Corte pone de presente la problemática, enfatizando que especialmente las mujeres cabeza de familia, la población infantil y las personas de la tercera edad son las mas vulnerables de empobrecimiento y acelerado deterioro de las

condiciones de vida y que requieren de especial atención y prioridad en la agenda pública. (Corte Constitucional Sentencia T025, 2004, p35)

La Corte Constitucional además de enfatizar esta problemática general del desplazamiento forzado y particular a la desprotección de niñas y niños en situación de desplazamiento, se permite recomendar los pasos posteriores que constituyen lo que debe ser el programa de prevención, protección y atención a la infancia en el marco del desplazamiento forzado y mas que recomendaciones emite órdenes a las diferentes entidades del ejecutivo competentes de su cumplimiento y de la búsqueda de la garantía de los derechos de niñas y niños en situación de desplazamiento.

Conceptúa además, acerca del cómo deben formularse las acciones conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional que persiste en esta población. Posteriores Autos de la Corte han emitido conceptos de insatisfacción sobre la respuesta de las entidades del estado frente a sus exigencias y a la realidad de la población desplazada en Colombia y en particular de niñas y niños en esta condición. También se emitieron informes alternos por organizaciones de sociedad civil que demuestran que no solo persiste la gravedad de la situación de la población desplazada, sino una alta tendencia a su re-victimización.

A pesar de haberse logrado evidenciar la magnitud del problema, han pasado 9 años de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional frente a la realidad de la población desplazada del país y 5 años de haberse denunciado la gravedad de la situación en la población infantil.

La Alta Corte además de evidenciar el problema también dio pistas sobre la formulación de los programas de prevención, atención y protección de la niñez en situación de desplazamiento, asuntos que supondrían fueron elementos base para

la formulación de una política pública en el asunto. Lo cierto es que la realidad de esta población persiste.

Si bien hay toda una argumentación jurídica, a partir de normativas nacionales e internacionales y una descripción socio demográfica de la realidad de esta población, cabe preguntarse sobre la perspectiva ética del abordaje que la Corte ha hecho no solo para plantear el problema sino recomendar elementos constitutivos de un programa que haría parte de la política pública de desplazamiento. Es necesario hacer un análisis detallado sobre la intencionalidad de fondo de esta providencia que nos permita saber si se trata de un abordaje netamente eficientista, que busque corregir estructuralmente la política, su producción y desarrollo o tiene otros propósitos relacionados con la grave problemática producto de una historia larga de conflicto armado que afecta de manera particular a población vulnerable como lo son las niñas, los niños y los adolescentes.

## **2.1. Pregunta Orientadora de la tesis.**

Esta situación problema podría llevarnos a formular preguntas en términos de la perspectiva ética del abordaje de la problemática y el programa recomendado por la Corte Constitucional en materia de protección de la infancia y la prevención de una re-victimización. Dos enfoques desde la perspectiva ética se podrían considerar para una comprensión de lo conceptuado por la alta Corte. Uno tiene que ver con el enfoque de derechos, en consecuencia de la búsqueda del logro de la dignidad de niñas y niños en situación de desplazamiento. Otro, tiene que ver con el enfoque de la Acción Sin Daño especialmente en el proyecto de vida, o el impacto que generan iniciativas y acciones, positiva o negativas en personas, familias y hasta comunidades incidiendo de manera determinante en su futuro.

La identificación de varios enfoques nos llevará a buscar respuesta a nuestra pregunta de enfoque: ¿Cuál es la perspectiva ética del Auto de la Corte Constitucional en materia de política pública?

### **3. MARCO DE REFERENCIA.**

#### **3.1.Las políticas públicas.**

La complejidad de las dinámicas sociales y políticas de un país ha llevado a investigadores sociales y profesionales de las ciencias políticas a preocuparse por cómo entender la acción del Estado y la gestión pública. Por eso es necesario para la presente investigación presentar una conceptualización de lo que son las políticas públicas hoy.

Una de las definiciones que menciona Roth en sus escritos es la desarrollada por Bussmann en 1998 y se refiere a “un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocadas hacia objetivos, que actores competentes privados, -asociativos o estatales- toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social” (2003, p.116). Pero Roth entiende las políticas públicas como

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2003, p115)

Las políticas públicas van mas allá del diseño y la implementación de programas. Vienen a ser la concreción de decisiones políticas para hacer ajustes a una dinámica socio política en un contexto determinado. Y es que las políticas públicas deben ser formuladas con base en una realidad determinada.

Ya Lasswell desde 1951 venía planteando la necesidad de leer permanentemente la realidad porque

*“es importante tomar siempre en consideración el contexto mayor en que se desarrollan los eventos que puedan afectar a ciertos problemas futuros de la política. Por tanto, el mundo en su conjunto debe ser objeto de atención permanente. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto, y hacer uso de "modelos de desarrollo" (developmental constructs) que sirvan como instrumentos para explorar el flujo de los eventos a lo largo del tiempo.”* (Aguilar,1991, p83)

El análisis de la realidad nos desemboca directamente en la identificación de problemas que requieren de soluciones. Roth menciona que “las políticas públicas ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social” (1991, p.115). Las políticas públicas entonces son vehículos que conducen por caminos de posibles soluciones y cambios en una realidad determinada.

El profesor Alejo Vargas entiende las políticas públicas como “*el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables*” (2001, p.57) pero también plantea en el marco de esta comprensión que “*hay un nivel de incertidumbre de la política pública a pesar de considerar que «el objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control.» La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas.*”(Vargas Velazquez, 2001, p.57)

Pero las políticas públicas en sí mismas no resuelven los problemas socio políticos. El Estado, a través de sus instituciones y sus propios instrumentos dirigen la formulación de políticas públicas que busquen intervenir en problemas específicos. “El análisis comparativo de los méritos respectivos y de la eficacia de los instrumentos utilizados, expresados casi siempre bajo una forma jurídica, y de las instituciones construidas para enfrentar problemas similares en lugares o tiempos diferentes puede ser una ayuda importante para el diseño de las políticas públicas” (Roth,1991,p.118). Esto requerirá de una claridad sobre el funcionamiento del Estado, sus instituciones y de las diferentes ramas del poder público que tendrán competencia en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas.

Uno de los aspectos esenciales tiene que ver con la definición de cuál es el problema objeto de política pública. Varios autores afirman que no siempre es una tarea fácil la delimitación del problema, pero que inclusive, existen recursos como la misma sociedad civil y sus organizaciones quienes pueden ayudar en la definición de la situación problema objeto de la política.

La definición del problema suscitará diferentes caminos por los cuales conducir la formulación de política pública. Así mismo habrán múltiples decisores que tendrán su propia perspectiva desde la cual actuar. Y no es tarea fácil. Roth formula una serie de preocupaciones en el marco de la decisión del camino que debe tomar una política pública, entre otras “¿cómo conciliar la toma de decisión con la democracia? La necesidad de buscar procesos de decisión y decisiones basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se fundan sobre un saber de tipo científico –la razón- , representa un desafío para las instituciones políticas” (1991, p.120).

En contextos tan complejos como el colombiano, en donde generaciones enteras no saben lo que es vivir en dignidad y han experimentado reiterados problemas

sociales, económicos y políticos, que en lugar de resolverse se agudizan y se prolongan las situaciones de pobreza y vulneración de derechos, es importante preguntarse sobre la perspectiva ética con la que se formulan las políticas públicas.

Desde diferentes perspectivas disciplinares hay intereses sobre las políticas públicas. Fierro parafrasea otros autores que mencionan que

para la economía, el énfasis está dado en los factores económicos que influyen en las políticas públicas, tales como el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Las herramientas de la economía son utilizadas ya sea para promover cierto tipo de políticas o bien para explicar su éxito o fracaso. Para la sociología, en cambio, el énfasis gira en torno al conjunto de demandas que pueden ejercer la comunidad y los grupos en el proceso de construcción de las políticas públicas. La ciencia política, por otra parte, enfatiza el papel que juega el proceso político en la generación e implementación de las políticas públicas. En el caso de la administración pública, se enfatiza la gerencia de los programas públicos como una parte importante del proceso de desarrollo de las políticas públicas; y así sucesivamente(2008, p.10).

Las políticas públicas si bien requieren de un rigorismo técnico y una visión interdisciplinaria, también es importante identificar la dimensión ética de la misma. La relación costo-beneficio es un criterio importante de considerar. Shue afirma que esta relación sin considerar el *quien y el qué* de la política pública, serán políticas públicas engañosas (2006, p.709). Recomienda entonces, formular cuestionamientos selectivos a propósito de considerar de manera intencional la dimensión ética de las políticas. “Una política pública no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores. Una política pública es, sobre todo, una afirmación de valores.” (Merino, 2008, p 10)



### 3.2. La ética en Políticas Públicas.

Según Adela Cortina, *“La ética tiene, pues, por objeto el deber referido a las acciones buenas que se expresa en los juicios denominados «morales»”* (2006, p.32)

Así que la incorporación de la ética lleva a hacer preguntas especialmente de por qué se hacen las cosas o se derivan ciertos comportamientos, pero al mismo tiempo es tomar conciencia o hacer evidente las razones de las acciones que se emprenden. *“No es su objetivo introducir nuevos contenidos morales, sino proporcionar aquel procedimiento lógico que permita discernir cuándo un contenido conviene a la forma moral”* (Cortina, 2006, p.32).

Si la ética se aborda desde una perspectiva deontológica, “significa la prioridad de lo correcto sobre lo bueno, bajo el supuesto de que hay maneras de perseguir lo bueno que no son correctas y por lo tanto, no son permisibles. Debe perseguirse lo bueno siempre que no se violente lo correcto” (Rodríguez, 2011, p.41). En el marco de las políticas públicas el criterio de la utilidad de la misma queda sujeto al criterio de lo que es no solo bueno, sino correcto en el marco de la acción.

A partir de ejemplos de situaciones reales donde los costos de políticas públicas pueden ser altos en términos de vidas humanas y tiende a incorporarse la compensación para resarcir daños, Shue argumenta que el fracaso de los análisis convencionales se hace sin consideraciones de argumentos éticos que traen consecuencias graves ya que en el futuro no se pueden compensar y terminan siendo políticas arbitrarias (2006, p.712).

Otro aspecto clave tiene que ver con la consideración de beneficio vs daño. Shue afirma que “la falta de un beneficio puede tener exactamente los mismos

resultados que la imposición de un daño” (2006, p.717). Uno de los ejemplos en los que se sustenta tiene que ver con las políticas ambientales y los efectos que estas pueden tener sobre la población. “En la práctica, puede ser posible evitar daños al medio ambiente en la fuente, pero es imposible para las víctimas de aquello protegerse a sí mismos, si no se evita el daño” (Shue, 2006, p.721). Así que uno de los principios éticos a considerar en las políticas públicas es que sus postulados, sus propósitos estén encaminados no solo a responder a problemas específicos, sino a tener una alta consideración, de que aunque con las mejores intenciones se quiere abordar un problema, es importante avanzar en acciones sin daño.

Fred Frohock recrea una serie de principios que deben contener las políticas públicas, entre ellos que sean conductivas, regulativas, distributivas, redistributivas, capitalizables y éticas. Las políticas públicas deben ser éticas porque “debe prevalecer siempre la moral y la honradez en la aplicación de cada uno de los principios señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública” (Garza, 2002, p.99).

### 3.3. El Daño, La Acción Sin Daño y el Proyecto de Vida

Desde la ética médica el juramento hipocrático hace evidente y obligatorio en el compromiso profesional el “apartar el daño y la injusticia” (Hipócrates.500a.c) contra los enfermos. Este referente ha sido retomado para llamar la atención del tipo de acciones adelantadas en las intervenciones humanitarias o de desarrollo en regiones del mundo que han sufrido catástrofes naturales o que padecen graves conflictos armados y violentos y sus consecuencias para la población, ya que no siempre son de beneficio.

En ese sentido, se ha desarrollado lo que hoy en día se conoce como el Enfoque de la Acción Sin Daño, entendido este como “el eje central de la gestión de los

programas y proyectos sensibles al conflicto lo cual significa mantener una actitud consciente y responsable para trabajar en y sobre los conflictos, y orientar decisiones y las acciones hacia el logro de resultados positivos dirigidos a construir condiciones para reforzar los conectores que afianzan los procesos de paz.” (Rodríguez, 2011, p.12)

En Colombia es reciente la disertación académica del enfoque de la Acción sin Daño. Sin embargo en Perú desde los años 80’s se viene consolidando la comprensión académica-jurídica de lo que se entiende por daño a la persona, elemento fundamental del enfoque de la Acción sin Daño. El jurista peruano Carlos Fernandez Sessarego ha puesto de presente la importancia de estudiar el daño a la persona, entendida esta como *“cualquier daño que lesione al ser humano ya sea en uno o varios aspectos de su “unidad psicosomática o en su “proyecto de vida” o libertad fenoménica, sin exclusión”* (2003, p.22).

Esta definición de daño, va mas allá de la comprensión típica de afectación material. El daño a la persona, contempla aquellas afectaciones que oscilan desde lo mas íntimo de la persona que abarca lo psicosocial hasta el desarrollo integral de la persona que incluye la dimensión social y la material, desde el momento de la concepción hasta la muerte.

Esta dimensión de daño a la persona es amplia en el sentido de incorporar el daño al proyecto de vida, es decir a la realización personal y existencial, libremente escogida y direccionada por la persona en respuesta a una vocación identificada (Fernandez Sessarego, 2003, p.18). En ese sentido el daño a la persona se vislumbra mas allá del daño al sujeto de derechos, al daño psicosomático y también el daño a la libertad.

Esta última instancia de la libertad se constituye por la conversión de la decisión libre de la persona en actos o conductas humanas intersubjetivas. Todos estos actos, que son la concreción en la

realidad mundanal de los múltiples y constantes proyectos en que consiste la libertad ontológica, concurren, consciente o inconscientemente, a un sólo y único proyecto que es el personal “proyecto de vida”. Es decir, aquel que sintetiza lo que la persona ha decidido *ser* y *hacer* en su vida, con su vida. Es este proyecto el que otorga “sentido” a la vida, el que le brinda su “razón de ser”. Es el proyecto por el cual vale la pena vivir. De ahí que se le designe como “proyecto de vida” (Fernandez Sessarego, 2003, p.25).

Así como la libertad es indispensable en la formulación y puesta en marcha del proyecto de vida, la coexistencialidad, la temporalidad y la toma de decisiones también. Un proyecto de vida se desarrolla con otros y durante el transcurso de la vida.

La vida se va haciendo al ritmo de la decisión de proyectos para ser realizados en un futuro inmediato. Nos proponemos realizarnos, vivir de determinada manera en nuestra dimensión coexistencial, con los “otros”, en nuestro despliegue temporal, haciendo aquello que se nutre de nuestra íntima y recóndita vocación personal. Los seres humanos han sido creados para realizarse como seres libres, como personas. Es decir, para otorgar un sentido a sus vidas mediante la realización de un personal “proyecto de vida” (Fernandez Sessarego, 2003, p.36).

Sin embargo el proyecto de vida no siempre es realizable tal cual se proyecta. Es por eso que se habla de daño al proyecto de vida y puede manifestarse desde afectaciones parciales que retarden la realización del proyecto de vida, hasta afectaciones totales frustrando totalmente el desarrollo del proyecto de vida, afectando la libertad de la persona para tomar decisiones y cumplir sus metas y objetivos de vida. Esto puede generar consecuencias graves psicosomáticas afectando el sentido de vida de una persona.

El daño al proyecto de vida (...) incide sobre la libertad del sujeto a realizarse según su propia libre decisión. (...) Es un daño de tal magnitud que afecta, por tanto, la manera en que el sujeto ha

decidido vivir, que trunca el destino de la persona, que le hace perder el sentido mismo de su existencia (Fernandez Sessarego, 2003, p.42).

Desde una perspectiva jurídica varios países han incorporado la protección de ciertas libertades, los derechos humanos y el desarrollo de la personalidad. En Argentina, Perú, Italia, entre otros países existen normas y constituciones políticas que hacen referencia a la protección de la persona y al ejercicio pleno de sus derechos en consecuencia del ejercicio de la libertad.

El artículo 5° de la Constitución colombiana de 1991 establece que "el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona" y, en su artículo 16°, prescribe que "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico" (Fernandez Sessarego, 2003, p.52).

Así como asuntos relacionados con el proyecto de vida de una persona han sido incorporados en la legislación nacional de varios países, de manera explícita se han mencionado en fallos de instancias internacionales. Estas consideraciones del daño al proyecto de vida han sido referidas por jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en al menos 3 casos. Uno de ellos es el de María Elena Loayza Tamayo, a quien el estado peruano la acusó injustamente de terrorismo. Su caso llega a la Corte Interamericana y reconoce en su sentencia "la existencia de *un grave daño al "proyecto de vida"* derivado de la violación de sus derechos humanos" (Fernando Sessarego, 2003, p.55).

En el contexto colombiano es necesario considerar esta conceptualización del daño a la persona, daño al proyecto de vida, como parte del enfoque de la acción sin daño en políticas públicas, programas y proyectos que estén dirigidos no solo a poner de presente la realidad de los efectos que decisiones tienen sobre población

vulnerable, experimentar nuevamente afectaciones ambientales o de nuevas violaciones de derechos humanos.

*El Enfoque de la acción sin daño ASD busca posicionar como prioritaria la protección y respeto de la dignidad, la autonomía y libertad de los individuos y sus comunidades, y por tanto, la vigencia de los derechos humanos de manera integral en el seno de las intervenciones humanitarias en situaciones de conflicto y por comprensión integral de aquellas dirigidas al desarrollo y la paz. (Urrego, 2009, p.5)*

Cobra mayor pertinencia la consideración del enfoque de la Acción sin Daño ante la persistencia de una situación prolongada de conflicto armado, conflicto urbano, violencias de diversa índole y situación de pobreza en Colombia. Pero Urrego pone de presente que aunque pertinente, también existe una realidad sobre la manera como en la actualidad se formulan e implementan políticas públicas arrojando resultados “controversiales” frente a sus contribuciones para la superación de la crisis humanitaria o las perspectivas de desarrollo y construcción de paz. (2009.P5)

Así que desaprender una serie de prácticas para adoptar unas nuevas, en materia de formulación e implementación de políticas públicas, programas y proyectos requiere de la adopción de nuevos enfoques como el de la Acción Sin Daño. Esto requerirá también que las entidades del estado sean proclives a visionar sus competencias de manera que contribuyan al ejercicio de los derechos de las personas.

En el marco de la acción sin daño, es necesario concebir las políticas públicas no solo como instrumentos para operacionalizar planes y programas en aras de preveer posibles daños,

*Las políticas públicas deben garantizar como requisito para el respeto de la dignidad, la autonomía y la libertad: 1) Fuertes procesos de*

*participación social y política; 2) La inclusión de estándares de derechos humanos; 3) La valoración de los contextos particulares y las diferencias de género, generación, étnica, región, de discapacidad, etc, en la perspectiva de prevenir, mitigar y reparar los daños en el orden sociojurídico (alteración negativa de los derechos y garantías), subjetivo (psicosocial y del proyecto de vida) y objetivo o de los bienes materiales de los sujetos en cuestión (Urrego, 2009, P5)*

Este ámbito aunque nuevo, es pertinente especialmente por su perspectiva ética ya que alerta y al mismo tiempo orienta una oportunidad de transformación de una realidad y especialmente en medidas que se deben realizar en el mediano, como lo son las políticas públicas.

Existen algunos pasos que pueden considerarse para la adopción del enfoque de la acción sin daño en las políticas públicas, según Urrego. (2009)

- Formulación del problema y posicionamiento en la agenda pública. En este paso tienen gran oportunidad las organizaciones de la sociedad civil quienes se han vuelto expertas en identificar a partir de casos emblemáticos problemas relacionados con la vulneración de derechos. Este paso requiere de concreción y argumentación, para posicionar a través de distintos mecanismos de denuncia, visibilización, incluyendo la movilización social y la incidencia en la opinión pública.
- Proceso de toma de decisiones frente a la formulación de las políticas. En este componente hay que prever las diferentes influencias, entre ellas las del mercado, las influencias políticas, de la cooperación internacional y los diversos intereses de múltiples actores sobre el objeto de la política. Es importante evitar que las decisiones sean centralizadas, por eso se requiere facilitar la participación de la población sujeto de la política.
- La implementación. Se requiere hacer una valoración de los diferentes modelos de implementación que oscilan desde arriba-abajo, es decir, una

perspectiva jerárquica, autoritaria, enfocada en el cumplimiento de la norma, hasta el enfoque abajo-arriba, que es más flexible, participativo y reconoce los aprendizajes. Cualquiera sea la decisión el modelo debe velar porque existan actores locales capaces de realizar un control social, vigilancia de la política y seguimiento a la protección de los derechos humanos y a la participación ciudadana.

- Evaluación. Permite hacer una valoración continua del desarrollo de la política, identificando oportunidades para la realización de ajustes y la posible incorporación de lecciones aprendidas en una fase futura.
- Cada uno de estos pasos debe incorporar el debate ético de la acción sin daño frente al respeto por la dignidad de las personas y el ejercicio de los derechos humanos.

La labor de la sociedad civil es importante en la vigilancia de las políticas públicas y su ejercicio de la acción sin daño. Pero esta labor requiere de cualificación permanente de las personas, interacción entre las organizaciones, movilización social, acciones críticas y alternativas que logren verdaderamente incidir y llamar la atención sobre una determinada política.

#### 3.4. Las políticas públicas y el enfoque basado en Derechos Humanos.

Las graves violaciones a los derechos humanos y las restricciones a las libertades ciudadanas ocurridas en países como Colombia -aunque es considerado como uno de los pocos países de la región con una democracia estable- y otros países suramericanos que experimentaron gobiernos dictatoriales, llevaron a que la ciudadanía se organizara y reclamara sus derechos y denunciara internacionalmente los atropellos a los que eran sometidos. Esta reivindicación de derechos lleva a que cobren vigencia los derechos humanos y a que hoy en día se conciban como un enfoque jurídico y teórico internacionalmente reconocido que



debe ser contenido en las directrices hacia el desarrollo y transformación social de un país.

“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (OACNUDH, 2006,p.16)

En la actualidad el enfoque de derechos humanos ha logrado posicionarse de tal manera que es necesaria su incorporación en la formulación de políticas, procesos, programas encaminadas hacia el desarrollo. Esto garantiza que haya una mediación entre quienes son tutelares de derechos y tutelares de deberes y se supere el concepto de caridad, por el de exigibilidad de derechos de las personas frente al Estado y sus responsabilidades con la ciudadanía.

Así que el enfoque de derechos humanos se puede entender “como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre el Estado y Sociedad Civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación en la doctrina socio-jurídica, de principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos.” (Jiménez, 2007, p.34)

Es por eso que este enfoque en si mismo se afirma en el reconocimiento de la persona como sujeto individual y social de derechos y al mismo tiempo al Estado como garante de estos. Estos derechos a su vez contienen una serie de principios como el de la interdependencia, es decir, que dependen unos derechos de otros,

la integralidad, porque no son únicos sino que se relacionan con otros. También son universales e inalienables, es decir que no se pueden suprimir. No son discriminatorios y además se complementan con el principio de la igualdad. (OACNUDH, 2006) Estos principios de los derechos humanos también enriquecen el enfoque de derechos.

La definición también hace referencia a que el enfoque debe estar dirigido hacia el desarrollo humano. Hay que preguntarse desde qué perspectiva de desarrollo se está enmarcando el enfoque. Una de las aproximaciones es la de Amartya Sen quien concibe el desarrollo en la medida en que se potencian las libertades y las capacidades de las personas (2000).

En ese sentido tiene una estrecha relación y consecuencia con los derechos humanos y con sus principios. Cuando se goza de las libertades y los derechos, se potencian capacidades y por ende el desarrollo en las diferentes esferas que van desde lo personal hasta lo social, desde lo más íntimo de la persona, hasta ámbitos como el desarrollo económico.

Ludwig Güendel, en el capítulo titulado *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*, que escribió para el libro *Política Social. Vínculo entre el Estado y la Sociedad afirma que*

El enfoque de los derechos humanos pone el acento en la persona, entendida como sujeto integral. El carácter de sujeto indica que es una persona consciente de su capacidad de razonar y de actuar, en el contexto de una determinada historia personal y de su pertenencia a grupos sociales específicos con los cuales comparte una serie de elementos en común. Se refiere a la doble dimensión de lo psicológico y de lo social, que pesa tanto sobre la construcción de la identidad como sobre la configuración de lo social en general (2000, p.175)

En ese sentido el enfoque de derechos hay que entenderlo como un referente ético-moral que orienta el bienestar de las personas y la sociedad en general. Es por esto que una meta del enfoque de los derechos humanos tiene que ser la incidencia en la transformación de relaciones interpersonales a partir del reconocimiento de la persona como individuo en sí mismo, capaz de favorecer la convivencia con los demás.

“El nuevo enfoque de los derechos humanos es una concepción de la vida social que procura reconciliar la moral, la política y el derecho en un horizonte ético pero al mismo tiempo operacional, que ha avanzado en una visión de política pública” (Güendel, 2002, p.107).

En ese sentido, el enfoque de derechos contiene dos valores que además le hacen característicos: “a) el argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico; y b) el argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano” (OACNUDH, 2006, p.17). Por eso hay una mirada dirigida hacia aquellas personas quienes no han ejercido o experimentado los derechos humanos. Por ello, este enfoque pretende ser un referente de lo que se requiere para el desarrollo y bienestar en poblaciones excluidas y marginadas o en poblaciones y sujetos vulnerables de experimentar algún tipo de violación a los derechos humanos, pero también incide en el horizonte de bienestar para la sociedad.

Desde esta perspectiva las contribuciones de este enfoque están dadas hacia el fortalecimiento de la democracia toda vez que personas sujetos de sus derechos son personas informadas, críticas, participando y ejerciendo su ciudadanía, facilitando sus entornos hacia las condiciones de bienestar y desarrollo de la

población que puedan vivir de acuerdo a una reglas de convivencia sustentadas por un marco legal.

El enfoque basado en derechos humanos se sustenta en instrumentos y normativas internacionales reconocidos por los estados miembros de las Naciones Unidas que se convierten en las directrices que guían las metas y resultados que se pretenden alcanzar en un país determinado. La formulación de programas y políticas encaminadas al desarrollo y vigencia de los derechos humanos exigen de la participación de la ciudadanía en su construcción, especialmente de aquella población que ha sido afectada en sus derechos.

Este enfoque evidencia la importancia de la rendición de cuentas de las entidades del estado que tienen la competencia para desarrollar y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. El monitoreo continuo del desarrollo de una política ayuda a verificar si se están cometiendo violaciones a los derechos humanos.

Un valor agregado que puede generar el enfoque basado en derechos humanos tiene que ver con el aumento de las capacidades de la población para incidir en las transformaciones sociales y de desarrollo. Es decir, el aumento del conocimiento y reconocimiento de derechos potencia el “poder” que tiene la ciudadanía, pues hace mas exigente las respuestas del Estado y el cumplimiento de sus compromisos con la ciudadanía.

Un elemento importante en el marco del enfoque de derechos humanos es la comprensión de la igualdad, la cual es abordada desde tres niveles “1) el enfoque estructural, referido al acceso a la riqueza social; 2) el enfoque de las oportunidades relacionado con la igualdad de condiciones para el acceso al mercado y 3) el jurídico o formal, vinculado con la igualdad ante la ley” (Guendel, 2002, p111). Se suma un cuarto abordaje y es la igualdad desde lo “social o

cultural, aludiendo al reconocimiento del sujeto social como una persona activa con capacidad para autorreflexionar e incidir en todos los ámbitos sociales” (Guendel, 2002, p111).

Así pues, estas cuatro condiciones de la igualdad deben interactuar incidiendo en el reconocimiento de la autonomía y la libertad, por ende en el ejercicio de una ciudadanía integral, que involucra aspectos de la vida individual y colectiva, pero también ámbitos social, cultural y político.

Estos elementos deben estar contenidos en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, así como otras características que Jiménez (2007, p.45) plantea, entre otras:

- La integralidad. Todo plan de acción debe incorporar los diferentes tipos de derechos como un todo, como una unidad.
- La intersectorialidad. Las diferentes entidades del estado competentes en los temas de abordaje de la política deben intervenir de manera coordinada y no de manera competitiva.
- Fomento de la Participación. No solo en términos de consulta a la población para la formulación de políticas, sino habilitar la participación para crear bases sociales cualificadas que aporten al fortalecimiento de la democracia.
- Universalidad. Las políticas deben redundar en beneficio de todos. Sin embargo habrán políticas selectivas en aras de la búsqueda de la equidad.
- Intergubernamentalidad. Las políticas con enfoque de derechos humanos deben facilitar la articulación territorial desde lo local, regional y nacional, racionalizando esfuerzos y recursos.
- Coordinación. Todos los entes gubernamentales y de los poderes del poder público deben encontrar los mecanismos de coordinación para mayor efectividad de las políticas.
- Diferenciación del tipo de política. Desde el enfoque de derechos humanos

las políticas pueden ser de promoción de los derechos humanos, defensa y protección, concreción y materialización de derechos.

El enfoque de derechos humanos direcciona las políticas hacia la concreción y posibilidad de ejercicio de los derechos humanos pero también hacia una mirada de desarrollo humano. Esta perspectiva lleva a considerar la formulación de las políticas mas allá del contexto de conflicto armado y visionar una sociedad transformada con plenas garantías para la vivencia de los derechos humanos.

## 4. MARCO JURÍDICO

Existe un amplio marco jurídico en Colombia y tratados internacionales que protegen a la población infantil y particularmente aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad como la población infantil en situación de desplazamiento por el conflicto armado, pero que aún así la Corte Constitucional Colombiana se ha visto obligada a generar nuevas providencias que busquen el cumplimiento y la obligación del estado frente a esta población de especial atención.

### 4.1. Legislación Nacional.

4.1.1. Constitución Política de Colombia. La Carta Magna hace referencia a varios derechos relacionados con la población infantil y adolescente del Colombia. El Artículo 44 consagra los derechos fundamentales de niñas y niños conducentes al desarrollo de una vida digna, con garantías de protección ante cualquier tipo de riesgo o afectación a sus derechos. Explicita la prevalencia de los derechos de esta población sobre los derechos de las demás personas. La familia como principal cuidador de las niñas y niños recibirá la protección del Estado y la sociedad de acuerdo al artículo 44. (1991)

Reza de la siguiente manera:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos

contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Constitución Política de Colombia. 1991)

En el artículo 45, hace referencia a los derechos a la protección de los adolescentes, considerados estos como menores de edad y de atención y protección del Estado y la sociedad.

Por otra parte, de manera complementaria están los artículos 11 (Derecho a la vida) y el artículo 12 que hace referencia al derecho a que nadie “sea sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (Constitución Política de Colombia. 1991)

4.1.2. Ley 12 del 22 de enero de 1991. Ley Colombiana que aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. El Congreso de Colombia y el Gobierno Nacional suscriben mediante ley este tratado internacional de las Organización de Naciones Unidas acatando los acuerdos para garantizar los derechos de los niños. (Diario Oficial, 1991)

4.1.3. Ley 387 de 1997. Ley por medio de la cual adoptan medidas para la prevención, atención y protección del desplazamiento forzado en Colombia. Está inspirada en tratados internacionales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Establece desde la conceptualización de la condición



de desplazado hasta las responsabilidades del Estado Colombiano frente a la situación de la población desplazada y el restablecimiento de sus derechos. En esta norma establece la creación del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada SNAIPD conformada por entidades del estado, y brinda competencias a cada una de ellas para el tratamiento de las problemáticas de esta población, cuya coordinación técnica fue delegada a la Agencia Presidencial de Acción Social. Este ente fue delegado por la Corte Constitucional para asumir la responsabilidad de desarrollar sus órdenes en el marco del Auto 251 de 2008.

A su vez crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia con competencias del diseño de políticas, planes programas y proyectos que operacionalicen las garantías a los derechos de la población desplazada.

Varios artículos de esta ley han sido derogados por la nueva legislación de víctimas del año 2011.(Diario Oficial. 1997)

4.1.4. Ley 833 De 2003. Basado en la Convención de los Derechos del Niño, Colombia acoge mediante esta ley, 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, en mayo de 2000. Suscribir el protocolo significó para Colombia asumir compromisos en materia de no reclutamiento de menores de 18 años en sus fuerzas armadas. También incluye un compromiso frente a la prevención y atención del reclutamiento realizado por actores armados ilegales.

El compromiso de no reclutar a menores de diez y ocho años por parte de las fuerzas armadas colombianas y en general el protocolo, fue ratificado mediante el Decreto presidencial 3966 de 2005. (Diario Oficial, 2003)

4.1.5. Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. Norma expedida por el Congreso de la República de Colombia con el propósito de garantizar el desarrollo de la población infantil en condiciones que propendan por la igualdad y la dignidad humana. Este código contiene las normas para la protección de niñas, niños y adolescentes hasta cumplir su mayoría de edad (diez y ocho años). Tiene el propósito igualmente de armonizar los compromisos internacionales asumidos por Colombia a partir de la adopción de la Convención de los Derechos del Niño y el mandato constitucional establecido especialmente en el artículo 44 y demás artículos complementarios.(Diario Oficial, 2006)

En ese código se hace explícita la consideración de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y del imperativo de garantizar los derechos de esta población.

Hace una descripción de los derechos que tiene esta población y en su artículo 20 en el marco de la protección afirma que serán protegidos entre otras situaciones, las particulares a las situaciones de conflicto armado y violencias, como el secuestro, el reclutamiento, la tortura, el desplazamiento forzado, violencia y explotación sexual, afectaciones por minas antipersonales, entre otras.

La responsabilidad y obligaciones de la familia, de la sociedad y del Estado se hacen explícitos en este código así como las sanciones y las medidas procedimentales para su aplicación.

Contiene también un capítulo único relacionado con procedimientos especiales cuando los niños, las niñas o adolescentes son víctimas de delitos y los mecanismos para garantizar el restablecimiento de los derechos a través del acceso a la justicia.

En su libro III esta ley de la república da las orientaciones para la formulación e implementación de las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia, como políticas de estado. Encarga al Consejo Nacional de Política Social del diseño de las políticas y garantizar las condiciones para su desarrollo.

En el componente de vigilancia y control la ley identifica las competencias de los distintos órganos de control y explicita el papel de la sociedad civil organizada como un actor competente para la vigilancia del cumplimiento de la ley.

4.1.6. Documento CONPES 109. Política Pública de infancia. Colombia primero la infancia. El Consejo Nacional de Política Económica Social de Colombia del Departamento Nacional de Planeación, presentó a consideración el documento base para la formulación de la política pública de la primera infancia el 3 de diciembre de 2007. Este documento enmarcado en el plan de desarrollo nacional de ese momento, 2006-2010 titulado Estado comunitario, desarrollo para todos, se formuló con la pretensión de aumentar la coordinación de las diferentes entidades para e desarrollo de programas, proyectos e iniciativas que redunden en mejores formas de planeación y ejecución, garantizando mayor calidad, cobertura y uso de los recursos. Este documento no hace explícita acciones dirigidas a la población infantil en situación de desplazamiento. (DNP, 2007)

4.1.7. Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019. Es un plan nacional liderado por el Ministerio de la Protección Social para la implementación de la política pública de infancia y adolescencia. Tiene una serie de herramientas complementarias que guían a los gobiernos territoriales sobre cómo formular e implementar una política de este tipo. (Ministerio de Protección Social, 2009)

4.1.8. Ley 1448 de 2011. (Ministerio de Justicia. 2011) Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A través de esta ley se dictan medidas conducentes a la

reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. En el marco de la justicia transicional aspira ser el marco legal que garantice la reivindicación de los derechos de la población víctima de cualquier grupo armado a partir de 1985.

Incorpora el enfoque diferencial por edad, género, sexo y situación de discapacidad y da prioridad en la protección a personas con mayores niveles de riesgo y vulnerabilidad a causa del conflicto armado, entre ellos, las niñas y los niños.

#### 4.2. Normatividad internacional.

4.2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Existen tratados internacionales de derechos humanos e instrumentos internacionales vinculantes para Colombia relacionados con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia. Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 16 afirma que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”(ONU. 1948) y en su artículo 25 menciona que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.” (ONU. 1948)

4.2.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos. O también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica fue desarrollada en el marco de la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos en 1969. Esta Convención fue adherida por 25 países entre ellos Colombia y también pone énfasis en la protección de la familia y en su artículo 19 define que “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” (OEA, 1969).

El 17 de noviembre de 1988 se adicionó el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana de Derechos en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General con el propósito que los estados parte asuman medidas para la garantía de los derechos en sus respectivos países. En su artículo 16 hace referencia a los derechos de la niñez, insistiendo en las garantías a la protección por parte de la familia, la sociedad y del Estado. (OEA, 1988)

4.2.3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hacen parte de lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 24 numeral 1 se establece que “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado” (OACNUDH, 1966).

4.2.4. La Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada por la Asamblea General de la ONU a través de la Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Contiene 54 artículos a través de los cuales describe las obligaciones de los Estados Partes de la ONU a promover, respetar y garantizar los derechos de la población infantil y la protección de la familia como grupo social principal encargado del cuidado de niñas y niños, a través de diferentes medidas administrativas, legislativas, educativas y políticas de realización de las entidades del estado. El artículo 39 hace referencia a la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas que garanticen la recuperación física, psicológica y social cualquier niña o niño víctima, entre otras situaciones, de conflictos armados (OACNUDH, 1989), y el 27 a la obligación de los Estados Partes a proteger o brindar garantías a los cuidadores de los menores de edad, es decir a sus padres

para que puedan cumplir con su labor de brindar atención integral a sus menores hijos e hijas.

4.2.5. Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra. En el marco de las obligaciones del Estado Colombiano a partir del Derecho Internacional Humanitario, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (CICR,1977) como herramienta complementaria a los Convenios de Ginebra, en su artículo 4 numeral 3 hace referencia al cuidado de las niñas y los niños en situaciones de conflictos armados. Enfatiza la necesidad de proteger a la familia y garantizar las condiciones para de protección especial para que esta población no participe en las hostilidades ni sean reclutados.

4.2.6. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño. (OACNUDH, 2000) relativo a la participación en los conflictos armados. Este protocolo fue aprobado mediante Ley 833 de 2003 en Colombia y establece las condiciones frente al reclutamiento de menores de edad por parte del ejercito legal y prohíbe el reclutamiento ilegal por parte de actores distintos a las fuerzas militares establecidas por el país.

4.2.7. Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. La Comisión De Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 54º período de sesiones acogió el Informe del entonces Secretario General Francis Deng sobre los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998 (ONU, 1998). Este documento compila desde las necesidades sentidas de la población desplazada en muchos países hasta los derechos y garantías para la protección y asistencia durante y después del desplazamiento.

El principio 4 numeral 2 menciona que “Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.”(ONU, 1998)

4.3. Seguimiento del Estado Colombiano a sus compromisos constitucionales e internacionales frente a la protección de los derechos de las niñas y los niños en situación de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 251 de 2008 con el propósito de proteger los derechos fundamentales de la población infantil en situación de desplazamiento causado por el conflicto armado, situación evidenciada en la Sentencia T-025 de 2004 de la misma Corte. (Corte Constitucional)

Esta providencia se emite a juicio de la alta Corte en consecuencia de la competencia que le otorga el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 4 que reza "el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza." (Diario Oficial. 1991) La providencia evidencia la persistencia de la vulnerabilidad de la población infantil y la existencia de una continua violación de sus derechos a propósito del desplazamiento forzado en Colombia y que las entidades competentes aun no llegan a un nivel satisfactorio de respuesta que afirme el ejercicio pleno de derechos.

La Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia es un fallo de una alta corte colombiana que se emite producto de la acumulación de mas de cien acciones de tutela o acciones judiciales interpuestas por personas, familias y

organizaciones en situación de desplazamiento forzado exigiendo el ejercicio y garantía de sus derechos fundamentales. Una vez más la corte a través de una sentencia alerta a la comunidad en general sobre la gravedad de la situación del desplazamiento forzado en Colombia, como una realidad producto del conflicto armado en donde el Estado colombiano está obligado a prevenir, atender y proteger a esta población. Declara el estado de cosas inconstitucional ECI debido a la continuidad en la vulneración de los derechos de personas en situación de desplazamiento. En esta sentencia se evidencia que buena parte de la población en situación de desplazamiento es menor de edad. (Corte Constitucional. 2004)

El Auto 218 de 2006 es un documento emitido por la Corte Constitucional de Colombia en seguimiento al cumplimiento de lo ordenado a través de la Sentencia T-025 de 2004 y otros Autos (176, 177 y 178 de 2005) encaminadas hacia la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con el problema del desplazamiento interno. Este auto evidencia la falta de cumplimiento de las entidades del estado con competencia para abordar la problemática del desplazamiento forzado y una vez más ratifica la ausencia de un enfoque diferencial en la política pública sobre desplazamiento forzado persistiendo la vulnerabilidad y riesgo de re-victimización de niñas, niños, mujeres y personas de la tercera edad. (Corte Constitucional. 2006)



## **5. EL AUTO 251 DE 2008. PROVIDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA**

En el año de 2004 la Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia T-025 de 2004 para dar respuesta a mas de 100 procesos judiciales producto de acciones de tutela interpuestas por ciudadanos colombianos en situación de desplazamiento y que demandaban atención integral de las diferentes entidades del Estado, tras demostrar que no recibieron atención o la que recibieron fue insuficiente. (Corte Constitucional, 2004)

En este proceso la alta corte identificó “problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada” (Corte Constitucional, 2004, p.22) debido a la grave situación manifiesta a través de las demandas interpuestas por varias familias en esta condición. Preocupó a la corte la forma como atienden las entidades del estado competentes en el tema y el tiempo que se toman para responder, la gran cantidad de demandas judiciales interpuestas por personas en situación de desplazamiento, la reiterada problemática social que enfrenta esta población y la existencia de una política pública en materia de desplazamiento que no ha sido cumplida a cabalidad.

En consecuencia de su análisis, esta alta corte en 2004 ratifica que las políticas públicas de atención a la población desplazada “no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la

superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos” (Corte Constitucional, 2004, p.44) Con base en este diagnóstico la alta corte declara el Estado de Cosas Inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada a raíz de la gravedad de la situación de desplazamiento forzado en Colombia por el conflicto armado.

El Estado de Cosas Inconstitucional es una figura que emplea la Corte Constitucional

cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural (...) y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela (Corte Constitucional, 2004, p61)<sup>1</sup>.

Para este caso, esta condición determinada por la Corte le permitió adoptar los correctivos judiciales exhortando a las autoridades competentes a implementar las políticas y normatividad necesaria para la superación de este estado de cosas inconstitucional. Esto se tradujo en órdenes de tipo estructural de tal manera que las entidades del estado tuvieran capacidad de respuesta para afrontar la situación de desplazamiento que vivían miles de colombianos.

Dentro de las facultades que tiene la corte es vigilar que los procesos institucionales se cumplan de tal manera que se encaminen hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado a través de esta providencia. Sin embargo, muchos de los informes entregados por las entidades del estado fueron insuficientes en concepto de la Corte y se evidencian a través del Auto 218 de

---

<sup>1</sup> Este concepto está basado en lo dictaminado en por lo menos unas 8 sentencias de la misma corte en años anteriores.

2006, ratificando nuevamente la continuidad de la violación de derechos de las personas en situación de desplazamiento y por ende la vigencia del estado de cosas inconstitucional.

En el Auto 218 de 2006 la corte evidencia que los programas de atención no tienen en cuenta la especificidad poblacional referida a niñas, niños, mujeres y personas de la tercera edad. En ese sentido enfatiza que el desplazamiento forzado tiene efectos diferenciales de acuerdo a género y a la edad. (Corte Constitucional, 2006) Este es uno de los argumentos para que la alta corte emitiera entre otros, el Auto 251 de 2008 con el fin de exigir la protección de niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento.

La Corte en este Auto (Corte Constitucional, 2008) hace una amplia descripción de la problemática sufrida por la población infantil en el marco del desplazamiento forzado basado en informes alternos suministrados por organizaciones no gubernamentales que monitorean esta problemática y también se basó en testimonios de niñas y niños que habían sufrido desplazamiento forzado.

El diagnóstico del cual parte la Corte Constitucional reconoce que el desplazamiento forzado afecta cada una de las etapas de la vida de una persona generando un alto impacto “perverso” que se proyecta en el futuro.

Identifica entonces, ocho problemas transversales diferenciados así:

- Desprotección frente a diversos riesgos y peligros que amenazan directamente sus derechos en las esferas del maltrato; la violencia; la explotación; la trata; la mendicidad y la vida en la calle; la utilización en comercios ilícitos; el control social por los actores armados ilegales; y la presencia de pandillas y grupos delincuenciales en sus lugares de asentamiento;
- problemas graves de hambre y desnutrición;
- problemas graves y mayormente prevenibles en el campo de la salud, derivados tanto de los problemas de alimentación que

sufren, como de sus condiciones insalubres de existencia y de la precariedad en la respuesta estatal;

- problemas graves en el campo de la educación, principalmente en los ámbitos de cobertura y acceso, permanencia, flexibilidad y adaptabilidad del sistema;
- problemas graves de índole psicosocial;
- problemas graves en el campo de la recreación;
- problemas graves en los campos de la capacidad de participación y de organización; y
- problemas graves en el ejercicio de sus derechos como víctimas particularmente indefensas del conflicto armado y del delito. (Corte Constitucional 2008)

Estos problemas pueden complejizarse en los momentos en que se da el desplazamiento, teniendo afectaciones principalmente en la primera infancia, en las niñas y niños adolescentes y aquellos menores de edad de grupos étnicos y con discapacidad. Son críticos estos problemas cuando la respuesta por parte de las entidades del estado es nula o deficiente afectando a las niñas y niños y a sus familias como principales cuidadores.

Así que con estos argumentos la Alta Corte justifica la necesidad de una atención diferencial por parte del estado dada la complejidad de la problemática de esta población, a pesar de reconocer que existe una “protección jurídica” debido a la existencia de normatividad nacional y los mandatos constitucionales pero que la realidad fáctica evidencia una compleja realidad de desprotección de la población infantil que ha padecido la situación de desplazamiento y que además es invisible ante los ojos de las entidades del estado dejando en entre dicho el que se conciba a los menores de edad como sujetos de derechos y como personas de especial protección.

Es enfática la Corte en denunciar la insuficiente respuesta del Estado a la problemática de las niñas y los niños en situación de desplazamiento, clara muestra de ello es la ausencia de un enfoque diferencial de edad en la política pública de atención a la población desplazada.

A 2008 la Corte tuvo la oportunidad de revisar informes presentados por las entidades del estado con competencia en el tema y determinó que la respuesta por parte del estado no fue sistemática ni integral, debido a que los programas ordinarios no particularizaban en beneficios directos para las niñas y los niños. A esto se sumó que la respuesta de las entidades del estado no fue oportuna, que no disponían de recursos económicos ni personal suficiente para cubrir programas de amplia envergadura. Finalmente hace una crítica fuerte a la política general de Atención a la Población desplazada frente a la ausencia de enfoque diferencial y a la ausencia de un enfoque preventivo.

En este Auto la Corte describe de manera cualitativa y cuantitativa el impacto que tiene el desplazamiento forzado sobre la vida de las niñas y los niños. Cataloga como “víctimas sobrevivientes” especialmente a menores de edad y a mujeres en las situaciones de conflicto armado siendo muy vulnerables de afectación por combates, actos terroristas, masacres, amenazas, entre otras, afectando su salud física y mental.

A partir de múltiples evidencias registradas en estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales expertas en el tema, así mismo por parte de la Defensoría del Pueblo, la Corte señala la existencia de “riesgos especiales” para las niñas y los niños como el ser atacados en su integridad física, reclutados por actores armados ilegales, ser víctimas de minas antipersonales, involucramiento en actividades de comercio ilícito, de sufrir violencia sexual y ser presionados y controlados socialmente por los actores armados ilegales.

Una vez demostrado el efecto diferencial del desplazamiento sobre la población infantil la Corte en su Auto analiza el rol del estado frente a estas problemáticas y concluye que hay una invisibilización de la situación dada por una falta de reconocimiento por parte del Estado y en general de la sociedad sobre la situación

del conflicto armado y su afectación en niñas y niños. En ese sentido, existe un gran subregistro no solo de la población desplazada, sino en particular de la población menor de 18 años.

Por otra parte, el desplazamiento tiene un gran impacto negativo sobre la estructura de las familias y cuidadores de las niñas y los niños. Cuando ocurre el desplazamiento generalmente las familias quedan desintegradas o dispersas y las capacidades de cuidado de sus menores hijos se debilitan a tal punto que la familia se fragmenta. Reitera la corte la falta de atención por parte del estado encaminadas al fortalecimiento de las estructuras familias para que recuperen su capacidad de cuidado de las niñas y los niños

Sobre la desprotección de los niños y las niñas en situación de desplazamiento, la corte menciona el riesgo que corren los menores de edad de ser víctimas directas de violencia psicológica, física y sexual en el contexto intrafamiliar, de explotación laboral y sexual, de experimentar vida en la calle, de vinculación a las pandillas y grupos delincuenciales. (Corte Constitucional, 2008) Ante estas problemáticas ampliamente sustentadas por estudios realizados por varias organizaciones no gubernamentales, la corte evidencia una muy insuficiente respuesta del estado a esta problemática, sin embargo son ong's quienes en ciertos lugares del país han habilitado una oferta de programas de prevención y atención a esta población con las problemáticas mencionadas. Muchos de los argumentos que originaron los programas de organizaciones no gubernamentales tiene que ver con la falta de presencia del estado y la falta de respuestas específicas a estas problemáticas.

La salud es uno de los problemas con perspectiva diferencial que se evidencia en la situación de desplazamiento forzado. Niñas y Niños experimentan una mala salud en el marco del desplazamiento forzado, también asociado a situaciones de pobreza y miseria. Los niveles de morbimortalidad se dan a causa de enfermedades prevenibles, déficit nutricional, condiciones de salubridad muy

deficientes, hacinamiento, falta de una adecuada vivienda, vestido y alimentación. A esto se suma la falta de información de la población desplazada sobre las formas de prevención y atención de enfermedades prevenibles. En este asunto, el gobierno dispuso de recursos y programas de atención a población desplazada de una manera satisfactoria.

El tema de la educación también afecta diferencialmente a la población infantil. Para quienes experimentan el desplazamiento forzado, su vida académica se ve afectada porque su permanencia en la escuela se ve interrumpida. A esto se suma la inoperancia del sistema educativo que no brinda alternativas para que menores de edad vuelvan a incorporarse al sistema educativo de manera adecuada para personas con graves afectaciones psicosociales y físicas. Aunque el estado tomó medidas especialmente para la ampliación de cupos en escuelas para niñas y niños en situación de desplazamiento, esta es una medida insuficiente frente a la magnitud del problema.

Una de las problemáticas más complejas en el marco del desplazamiento y con grave afectación a la población infantil es el impacto en la salud psicológica y emocional. La corte evidenció los diferentes traumas que se generan en esta población y la insuficiente e ineficaz respuesta de parte del estado a esta problemática.

Finalmente la Corte evidencia como afectación diferencial, es la vulneración al derecho a la participación y a la organización aunque esté estipulado en tratados internacionales.

Una vez realizado este amplio balance de la afectación diferencial en la población infantil víctima de desplazamiento forzado en Colombia, la corte ordena una serie de medidas que el Estado debe brindar adoptando un enfoque diferencial en las respuestas y en coherencia y cumplimiento del mandato constitucional.

Estas medidas están encaminadas a la creación de un Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado, incluyendo un componente de prevención del impacto del desplazamiento y otro de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento. Por otro lado ordena el diseño e implementación de quince proyectos piloto en diferentes ciudades del país orientados a responder a los riesgos específicos previsto por la corte en su diagnóstico. Como última medida ordena la atención concreta de diez y ocho mil niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento cuya situación ha sido de conocimiento de la corte a través de los procesos judiciales.

Sobre la primera medida, la corte ordena a las entidades competentes de entonces -SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada) cuya coordinación la desarrolló el Director de Acción Social- que en un término de seis meses “ se incorpore formalmente a la política pública de atención a la población desplazada el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado”.(Corte Constitucional, 2008, p. 238).

La Corte exige que se incorpore dentro del programa en el área de la prevención, seis elementos mínimos en respuesta a seis riesgos especiales identificados en la providencia así:

- la victimización contra la integridad personal
- El reclutamiento forzado
- la afectación por minas antipersonales
- la vinculación a comercios ilícitos
- violencia sexual
- acciones delictivas de control social realizado por grupos armados ilegales.



Sobre el componente de la atención, la corte ordena que se incorporen respuesta a los mínimos riesgos evidenciados por la corte en las etapas de emergencia, primera infancia, adolescencia, género, etnicidad y discapacidad, así (Corte Constitucional, 2008):

- problemas de invisibilidad de la población infantil
- problemas que afectan a las familias y cuidadores producto del desplazamiento
- desprotección física frente al maltrato, violencia intrafamiliar y otras problemáticas sociales que general altos niveles de vulnerabilidad a las niñas y niños
- hambre y desnutrición
- problemas en el área de la salud
- problemas en el área de la Educación
- problemas en el área de la recreación
- problemas de asuntos psicoemocionales
- problemas en el área de la participación y organización.

En ambos componentes el programa está obligado a incluir garantías para la cobertura, coordinación con otros programas relacionados con la prevención del impacto de género y los requisitos mínimos de racionalidad.

La racionalidad se refiere a que este debe ser un programa único, específico y autónomo dentro de la política pública de atención a población desplazada, con metas a corto, mediano y largo plazo, un cronograma acelerado de implementación, suficiente presupuesto, amplia cobertura, garantías de continuidad a futuro, adopción de indicadores de resultado basados en el criterio del goce efectivo de derechos, sistema de coordinación interinstitucional; desarrollo de mecanismos de evaluación, corrección oportuna, entre otros.

La Corte estipula que en el proceso de implementación de las medidas ordenadas, es necesaria la participación de organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales que promueven los derechos de niñas y niños afectados por el desplazamiento forzado.

De otro lado, la corte ordenó el diseño de tres proyectos piloto de prevención y doce proyectos de atención en distintas ciudades del país, especialmente en aquellas donde hay alta concentración de población infantil, esto en respuesta inmediata a la situación vivida por personas que pusieron de presente sus condiciones ante las acciones de tutela. Estos proyectos deben ser parte integral del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2008).

La corte hila fino frente al tipo de proyectos y los lugares en donde se debe desarrollar. En el caso de los tres proyectos piloto de prevención, uno debe ser en el Putumayo sobre prevención de reclutamiento forzado, otro debe ser sobre prevención del impacto de municiones sin explotar en Samaniego Nariño y el tercero debe ser sobre la prevención de la victimización de la población infantil por las acciones de control social de los grupos armados ilegales. Esta directriz tiene el propósito de sentar las primeras bases de iniciativas concretas capaces de ser replicadas en otros lugares del país y susceptibles de adopción por parte de gobiernos locales.

Frente a los proyectos piloto de atención a la niñez y adolescencia en situación de desplazamiento, la Corte ordena que estas 12 iniciativas deberán ser en Cartagena, Arauca, Sincelejo, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, (Policarpa) Nariño, Florencia y San José del Guaviare con componentes esenciales para la superación del hambre, los problemas de salud, y la desprotección además de otros problemas transversales referidos ampliamente en esta providencia (Corte Constitucional, 2008).

Al igual que el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado estos proyectos deben contar con la participación de organizaciones de la sociedad civil expertas en el abordaje de estas problemáticas.

Finalmente en el capítulo relacionado con la decisión, la Corte resuelve varios asuntos así (Corte Constitucional, 2008):

- Comprueba que niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento no son tratados de acuerdo al mandato constitucional y a lo estipulado en tratados internacionales como sujetos de protección especial.
- Comprueba la ausencia de un enfoque diferencial frente a la atención integral a niñas, niños y adolescentes en la política pública de atención a la población desplazada
- Ordena a las entidades competentes a crear el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado. Incluirá la prevención de riesgos especiales que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento en menores de edad y la atención integral a niñas y niños que experimenten los diferentes problemas transversales que genera el desplazamiento forzado.
- Ordena la creación de tres proyectos piloto en tres departamentos diferentes en materia de prevención de reclutamiento forzado, impacto de minas antipersonales y control social ejercido por actores armados ilegales.
- Ordena la creación de doce proyectos piloto de atención directa a niñas y niños afectada por el desplazamiento con una cobertura de no menos de diez y ocho mil menores de edad.
- Ordena atención en emergencia por tres meses para las familias y cuidadores de los diez y ocho mil niñas y niños identificados por la corte, además de las valoraciones y plan de acción de complemento nutricionales,

de salud, educativo y psicosocial y la vinculación a los proyectos pilotos y al programa para la Protección Diferencial de los niños y niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado que la corte ha ordenado crear.

- Ordena al Director de Acción Social informar cada tres meses sobre el cumplimiento de las órdenes dadas por la corte.
- Comunica a varias organizaciones nacionales e internacionales promotoras de los derechos de la niñez esta providencia para garantizar su participación.
- Comunica también a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría de la República para que tomen las medidas necesarias para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Esta providencia se ha constituido en una de las principales herramientas para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento, a pesar de su contundencia, múltiples informes posteriores de la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y a todos los Autos complementarios entre ellos el 251 de 2008, muestran la insuficiente respuesta de parte de las entidades del estado reiterándose que a la fecha persiste el Estado de Cosas Inconstitucional relativo a la situación de la población desplazada en Colombia.

La Mesa Intersectorial cuya secretaría técnica esta bajo la responsabilidad la ONG Codhes y constituida para hacer seguimiento a la Política Pública de Atención a la población desplazada y las diferentes providencias promulgadas por la Corte constitucional a noviembre de 2009 emite un informe en el que demuestra los escasos avances frente al cumplimiento de lo ordenado por la Corte en su Auto 251 de 2008 (Codhes, 2009). Su Boletín sobre Niñez y Desplazamiento titulado -Al Tablero- incluye una entrevista a la magistrada auxiliar de la Corte Constitucional Clara Elena Reales, quien hace un balance de la implementación de las ordenes de la corte a través del Auto 251, y afirma que en Colombia los funcionarios no

saben diseñar y ejecutar políticas públicas que estén dirigidas a garantizar los derechos de las personas sumándose el centralismo del diseño y ejecución, limitando la participación de los entes territoriales y de la misma sociedad civil. (Codhes. 2009)

El 11 de marzo de 2010 el Gobierno Nacional presentó el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado -Mis derechos primero- que hace referencia a lo ordenado por la corte constitucional a través del auto 251. (Acción Social. 2010)

El programa en su definición incorpora los diferentes riesgos especiales que sufren niñas, niños y adolescentes en el marco del desplazamiento forzado, así como de los problemas que experimentan en esta situación. El programa además contiene la estrategia de cobertura nacional y para ello hace una descripción de las características de la población a abordar, incluyendo las estadísticas, convirtiéndolas en metas para el desarrollo del programa. Hace explícita la definición de enfoque diferencial y la forma como incorpora esta dimensión en el programa. Hace explícito los componentes de protección, es decir, la prevención y la atención.

Por su parte la Coalición Contra la Vinculación de Niñas y Niños al Conflicto Armado -COALICO- en su boletín -Putchipu. El hacedor de Paz- de diciembre de 2011, presenta un informe de valoración de la implementación de las ordenes dadas por la Corte Constitucional a partir del Auto 251. Este informe, si bien evidencia el proceso que las entidades del estado desarrollaron para implementar el programa y los proyectos pilotos ordenados por la corte, también evidencia las dificultades que se presentaron. Uno de ellos tiene que ver con la limitada posibilidad involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil que otorgaron las entidades del estado. Por otro lado, se identificó desinformación y desarticulación entre lo territorial y lo nacional, falta de pertinencia de los temas

tratados en los procesos de formación en materia de prevención, falta de articulación entre políticas, programas e iniciativas para la protección de los derechos de las niñas y los niños y en general de la población desplazada. Una muestra de ello es la confusión que ha generado la expedición de la Ley de Víctimas, frente a la articulación. Finalmente la Coalico evidencia la persistencia del reclutamiento de niñas y niños, no solo como una práctica cometida por actores armados ilegales, sino también por parte de fuerzas del estado, cuyas evidencias han sido documentadas y denunciadas inclusive ante organismos internacionales. (Coalico, 2011)

Durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2011-2014) se hicieron importantes cambios institucionales y se crearon nuevas leyes de la república, entre ellas La 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” (Ministerio de Justicia, 2012). Esta Ley crea a su vez el Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y como máxima instancia de decisión sobre medidas que conduzcan a materializar la asistencia y reparación integral a las víctimas crea un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación, cuya secretaría técnica la desarrolla la Unidad Administrativa Especial para la Atención y reparación Integral a las víctimas.

Mediante el Decreto 0790 de 2012 (Diario Oficial, 2012) el SNAIPD –Sistema Nacional de Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia creado por la Ley 387 de 1997 para coordinar a través de las diferentes entidades del estado el desarrollo de planes, programas y proyectos para la atención de la población desplazada y el CNAIP –Comité ejecutivo para la Atención y reparación Integral a las Víctimas, creado por la misma ley para formular la política de atención a la población desplazada y garantizar la asignación presupuestal, desaparecen y sus funciones se trasladan al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, órgano encargado de articular las diferentes

entidades del estado para el desarrollo de la ley de Atención y reparación a las Víctimas, y al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con funciones de diseñar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos para la atención y reparación integral a las víctimas y garantizar su presupuesto.

Este decreto explica que todas las medidas relacionadas con la atención a las víctimas del desplazamiento forzado se incorporaron en la Ley 1448 de 2011, incluyendo los asuntos diferenciales etarios.

## **6. ANALISIS DE LA PERSPECTIVA ETICA DEL AUTO 251 DE 2008**

El Auto 251 de 2008 emitido por la Corte Constitucional ha sido catalogado como una de las mas importantes providencias en el marco de la protección de los derechos de las niñas y los niños en situación de desplazamiento, toda vez que no solo la grave situación que padece esta población ha sido invisibilizada, sino la misma condición de niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y sujeto de especial atención en condiciones de riesgo y vulnerabilidad de su vida está oculta en la política pública de atención a la población desplazada.

Si bien esta providencia en sí misma no es una política pública, se ha convertido en un documento marco que exhorta la política pública de atención a la población desplazada en Colombia y da pautas importantes para la operacionalización del objeto de la política y la reivindicación de los derechos de un sector de la población que son las niñas, los niños y los adolescentes de Colombia, particularmente quienes han sufrido el desplazamiento forzado, considerado este como una de las mas graves afectaciones y violaciones a los derechos de las personas en el marco del conflicto armado en Colombia.

Y es que en un país en donde se mantiene una historia de mas de 60 años de conflicto armado y mas de la mitad de las víctimas que genera son menores de edad, era necesario poner de presente el tema a nivel de política pública y de apuesta política de todos los poderes del poder público.

En el marco de la presente investigación se ha formulado la pregunta acerca del perspectiva ética de esta providencia a partir de dos enfoques, el de derechos humanos y el de la acción sin daño, con el ánimo de significar aquellos elementos



de la providencia que contribuyen a buenas prácticas, conducentes a actuar en el marco del deber ser desde las políticas públicas y su operacionalización.

#### 6.1. La providencia a la luz del enfoque de derechos humanos.

El Auto 251 de 2008 desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana presenta como uno de sus principales argumentos la existencia de una nutrida argumentación jurídica, basada en los mandatos constitucionales y en instrumentos internacionales que ha suscrito el Estado colombiano.

Una de las fuentes que sustenta el Auto es la Convención de los Derechos del Niño considerada la base de los marcos jurídicos en materia de niñez de los Estados parte que la suscribieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas de entonces. En ese sentido se podría afirmar que la ONU ha contribuido a la legitimación de un marco jurídico en muchos países del mundo, incluyendo Colombia y no solo por la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño, sino por una serie de instrumentos que fueron reseñados por la misma corte en la providencia que sustentan la legislación vigente sobre derechos, derechos de la infancia y de la población en situación de desplazamiento.

Reconociendo este importante sustento jurídico, El Auto de la Corte desde el mandato constitucional y los tratados internacionales explica ampliamente la vulneración de una serie de derechos fundamentales a la población infantil en el marco del desplazamiento forzado y evidencia los nuevos riesgos que implica la no protección de estos, especialmente por considerar que el contexto colombiano aún se encuentra en situación de conflicto armado lo que mantiene los riesgos de re-victimización de los menores de edad.

En la providencia se evidencia no solo la legitimidad de un marco jurídico, sino también la legitimidad de un marco ético implícito en las normas internacionales y

nacionales. A partir de esta sustentación normativa, el alto tribunal denuncia y analiza desigualdades y violaciones de derechos de las personas, en este caso de la población infantil en situación de desplazamiento, con denuncias explícitas al estado colombiano y a la sociedad, de invisibilizar a una población importante como lo es la infantil y evidenciar una distancia enorme entre la realidad jurídica y la realidad fáctica.

Colombia se presta de tener una amplia legislación y para el caso particular referida a la protección de la población infantil. Pero la evidencia de informes y entrevistas in situ hechas por la corte a personas en situación de desplazamiento demuestra una realidad fáctica de invisibilidad de las niñas, niños y adolescentes y una invisibilidad en la política pública de atención a población desplazada.

El enfoque de derechos justamente busca evidenciar que los estándares genéricos con los cuales se intenta describir la realidad y definir un orden de las cosas han obviado asuntos como las diferencias y las particularidades en una dinámica social. Esta característica del enfoque de derechos está presente en la providencia del alto tribunal porque saca a la luz, dentro de un marco general de la problemática del desplazamiento, las afectaciones particulares que sufren poblaciones como las mujeres, las niñas, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas indígenas, afrodescendientes y en condición de discapacidad.

Este abordaje diferencial, el cual se evidencia en la providencia, es el principal argumento para denunciar la realidad de la población y al mismo tiempo para formular las medidas que ordena a las entidades del estado con competencia para desarrollarlas.

El reconocimiento de las particularidades y de las diferencias hacen evidente entonces una serie de desigualdades sociales, que son causa de reivindicación

de derechos garantizando el acceso a la igualdad y al reconocimiento de sujetos de derechos.

Con estos elementos la Corte entonces potencia la denuncia y el diagnóstico y plantea alternativas operacionales para corregir esas prácticas discriminatorias. En uso de su poder y sus facultades ordena una serie de medidas prácticas para que entidades del estado con competencia en el problema asuman tareas con lineamientos específicos brindados por la misma Corte. Estas medidas incluyen garantías para la participación de la población sujeto de la providencia y también de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales especializadas en la promoción de los derechos de las niñas y de los niños. En ese sentido la Corte está buscando potenciar el poder de la ciudadanía como contrapeso a la actuación de las entidades del estado y como condición necesaria para el restablecimiento de los derechos y la operacionalización de la política.

Esta actuación de la corte se puede entender desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos como una garantía del cumplimiento a través de planes y acciones concretas en el corto, mediano y largo plazo, con provisiones presupuestales, para que de manera consciente en la práctica haya un reconocimiento del derecho del “otro” que además no ha sido reconocido históricamente. Estas prácticas tienen la pretensión de generar reflexión de tal manera que vayan incidiendo en cambios de comportamiento individual e institucional.

En el marco de la política pública de desplazamiento la Corte llama la atención de la perspectiva asistencial y “curativa” de los derechos, demostrando que esta política está dirigida especialmente a la atención de la población que ha sufrido desplazamiento y no hace énfasis en la prevención. Es por eso que en el marco de las medidas ordenadas está la de crear un Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento forzado,

que incluye tanto la prevención como la protección y ordena además que este debe ser un programa incorporado en la política. Con esta visión, la corte actúa en coherencia con los principios de los derechos humanos enfatizando su carácter universal, integral y complementario, al incluir la prevención en un marco amplio de protección de los derechos.

Se puede leer que a partir de la providencia se busca la resignificación del valor fáctico de la niña, el niño y el adolescente no como objeto, sino como sujeto de derechos y en el caso de la población infantil en situación de desplazamiento como sujeto de especial protección. En esto la corte es contundente y recuerda al Estado colombiano y a la sociedad que las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento “no son tratados de manera acorde con su estatus constitucional como sujetos de protección especial en si mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada” (Corte Constitucional, 2008, p 250)

El sustento del enfoque de derechos es la persona humana como sujeto de derechos y como sujeto integral. La invisibilidad a la que se encuentra sometida la población infantil en situación de desplazamiento ha hecho que no se le tenga en cuenta individual y socialmente como merecedor de atención particular, preferencial e intencional, lo cual va en contra del mandato constitucional mismo y los diversos tratados internacionales que Colombia ha firmado y ha asumido compromisos a través de leyes de la república.

El enfoque de derechos tiene como perspectiva contribuir a que las personas gocen de condiciones de igualdad. En ese sentido, ni siquiera la población infantil en situación de desplazamiento estaba en igualdad de condiciones con el resto de la población infantil del país y por ende no puede tener un tratamiento similar, y tampoco estaba en igualdad de condiciones frente al resto de la población desplazada.

La decisión de la Corte en aras de garantizar la igualdad ha apelado a la “discriminación positiva” entendida esta como “medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. (Corte Constitucional. 2000)

Esta comprensión no va en contra del principio no discriminatorio de los derechos, por el contrario, para lograr el principio de igualdad es que es necesario adoptar estas medidas particulares para garantizar el derecho. La Corte no solo prevee un alto nivel de discriminación sobre la población infantil, sino que conjuntamente a esta pone de presente a las mujeres, a la población discapacitada y mayor de edad, a la población indígena y afrodescendiente y formula un Auto para cada una de estas poblaciones en aras del restablecimiento de sus derechos, de acuerdo a sus condiciones particulares, las cuales no son iguales en todos los casos.

El principio de universalidad de los derechos tampoco se afecta en la medida que se busca hacer un balance de los derechos de una población vulnerable al derecho general de los demás. La discriminación positiva a la que recurre la corte, busca la complementariedad en el marco de todos los principios que caracterizan los derechos.

En ese sentido es que se busca corregir esas prácticas discriminatorias y acercarse mas a una idea de lo justo en beneficio de aquellas personas que no gozan de sus derechos, pero que además son vulnerables y se encuentran en riesgo de sufrir nuevas vulneraciones a sus derechos.

En su fundamento la providencia busca crear condiciones de igualdad para las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento como sujetos de

derechos, pero también se podría interpretar su intencionalidad de incidir en la estructura de la sociedad anhelando que hayan personas capaces de interactuar con los demás, capaces de acceder al mercado, a la riqueza, de gozar sus derechos ante la ley como cualquier otra persona, pero además de garantizar un sujeto social que pueda hacer su vida con dignidad y pueda incidir socialmente.

Como se ha dicho en el marco de referencia, uno de los valores agregados de la perspectiva del enfoque de los derechos en políticas públicas tiene que ser la consideración de todos los principios de los derechos de las personas que conducen a equilibrar las relaciones sociales y aumentar la capacidad de interacción en medio de sus propias diferencias, basadas en el respeto de las particularidades de cada quien y el reconocimiento mutuo en todas las dimensiones de la vida.

Si las decisiones de la Corte no se miran como una “orden” para estrictamente cumplirlas y no se identifican sus valores agregados, tal vez se desaprovecha la intención del alto tribunal de potenciar a las niñas, niños y adolescentes como sujetos integrales, capaces de razonar, actuar y de construir una vida personal que es a la larga la que contribuirá a la reconstrucción de un país de tan larga historia de conflicto armado y violencias.

Uno de los desafíos en el marco del postconflicto será la visión de reconstrucción de país, la cual puede estar fundada estas consideraciones que a la larga deben contribuir a la transformación de relaciones sociales y las políticas públicas tendrán el gran desafío de formular una acorde y viable operacionalización.

Parte del preámbulo de la Declaración Universal de los derechos del Hombre y los diferentes tratados internacionales han presentado como justificación para la reivindicación de los derechos de las personas el anhelo de aportar al progreso social, la libertad, la justicia y la paz en el mundo reconociendo la dignidad

humana. Esta intencionalidad debe estar presente no solo en el espíritu de las normas, sino de las políticas públicas y su operacionalización en búsqueda del restablecimiento de los derechos, la contribución al desarrollo y el aporte a la paz de Colombia.

Se lee entre líneas que parte de los propósitos de la corte con esta providencia no solo tiene que ver con buscar la reivindicar los derechos de una población vulnerable y dar herramientas para ello, sino reeducar al mismo estado, a las entidades con competencia para garantizar los derechos de las personas y a la misma sociedad frente a la necesidad de reformular la institucionalidad, la cultura política. La corte está planteando un marco de valores renovado y unas pautas que afirmen el ejercicio ciudadano pasando del discurso y la ley a una práctica mas vivencial del respeto por los derechos fundamentales.

Güendel afirma que “la transformación social que se deriva de ello surgirá del cambio normativo, pero sobre todo de la internalización cultural del respeto de la “otredad”.” (2000,p.184) En ese sentido la corte no fue contundente en fijar orientaciones relacionadas con procesos educativos, comunicativos y de sensibilización social que aumenten las capacidades de las personas frente al conocimiento de los derechos propios y de los otros y el derecho a vivir con dignidad. Aunque tal vez esto no sea una competencia de la corte, si se hace necesario evidenciar esta necesidad de educar a la población civil y de manera particular a las familias, niñas, niños, adolescentes y cuidadores de los mismos.

Por otra parte se requiere incidir en la opinión pública como motor de la movilización social para una mayor apropiación de derechos, de las obligaciones del estado, de su oferta y por otro lado para una vigilancia de las políticas, programas, proyectos y acciones encaminadas a la protección de los derechos de la población infantil víctima de desplazamiento forzado.

La movilización de la sociedad civil ha sido clave en la reivindicación de los derechos humanos. A propósito, la Corte se sustenta en las investigaciones realizadas de manera alternativa por las organizaciones de sociedad civil promotoras de los derechos de las niñas y los niños y algunas de ellas vigilantes del problema de la situación de desplazamiento en Colombia. Estas organizaciones se han vuelto expertas en monitoreos periódicos y muy cualificados sobre la situación de derechos, identificación de casos emblemáticos, seguimiento jurídico, desarrollo normativo internacional, etc.

Así que muchas organizaciones han ganado reconocimiento y respeto por su labor cualificada. El enfoque de derechos reconoce que la promoción de los derechos no solo es de competencia de las entidades del estado. Considera de gran importancia el papel de la sociedad civil. En ese sentido, la Corte ordena la incorporación de organizaciones de la sociedad civil expertas en los temas de competencia para que las entidades del estado trabajen de la mano con estas.

La conceptualización de política pública hoy, espera la concertación de las diferentes entidades del estado con la sociedad civil desde su diseño hasta su implementación y vigilancia. Sin embargo, esta providencia no define ni delimita la forma y nivel de participación. Es mas, la Corte obvia la posibilidad que las organizaciones de sociedad civil sea vigilantes del proceso de aplicación de las órdenes impartidas. En este asunto, la corte tiende a ser mas conservadora al exhortar a las entidades de control a ejercer su rol de vigilancia y control a las entidades del estado en el marco de la ejecución de las órdenes impartidas por el alto tribunal.

Esta visión limitada del alto tribunal, puede corregirse en la política pública, en sus programas y proyectos. Y debe ser así. Se requiere un nivel de coherencia en la medida en que se está empoderando un sujeto social, potenciando un poder ciudadano y requiere garantías reales de participación e incidencia social y



política. Es necesario superar el mecanismo de la consulta, el cual es importante, a la participación de la sociedad vista como la posibilidad de incidir en realmente en cada uno de los momentos de vida de una política pública.

Colombia requiere de una base social cualificada que aporte a la transformación de país y una de las maneras de hacerlo es que su gente sea protagonista y actor activo a través de los mecanismos formales y no formales de participación.

Una sociedad en postconflicto y visionando un nuevo futuro requiere visionar el fortalecimiento de la democracia. En ese sentido los niveles de interacción, diálogo, reconocimiento entre los gobiernos y la ciudadanía deben ser parte de las intenciones de las políticas públicas. Un enfoque de derechos debe estar contribuyendo en ese sentido a la democracia.

Y para ello también es indispensable considerar muy intencionalmente la intersectorialidad e intergubernamentalidad. Al interior de las entidades del estado, las ramas del poder y los niveles de gobierno, es necesaria la interacción entre estos niveles. Bien tanto la corte como entidades de la sociedad civil identificaron en el seguimiento inicial al Auto 251 que buena parte de las falencias tiene que ver con la dificultad de coordinación entre las entidades del estado y por otro lado la coordinación territorial, encontrando distancias entre las acciones locales con las regionales y las nacionales.

Aquí entonces se plantea otro desafío y no solo en el marco de las políticas públicas referidas a los asuntos de la infancia, sino a las del problema del abordaje del desplazamiento interno.

En los últimos años una de las principales evidencias de las tensiones interinstitucionales se vieron evidenciadas a partir de la promulgación de la Ley

1448 de 2011, Ley de Víctimas y restitución de tierras con respecto la política pública y la normatividad existente sobre la atención a la población desplazada.

La Ley 1448 de 2011 incorpora a la población desplazada dentro de una conceptualización mas amplia de las víctimas. De hecho hace explícito el enfoque diferencial y cataloga a la población infantil como sujeto especial de protección. Desde esta perspectiva es importante el reconocimiento del principio de integralidad de la ley. Pero para crear las condiciones de la operacionalización esta Ley debe modificar los actores que deben formular las políticas e implementarlas.

El Decreto Reglamentario 0790 de 2012 de la Presidencia de la República acaba con el SNAIPD quien en el marco de la Ley de Atención a la Población en desplazamiento estaba encargado de diseñar las políticas, planes y programas y con el CNAIPD encargado de la implementación, de hecho estas instancias habían quedado acéfalas pues la secretaría técnica las ejercía la Agencia Presidencial de Acción Social, ente que en el nuevo gobierno desapareció con la nueva estructura.

Este decreto crea entonces el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como el órgano encargado de articular las diferentes entidades del estado para el desarrollo de la Ley de Víctimas, y al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con funciones de diseñar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos para la atención y reparación integral a las víctimas.

Estos cambios de raíz generan confusiones y tensiones, que aunque transitorias es la aspiración, alimentan las razones para la desarticulación y la falta de coordinación interinstitucional e intergubernamental.

La corte pone de presente el desafío de la articulación entre los entes gubernamentales y los no gubernamentales en aras de contribuir a actuaciones con calidad, incluyentes y participativas. Se espera que las políticas que se desprendan de la Ley de Víctimas recojan el espíritu de las órdenes de la Corte.

Esta providencia sigue los parámetros del enfoque de derechos. Se puede catalogar que sus órdenes están dirigidas al fortalecimiento de políticas de infancia en el marco del desplazamiento y en sí a políticas sobre desplazamiento forzado que incluyen la promoción, defensa, protección y materialización de los derechos humanos, posicionándose la necesidad de la operacionalización encaminada al goce efectivo de derechos y de superar el Estado de Cosas Inconstitucional de las condiciones de la población en situación de desplazamiento.

Así pues, los temas realizados por la Corte, corresponden a temas novedosos pero que está relacionados directamente con problemas del goce efectivo de derechos, “ejercicio de la libertad para todas las personas y la igualdad de acceso a las oportunidades de una mejor condición de vida”. (Güendel, 2000, p. 189)

Sin embargo, es necesario hacer unas observaciones frente al análisis que se pueda hacer de manera específica al contenido del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al desplazamiento Forzado, los tres proyectos pilotos en el ámbito de la prevención de tres riesgos especiales que aquejan a menores de edad y los doce proyectos pilotos en el ámbito de la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado, pues se perciben ciertas distancias entre la argumentación y sustento mismo de la providencia y los mecanismos de operacionalización ordenados por la corte.

Si bien en la etapa diagnóstica y descriptiva de la situación de violaciones de derechos que sufren las niñas, niños y adolescentes se hace un importante énfasis en la invisibilidad de la población infantil en la política pública de

desplazamiento e intenta devolver la visibilidad a unos diez y ocho mil niños descritos en los procesos judiciales que llevaron a la actuación de la corte a través de los proyectos piloto, es cierto también que no es claro el mecanismo de identificación no solo del número real de niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento y la identificación física de cada uno de ellos.

Esto obedece a otro tipo de falencias estructurales del Estado como la dificultades en registro civil de nacimiento para lograr la identificación. Pero también hay otro tipo de problemáticas adicionales, entre ellas los mitos que existen al interior de la población desplazada de evitar reportar nuevos nacidos so pena de perder beneficios de parte del estado. Otra situación frecuente que se observa en comunidades con familias que han sufrido desplazamiento es que hay un nivel de flotación de esta población, pues es uno de sus mecanismos de protección para evitar ser ubicados por sus victimarios y entrar en riesgo de re-victimización. Esto hace difícil lograr una estadística real de la población afectada y de su ubicación.

En ese sentido, la operacionalización de los programas debe incluir en sus marcos lógicos estos riesgos, porque la experiencia ha demostrado este modus operandi de la población. Al contemplar estas realidades se deben preveer estrategias de identificación de la población meta.

Por otra parte, la Alta Corte omite tanto en el programa como en los proyectos piloto las garantías para la participación de la población sujeto en estos mismos. Si bien los sujetos del programa y de los proyectos son los menores de edad, no se habilita un espacio de participación de tal manera que los niños y niñas incidan en la formulación, desarrollo y evaluación del programa mismo. No se habilita el espacio para escuchar las voces de los niños y niñas frente a las medidas ordenadas por la corte, a pesar de estar descrito en el diagnóstico y la parte motivacional.

Sobre este aspecto no se puede confundir la participación de las organizaciones de la sociedad civil expertas en la promoción de los derechos de las niñas y los niños, la cual si está explicitada en el programa y los proyectos, con una pretensión que estas organizaciones representen la voz de las niñas, los niños y los adolescentes. Es deber habilitar un espacio de interlocución con la población participante en el programa y los proyectos piloto como una de las formas en que se les afirmen como sujeto de derechos.

En otro sentido, en el Programa y los proyectos piloto se puede evidenciar una ausencia de la incorporación del componente del acceso a la justicia. En su justificación la Alta Corte ha insistido en la necesidad de la protección de la población, y denuncia graves violaciones a la integridad de niñas y niños como son el reclutamiento forzado, violencia sexual, afectación por minas antipersonales, entre otros. Sin embargo no explicita medidas para la protección jurídica que estaría dada a través de garantías de acceso a la justicia para las niñas, niños y adolescentes frente a estas graves violaciones a sus derechos.

Informes han demostrado que las estadísticas identifican a la población infantil como la principal víctima del conflicto armado y particularmente del desplazamiento, debería existir una orden explícita de incorporar medidas especialmente para garantizar la verdad de lo que pasó, justicia, reparación y garantizar la no repetición de las violaciones a sus derechos.

## 6.2. La Providencia a la luz de la Acción Sin Daño.

La reciente perspectiva de la acción sin daño, hoy considera como un enfoque cobra mayor importancia a la hora del planteamiento de medidas encaminadas a la transformación y especialmente en contextos tan complejos como el colombiano por su larga historia de conflicto armado y el enquistamiento de prácticas violentas que generan altos riesgos de vulneración de los derechos de las personas.

Es por eso que uno de los “filtros” a través de los cuales es necesario leer e interpretar las normas, las políticas, programas y proyectos sociales es la Acción sin Daño. El adagio popular dice que muchas veces es mas malo el remedio que la enfermedad. En el caso de programas, proyectos, políticas, o cualquier medida que busque cambiar una situación determinada es necesario preguntarse, si realmente redundará en beneficio o por el contrario causará mas daño.

En el caso de la providencia emitida por la Corte Constitucional es necesario hacer la pregunta. Entre otras razones porque la providencia busca aportar al restablecimiento de derechos y el restablecimiento de la condición de sujeto social, sujeto integral, sujeto de derechos y sujeto de especial protección. Así que la Corte no puede caer en el riesgo de generar medidas que puedan conducir a una re-victimización.

De acuerdo al diagnóstico, exposición de motivos y decisiones es posible determinar que el espíritu de la providencia busca posicionar prioritariamente la condición de “sujeto” de las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado así como el respeto por su dignidad y por tanto exige al Estado y a la sociedad garantías para su ejercicio.

Esta intencionalidad está lejos de generar daño, por el contrario, es una actuación necesaria para orientar las medidas que desde este argumento se deban desprender, no solo desde las obligaciones del estado, sino desde las obligaciones y responsabilidades mismas de la sociedad y la familia, conducentes a contribuir a las condiciones necesarias para que las niñas, los niños y adolescentes puedan, en ejercicio de sus derechos, de sus libertades y autonomía, formular su “proyecto de vida”, libremente escogido, pero habiendo superado las afectaciones ocasionadas por el desplazamiento forzado.

Se puede interpretar que la Corte Constitucional evita a partir de sus órdenes generar daño. Las órdenes impartidas relacionadas con el Programa de Protección a las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado y los proyectos pilotos, buscan dar respuesta a los riesgos que genera la exposición de los menores de edad a situaciones derivadas del desplazamiento y de la conflictividad social cotidiana.

Aunque la Corte ordena una serie de proyectos piloto, que limita la cobertura de las medidas de prevención y atención, se puede entender que deja la iniciativa al gobierno y sus diferentes entidades y niveles territoriales de gobierno, para que adopten medidas permanentes inspiradas en los proyectos pilotos, hasta tanto haya un restablecimiento de los derechos.

Tal vez estas órdenes debieron ser mas contundentes insistiendo en que se deben hacer el número de programas y proyectos necesarios para el restablecimiento de los derechos y no limitarlos a un único programa y 2 proyectos pilotos. El riesgo que se corre con las órdenes impartidas por la corte es que no sea entendida la orden y el espíritu de la misma, y se entienda mas bien como una orden que cumplir.

Eso sí, la Corte deja explícita la orden de incorporar el programa y los proyectos piloto a la política pública de atención a la población desplazada. Este asunto requiere de mayor vigilancia especialmente buscando evitar mayor re-victimización a la población infantil en situación de desplazamiento.

Un elemento común con el enfoque de derechos es validar y facilitar los procesos de participación de la sociedad civil. En el enfoque de la Acción Sin daño, es necesario el papel de la Sociedad Civil en materia de veeduría y vigilancia no sólo en término de cumplimiento de las órdenes impartidas por la corte, sino de

evidencias que las medidas adoptadas estén cumpliendo su propósito y no estén generando daño.

Una herramienta necesaria, inclusive articulando el enfoque de acción sin Daño y el de Derechos Humanos, es la formulación o adopción de indicadores de proceso y resultado que permitan la medición desde ambas perspectivas en una política, programa o proyecto. Al respecto ya existen por un lado indicadores en derechos humanos promovidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH- (OACNUDH, 2012) y por otro está la Batería de Indicadores frente al Goce Efectivo de Derechos Humanos del Gobierno Nacional y una Matriz actualizada y que fue enviada a la Corte Constitucional. (DNP,2013)

Herramientas de este tipo no solo son funcionales para el gobierno y sus diferentes instancias a la hora del diseño, implementación y evaluación de sus políticas, sino que son herramientas para la sociedad civil y la población sujeto de la política, para contribuir en todos los niveles del desarrollo de una política, incluyendo su vigilancia.

El enfoque de la acción sin daño, no debe verse como un nuevo planteamiento sancionatorio. Por el contrario, debe ante todo entenderse desde la perspectiva de la prevención del daño y en este caso particular, es una prevención de la revictimización de las niñas, niños y adolescentes que han sufrido desplazamiento. Es una importante contribución hacia la generación de condiciones para mitigar y reparar el daño y operacionalizar las garantías de la no repetición de estas vulneraciones y violaciones a los derechos.

En ese sentido, el enfoque de la acción sin daño exige la valoración permanente de los contextos y la aplicación de la perspectiva diferencial. Tal vez no es lo mismo vivir en situación de desplazamiento en zonas rurales que en zonas



urbanas, o no es lo los efectos del desplazamiento en municipios de la costa caribe a municipios en el interior del país.

El enfoque de la acción sin daño, ayuda a formularse preguntas relacionadas con la pertinencia de medidas adoptadas de acuerdo al contexto y a hacer preguntas finas particulares a asuntos de género, etnia, edad, etc. Y evitar generar una re-victimización.

La consideración de una acción sin daño de manera intencional en una política pública o en sus programas o proyectos va a contribuir a prevenir el daño en personas, de tal manera que puedan ser personas sanas, felices, viviendo dignamente. Esto tiene efectos sociales, pues tendremos familias y comunidades mas proclives a vivir dignamente, encaminadas a vivir en paz, adoptando formas de resolver sus conflictos de manera pacífica. Y a su vez, esto tiene efectos en el país cuyo valor agregado es lograr una sociedad en paz y desarrollada.

### 6.3. Una mirada a la providencia desde los dos enfoques como una mirada ética.

El Auto 251 de 2008 fundamentado en la Sentencia T-025 de 2004, hace una importante contribución social, jurídica y política pero también ética, al evidenciar los efectos particulares que ocasiona el desplazamiento armado sobre una población históricamente invisibilizada como han sido las niñas, los niños y adolescentes que han sufrido el desplazamiento interno en Colombia.

Vista la providencia a partir de los enfoques de derechos humanos y de la acción sin daño, se evidencia que hay un propósito de restablecer el derecho de esta población. De manera detalla explica la forma como niñas, niños y adolescentes se exponen al desplazamiento, a los efectos de este y a los efectos del conflicto armado. A esto se suma la alta exposición en medios adversos que terminan re-victimizando a esta población.

Este diagnóstico lleva a identificar minuciosamente los riesgos especiales y problemas a los que se enfrenta esta población y que son susceptibles de cambiar en la medida en que el estado a través de sus entidades, la sociedad civil y las familias tengan una apuesta para cambiar esta realidad.

Ambos enfoques nos han demostrado que sus pilares fundamentales giran alrededor de la prevalencia del “sujeto”. Y esto es lo que a puesto de presente el alto tribunal. Sujetos de especial protección.

La contribución de la Corte radica en su terca y decidida exhortación a la familia, sociedad y estado para que asuman responsabilidades frente a la necesaria inversión que hay que hacer para restablecer los derechos de la infancia que ha sufrido desplazamiento y ha sido víctima del conflicto armado. Y no solamente tiene que ver con inversión económica. Tiene que ver con una inversión social y una inversión en valores. Buscar garantizar el ejercicio de las libertades, será una importante contribución al desarrollo y la paz. Pero las libertades deben estar sustentadas en el desarrollo de capacidades, de autonomía y de la ciudadanía plena.

Una visión de desarrollo humano y paz es uno de los desafíos éticos que tenemos las y los colombianos. Es necesario desaprender la práctica de la guerra y el ejercicio de la fuerza para dimensionarnos en una práctica del respeto por la dignidad propia, respeto por el otro y reconstruir nuevos parámetros de convivencia, reconocimiento especial a los mas pequeños de la sociedad, reconocer y vivir los derechos de todas y todos y visionar que nunca mas en Colombia hayan conflictos armados que dañen a sus habitantes.

## 7. CONCLUSIONES

El proceso de la investigación llevó a la necesidad de adoptar unos “lentes” especiales para hacer un análisis de la perspectiva ética de una providencia desarrollada por un Alto Tribunal Colombiano en materia de niñez en situación de desplazamiento que emite órdenes al ejecutivo para la corrección de una política pública y un paso a paso de la operacionalización a través de un programa y dos proyectos piloto.

Estos dos lentes fueron el enfoque de derechos humanos y el enfoque de la acción sin daño. El enfoque de los derechos humanos tiene un desarrollo amplio basado en los tratados internacionales que se han establecido a partir del reconocimiento de los derechos del hombre. El desarrollo conceptual y jurídico brindo elementos precisos de análisis de la providencia.

El enfoque de la acción sin daño, aunque de reciente planteamiento, dio elementos de análisis a la providencia muy complementarios al enfoque de derechos, sin perder de vista la observación a las afectaciones que pueden ocasionarse a partir de decisiones institucionales y que influyen en el proyecto de vida de las personas.

A partir de estas consideraciones, se concluye que si bien el Auto 251 de 2008 en sí misma no es una política pública, dio una serie de lineamientos para la reivindicación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en Colombia, necesarios de incorporarse en la política pública de atención a la población desplazada y en sus diferentes planes, programas y proyectos.

Sin ser de su competencia, la Corte estructura un Programa de Protección a las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento forzado y dos tipos de proyectos pilotos, uno prevención y otro de atención del desplazamiento y dicta órdenes a las entidades competentes de su implementación, fijando plazos para la presentación de resultados. Esta actitud de la corte demuestra su decisión de más que exhortar al Estado, es buscar la garantía de los derechos de esta población.

El lente de los dos enfoques utilizados facilitó la comprensión del Auto, su diagnóstico y análisis, así como sus decisiones.

Esta providencia remarca la invisibilidad social y jurídica de las niñas, los niños y adolescentes en situación de desplazamiento y llama la atención de la necesidad de incorporar en la política pública de atención a la población desplazada el enfoque diferencial en atención a la población infantil. Recuerda a su vez que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos y sujetos de especial protección.

A partir de este reconocimiento la Corte, apoyada en organizaciones de la sociedad civil y entes de control, elabora un diagnóstico de la población infantil durante la situación de desplazamiento y evidencia un listado de riesgos especiales y problemas generados a partir del desplazamiento y a causa de la problemática social en diferentes regiones del país.

Este diagnóstico es lo que le permite a la Corte sustentar sus decisiones y ordenar directamente un programa de protección y proyectos piloto en materia de prevención y atención en el marco del desplazamiento.

Si bien la persistencia de la Corte ha sido alta en el seguimiento a las órdenes impartidas a las entidades del estado, no solo se evidenciaron dificultades para la

concreción de las medidas. El cambio de gobierno nacional ocasionó cambios institucionales afectando la adopción de las respuesta de las entidades del estado.

La afectación puede ser positiva o negativa. Positiva porque contextualiza y facilita la adecuación las medidas de acuerdo a los avances en materia de derechos humanos que tiene el país y a su visión de construcción de paz y reconciliación. Pero pueden ser negativas, en la medida en que niñas, niños y adolescentes no estén recibiendo la atención pertinente y oportuna por parte de las entidades del estado y puedan sufrir nuevas victimizaciones, aumentando el daño ya causado por el desplazamiento inicial.

El análisis de la providencia a partir de los dos enfoques demuestra entonces la importancia de poner especial cuidado en asuntos como el goce de los derechos, pero además la vivencia y el reconocimiento de la persona como sujeto de estos derechos. Para ello es necesario que la sociedad colombiana disponga de una sociedad civil organizada, capaz de interactuar con las distintas ramas del poder, con los niveles territoriales de gobierno. Todas estas instancias están llamadas a conocer de primera mano la realidad de la población civil en el marco del conflicto armado, para que aumenten sus capacidades de denuncia y al mismo tiempo de identificación de necesidades susceptibles de formulación de políticas, programas y proyectos.

Las políticas públicas en un marco de postconflicto y de una visión de construcción de paz y desarrollo desde estos enfoques requiere incluir intencionalmente en la operacionalización garantías de participación de sociedad civil y de la población sujeto de la política de tal manera que en medio de la diversidad de lenguajes y discursos hayan ideas complementarias para nutrir las medidas a tomar. Habilitar estas oportunidades a través de mecanismos formales y no formales de participación aunarán esfuerzos especialmente en los territorios para no dejar que las políticas públicas tengan un carácter centralista.

El fomento de la participación es una de las formas del reconocimiento de las personas como sujeto de derechos, sujetos con libertades y autonomías, sujetos con capacidades para reflexionar y actuar. Y en ese sentido debe considerarse como un valor agregado el aporte a la construcción de la ciudadanía y al fortalecimiento de la democracia.

Finalmente es posible determinar que la Providencia Auto 251 de 2008 es un referente ético visto desde la perspectiva de derechos humanos y acción sin daño por sus contribuciones en el reconocimiento jurídico y fáctico de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de desplazamiento. Queda el desafío para los gobiernos, las entidades del estado, la sociedad en general y las familias acoger, apropiarse de esta exhortación práctica que busca dar lugar prevalente en la sociedad a la infancia que tanto ha sido afectada por el conflicto armado y en particular por el desplazamiento forzado.

## BIBLIOGRAFIA.

ACNUR. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Mis Derechos Primero. Programa Para La Protección Diferencial De Los Niños, Niñas Y Adolescentes, Frente Al Desplazamiento Forzado. SNAIPD. 2010.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México. 1991. ISBN: 968-842-318-1

CICR. Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. 1977.  
<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

CIDH. Protocolo de San Salvador. 1988.  
<http://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>. COALICO. Putschipu. El hacedor de Paz. Boletín No. 24. Edición especial Balance 2011.

CODHES. Al Tablero. Boletín sobre Niñez y Desplazamiento. No. 2. 2009

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991.  
[www.constitucioncolombia.com/](http://www.constitucioncolombia.com/)

CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Auto 218 de 2006. Sala Tercera de Revisión. 11 de agosto de 2006. Mag Ponente Manuel José Cepeda Espinoza.

\_\_\_\_\_ Auto 251 de 2008. Sala Segunda de Revisión. Octubre 6 de 2008. Mag Ponente Manuel José Cepeda Espinoza.

\_\_\_\_\_ Sentencia C-371/00 M.P. Mag. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 29 de marzo de 2000.

\_\_\_\_\_ Sentencia T 025 de 2004. Sala Tercera de Revisión. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, DC., Enero 22 de 2004

CORTINA, Adela. *Etica Mínima*. TECNOS, 6ta Edición. Madrid.2006. ISBN: 84-309-3471-5.

DEPARAMENTO NACIONAL DEL PLANEACION DNP. Documento CONPES 109. 2007.

\_\_\_\_\_ Indicadores Goce efectivo de Derechos Matriz Entregada a la Corte Constitucional el 26 de febrero de 2013.

<https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci%C3%B3naPoblaci%C3%B3nV%C3%ADctima/IndicadoresdeGoceEfectivodeDerechos.aspx>

DIARIO OFICIAL. No. 39.640 Ley 12 de 1991. Bogotá, Enero 22 de 1991

\_\_\_\_\_ No. 40.165 . Decreto 2591 de 1991. Bogotá 19 de noviembre de 1991

\_\_\_\_\_ No. 43.091. Ley 387 de 1997. Bogotá, 24 de julio de 1997

\_\_\_\_\_ No. 45.248. Ley 833 de 2003. Bogotá. 14 de julio de 2003

\_\_\_\_\_ No. 46446. Ley 1098 de 2006. Bogotá. Noviembre 8 de 2006.

\_\_\_\_\_ No. 48407. Decreto 0790 de 2012. Bogotá. Abril 20 de 2012.

FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos. *Deslinde conceptual entre “daño a la persona”, “daño al proyecto de vida” y “daño moral”*. En: *Foro Jurídico, Año 1, N° 2 Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú, Julio de 2003*

FIERRO, Jaime. *Políticas Públicas Regionales: Una Guía Teórico-Methodológica*. Departamento de Políticas y Descentralización. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. GTZ. Santiago de Chile, Octubre de 2008.

GARZA SALINAS, Mario. *Políticas Públicas, Seguridad en el marco de la Acción del Estado*. EN: *Los Desafíos de las Seguridad Pública en México*. Procuraduría General de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana. México 2002. ISBN. 970-32-0234-9.



GÜENDEL, Ludwing. La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. En: Política Social. Vínculo entre el Estado y la Sociedad. Flacso, Unicef, Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica. 1era Edición. 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas y Derechos Humanos. En: Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. 2002. ISSN. 0482-5279.

HIPOCRATES. Juramento Hipocrático. 500 a.c. En: Opera Omnia. Edic. de Radicius. Venecia, 1736. Tomo I.  
<http://www.fmed.uba.ar/depto/microbiologia/eljuhi.pdf>

JIMENEZ BENITEZ, William. El Enfoque de Derechos Humanos y las Políticas Públicas. En: "Políticas Públicas y Gobernabilidad. Transformaciones de la Acción Pública". Escuela Superior de Administración Pública. 2007.

MERINO, Mauricio. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD Reforma y Democracia. No. 41. Caracas. Junio 2008

MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras. Ed Justicia Transicional. 2012.

MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL. Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019. Bogotá. 2009

OACNUDH. Convención de los Derechos del Niño. 1989.  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

\_\_\_\_\_. Preguntas Frecuentes Sobre El Enfoque De Derechos Humanos En La Cooperación Para El Desarrollo. ONU. Nueva York y Ginebra. 2006.

\_\_\_\_\_. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. 2000.  
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-conflict.htm>

OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José de Costa Rica. 7 al 22 de Noviembre de 1969. [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

\_\_\_\_\_. Protocolo de San Salvador. 1988.  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

ONU. Declaración de las Naciones Unidas. 1948.  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

\_\_\_\_\_. Comisión de Derechos Humanos. Principios rectores de los desplazamientos Internos. 1998.  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

RODRIGUEZ, Ana Luz. Acción Sin Daño y Construcción de Paz. El enfoque ético de la acción sin daño. Universidad Nacional de Colombia. COSUDE. GIZ Cooperación Alemana. 2011.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Introducción Para el Análisis de Políticas Públicas. En: Cuadernos De Administración Universidad Del Valle. N° 30. Diciembre De 2003

SEN, Amartya. Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, primera edición. 2000.

SHUE, Henry. Ethical Dimensions of Public Policy. En: The Oxford Handbook Of Public Policy. Oxford University Press. New York 2006.

URREGO, Jaime. Ponencia para el Encuentro internacional "Retos y propuestas sobre Acción sin daño y construcción de paz en Colombia". Universidad Nacional de Colombia, COSUDE, Embajada de Suiza, GTZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Bogotá D.C. 17 y 18 de septiembre del 2009

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. El Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Bogotá 2001. ISBN 958-95810-7-2