

Expediente T-9.266.908

MP. Cristina Pardo Schlesinger

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-005 de 2024

Referencia: Expediente T-9.266.908

Asunto: Acción de tutela presentada por las ONG Humanidad Vigente Corporación Jurídica y Fundación Regional de Derechos Humanos Joel Sierra contra el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y la Gobernación del Departamento de Arauca

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Natalia Ángel Cabo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

Hechos y pretensiones

1. 1. Los accionantes Olga Lilia Silva López y Sergio Alejandro Rodríguez Díaz integrantes de Humanidad Vigente Corporación Jurídica y Juan Carlos Torregrosa de la Fundación Regional de Derechos Humanos Joel Sierra, organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y defensa de los derechos humanos con especial énfasis en la defensa de los derechos e intereses de las niñas y los niños, presentaron acción de tutela en contra del Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y la Gobernación del Departamento de Arauca por el ejercicio de acciones – cívico militares en diferentes zonas del Departamento de Arauca, las cuales, dicen, son contrarias al interés superior del menor, el derecho a la integridad, libertad de expresión, prohibición de participación de niñas y niños en el conflicto armado, entre otros derechos fundamentales protegidos por la Constitución.

2. Los accionantes relataron que el Ejército Nacional, durante el mes de agosto de 2021, desempeñó diferentes acciones cívico militares en el Departamento de Arauca y otros departamentos, en las cuales participaron niños y niñas de la región. Al respecto, señalan los siguientes acontecimientos:

2.1. Jornada de Apoyo al Desarrollo y Mercado Campesino en Puerto Jordán, Arauca, el 14 de agosto de 2021. La página web del municipio informa que la actividad contó con la presencia del Ministerio de Defensa y otras instituciones públicas. Además, indican que en la página web del Ejército Nacional se hizo referencia a que «las actividades consistieron en charlas, talleres, formación, atención a primera infancia, familias y jóvenes en acción. Así mismo, se hizo alusión a la entrega de juguetes y kits de prendas de vestir».

2.2. Alegan los demandantes que el 26 de agosto de 2021 el Ejército Nacional convocó a la sociedad civil a una jornada institucional en el municipio de Tame, Arauca, la cual se realizaría el 4 de septiembre de 2021.

2.3. Manifiestan que el 20 de julio de 2022 en el municipio de Salina, Departamento del Cauca, el Ejército Nacional hizo partícipes a niñas y niños de muy corta edad en el desfile militar en conmemoración de la independencia.

2.4. Afirman que la Asociación Juvenil y Estudiantil Regional, ASOJER, denunció acciones cívico militares desarrolladas en diferentes zonas del Departamento de Arauca como la realizada el 4 de agosto de 2022, en presencia de la Gobernadora del Departamento. Ese día se llevó a cabo el juramento de “patrulleritos escolares” a partir de actividades con la Policía

2.5. Así mismo, exponen que «el 23 de septiembre de 2022 diferentes organizaciones de derechos humanos denunciaron públicamente que Militares de la Primera Brigada del Ejército Nacional y miembros del Departamento de policía de Boyacá estaban llevando a cabo acciones cívico militares con niñas y niños de la escuela Laureles de Cocuy. Los militares ingresaron a la institución con armas de fuego y uniformes para hacer charlas y actividades con la niñez, incluyendo menores de 10 años».

2.6. Resaltan que el 2 de octubre de 2022, en Tibú, Norte de Santander, la Policía Nacional en compañía del Ejército Nacional llevó a cabo actividades cívico militares con estudiantes menores de edad.

3. Consideran que estas actividades cívico militares están prohibidas por el Código de la Infancia y Adolescencia en su artículo 41.29, ya que ponen en riesgo la vida e integridad de este grupo. Así mismo, resaltan que el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a Colombia cesar este tipo de actividades con menores de edad, incluyendo tanto a instituciones militares como de policía. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Ejército y sus integrantes son objetivo de las confrontaciones militares y establecer escenarios cívicos aumenta el nivel de riesgo de la población civil vulnerable.

4. Insisten en que las instancias internacionales especializadas en la protección de los derechos de la niñez ya «habían alterado (sic) a Colombia de los riesgos y violaciones a los derechos humanos que generan las acciones cívico-militares, incluso solicitando su suspensión inmediata, incluyendo las realizadas por la policía.»

5. Para fundamentar sus afirmaciones, las demandantes aportaron, entre otras, las siguientes evidencias fotográficas:

6. En este escenario, solicitan (i) se reconozca la violación y riesgo de perjuicio irremediable de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 44 de la Constitución Política; (ii) información acerca de qué otras acciones cívico-militares se han llevado a cabo diferentes a las mencionadas y ordenar su suspensión inmediata; (iii) se ordene al Ministerio de Defensa abstenerse de realizar acciones cívico-militares en el Departamento de Arauca y en cualquier zona de conflicto del país; (iv) se ordenen las investigaciones de las autoridades que

participaron y ordenaron las actividades cívico-militares reseñadas en esta acción de tutela.

Trámite procesal

7. Mediante auto del 24 de noviembre de 2022, se avocó el conocimiento de la presente solicitud de tutela y dispuso correr traslado del escrito petitorio al Comandante del Ejército Nacional, al Ministerio de Defensa y a la Gobernación de Arauca, para que en el término de 12 horas se pronunciaran sobre las circunstancias referidas en la demanda y ejercieran su derecho a la defensa.

Contestación a la acción de tutela

8. Gobernación de Arauca. A través del asesor jurídico, la Gobernación solicitó ser desvinculada por falta de legitimación en la causa por pasiva al no vulnerar los derechos invocados. Señaló que, como entidad territorial, goza de autonomía para la gestión de sus intereses en virtud de los cuales tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones además de participar en las rentas nacionales. Que es una persona jurídica distinta del Ministerio de Defensa Nacional y Ejército Nacional.

9. Ministerio de Defensa y Ejército Nacional. Tanto el Ministerio de Defensa como el Ejército Nacional guardaron silencio.

Decisión de primera instancia

10. El Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, mediante sentencia del 1 de diciembre de 2022, consideró vulnerados los derechos fundamentales de los niños y niñas del Departamento de Arauca al integrarlos en acciones cívico militares y ponerlos en riesgo a pesar de estar prohibido por la Ley 1098 de 2006 y las recomendaciones que ha emitido sobre la materia el Comité de los Derechos del Niño.

11. En consecuencia, tuteló el derecho fundamental reclamado a favor de los menores de edad y ordenó al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional «la suspensión inmediata de acciones cívico – militares, donde se registre la participación de niños, niñas y adolescentes, igualmente, deberán abstenerse de manera inmediata de implicar a niños en actividades

militares, como las visitas escolares a bases militares o los actos militares en las escuelas en el DEPARTAMENTO DE ARAUCA o en cualquier zona de conflicto». Igualmente, ordenó al Departamento de Arauca iniciar las acciones necesarias para la vigilancia y garantía de los derechos fundamentales de los menores de edad que habitan ese territorio y la suspensión de este tipo de campañas en el departamento.

Impugnación

12. El comandante de la Décima Octava Brigada del Departamento de Arauca, presentó impugnación contra el fallo de tutela por considerar que se vulneraron las garantías del debido proceso al no haberse notificado al Comando General de las Fuerzas Militares, al Comando Ejército ni a ese comando sobre los hechos y pretensiones de la tutela. Igualmente, señaló que tampoco se les notificó el fallo y que tuvieron conocimiento del mismo por fuentes anónimas del Departamento de Arauca.

13. Por lo anterior, solicitó la inaplicabilidad del fallo de tutela, la anulación de la actuación y la debida notificación con el fin de garantizar el derecho al debido proceso. Así mismo, solicitó que mientras está pendiente la solución del recurso se suspenda la medida de no realización de actividades cívico - militares en el Departamento de Arauca y todas las zonas de conflicto.

14. De otra parte, los ciudadanos Said Mohamad Rubi Martínez, Gilberto Gómez González, Sandra Julieth Mora Bautista, Edgar Hernán Echeverry Martínez, Luis Alfonso Ospina Blandón, Efraín Caicedo Reyes y Andrés Erazo manifestaron tener interés en el caso y presentaron escrito de impugnación contra el fallo proferido por el juez de primera instancia, manifestando su inconformidad con la decisión y defendiendo las actividades cívico - militares realizadas por el Ejército en distintas zonas del país.

15. Mediante auto del 6 de diciembre de 2022 el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y medidas de Seguridad (i) concedió la impugnación presentada por el Coronel MARTIN RICARDO MARTINEZ ALDANA, en su calidad de Comandante de la Décima Octava Brigada del Ejército Nacional, contra del fallo proferido por ese Juzgado y, (ii) no concedió el recurso propuesto por los ciudadanos como quiera que no son sujetos procesales vinculados al trámite constitucional.

Decisión de segunda instancia

16. Mediante sentencia del 23 de enero de 2023 la Sala de Decisión de Tutela del Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela.

17. En primer lugar, se pronunció sobre la solicitud de nulidad por la presunta indebida notificación de la parte accionada concluyendo que, en el presente caso, no existía duda sobre la actuación del juzgado de primera instancia, que remitió «en debida forma la acción de tutela junto con sus respectivos anexos a fin de que dicha entidad corriera traslado y se pronunciara sobre los hechos de los cuales se presumía la vulneración, siendo notificado a los buzones electrónicos dispuestos para tal fin en su página web, conforme las exigencias contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2014».

18. En segundo lugar, analiza la procedencia de la tutela y consideró que en este caso no se encontraba satisfecho el requisito de subsidiariedad ya que los accionantes pudieron, entre otras, «haber iniciado la acción popular, como quiera que lo pretendido es la suspensión inmediata de las acciones cívico-militares, donde se registre la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades tales como las visitas escolares a bases militares o los actos militares en las escuelas del Departamento de Arauca o en cualquier zona de conflicto, es oportuno recordar que se consagra en la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos e intereses colectivos (...)».

19. En tercer lugar, tampoco consideró viable la procedencia de la acción de tutela de forma transitoria al no advertirse un perjuicio irremediable que requiera el amparo constitucional, «por ausencia de amenaza grave e inminente de los derechos fundamentales de los menores aquí agenciados».

20. Expuso el Tribunal que en este caso la demanda no logró delimitar cómo la condición particular de la participación militar en las actividades cívicas afecte gravemente la integridad de los menores. Aunque los actores alegan la existencia de una amenaza sobre los derechos a la vida y a la integridad física, en su criterio, «no brindan elementos de juicio que, desde un punto de vista objetivo, indiquen la configuración de los presupuestos que estructuran la amenaza a un derecho fundamental».

Actuaciones realizadas durante el trámite de revisión ante la Corte Constitucional

21. Auto de pruebas. El 1 de agosto de 2023, la magistrada ponente decretó la práctica de pruebas para mejor proveer en el asunto de la referencia. Mediante auto, solicitó al Ministerio de Defensa Nacional y al Ejército Nacional, a la Defensoría del Pueblo y a la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), información relacionada con los hechos denunciados en la acción de tutela de la referencia.

Información recibida en sede de revisión.

22. Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). Mediante escrito del 9 de agosto de 2023, COALICO intervino de conformidad con la invitación realizada por esta Sala de Revisión, allegando información sobre los hechos denunciados en la acción de tutela y enunciando las implicaciones de estos en el marco del conflicto armado.

23. En primer lugar, hizo una conceptualización de las acciones cívico militares, también llamadas «jornadas de apoyo al desarrollo» por parte del Ejército Nacional, manifestando que las mismas «se caracterizan por ser prácticas militares en las que se usan indebidamente las capacidades de la Fuerza Pública en el marco de jornadas o acciones con apariencia de servicio y beneficio social a las comunidades, en tanto responden a las necesidades urgentes de la población civil de algún territorio, pero a la postre la ponen en un alto riesgo de ser víctima de las confrontaciones armadas». En ese escenario, los miembros de la Fuerza Pública fungen como prestadores de servicios educativos, sanitarios o humanitarios, a través de brigadas de salud u odontología, actividades recreativas que pueden incluir circos y campañas educativas, entre otras.

24. En segundo lugar, expresó que estas acciones son altamente inconvenientes en el marco del conflicto armado interno ya que «implican un indebido involucramiento de la población civil con uno de los bandos o actores combatientes, lo cual genera miramientos y retaliaciones por parte de los otros grupos combatientes en su contra». Por lo tanto, es posible que la población civil quede en medio del fuego cruzado en caso de confrontación armada durante la realización de la jornada o que sea estigmatizada como colaboradora.

25. Igualmente, alegó que estas acciones, cuando «involucran personas menores de 18 años

pueden ser consideradas como una forma de utilización ilícita de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado (art.162 del Código Penal), sobre todo en los escenarios en los que aparejan la utilización de niñas, niños y adolescentes como informantes, mensajeros o en el cumplimiento de roles logísticos para las confrontaciones. A nivel cultural, entre otras implicaciones, las acciones cívico-militares promueven ideales militaristas que aumentan el riesgo de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por actores armados».

26. COALICO reconoció que «si bien las Fuerzas Armadas y de Policía deben brindar seguridad y apoyo logístico cuando sea requerido por entidades de carácter civil, ello no implica que sus competencias constitucionales y legales les permitan sustituirlas en el marco de su misionalidad».

27. En tercer lugar, destacó que el Observatorio de Niñez y Conflicto Armado (ONCA) de COALICO no cuenta con información relacionada con los hechos de la demanda, sin que ello signifique que los mismos no hayan ocurrido sino únicamente que no fueron incluidos en el ciclo de reporte y verificación que se realiza. Aun así, allegó información sobre el monitoreo de eventos verificados de acciones cívico-militares realizadas en los periodos temporales mencionados por los accionantes tanto a nivel regional (departamentos de Arauca, Cauca y Norte de Santander), como a nivel nacional y señaló que, hasta la fecha, se han registrado y verificado «59 eventos de acciones cívico-militares que habrían afectado a por lo menos 6.663 niñas, niños y adolescentes. Solo en el 2022, la COALICO registró 10 eventos de acciones cívico-militares, que afectaron a por lo menos a 1.764 niñas, niños y adolescentes».

28. Defensoría del Pueblo. Mediante escrito del 14 de agosto de 2023, la entidad manifestó que las Defensorías del Pueblo Regionales Cauca y Norte de Santander indicaron que una vez consultados los Sistemas de información de atención y trámite de peticiones no encontraron registro de quejas o denuncias por los hechos relacionados en la demanda. Por el contrario, la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá reportó que el 19 de septiembre de 2022 se radicó queja de la fundación de derechos humanos - Joel Sierra, donde indica que se realizaron actividades cívico militares que presuntamente ponían en peligro a niños y niñas de Boyacá, entre otras. Esta queja fue trasladada al Comandante de Policía de Boyacá, al Comandante de la Primera Brigada Ejército Nacional y al Procurador Regional de Boyacá, por ser las autoridades competentes para conocer de estos hechos e informar y si es el caso adelantar las investigaciones a que haya lugar.

29. La respuesta recibida por el comandante de la Policía de Boyacá señaló que efectivamente se habían realizado dos campañas educativas en Tutazá. Una, sobre prevención de consumo de sustancias psicoactivas y embriagantes, sin que los policías portaran armas y otra dirigida a los padres sobre delitos sexuales sin presencia de menores de edad. Además, que se realizó otra campaña en El Cocuy, a petición del rector de la institución educativa, sobre violencia y prevención de embarazo en la adolescencia.

30. Alegó que la Policía maneja el programa «Abre tus ojos con las niñas y niños» relacionado con la garantía de los derechos de los niños y niñas que contempla acciones metodológicas dirigidas al trabajo directo con la primera infancia (0 a 5 años) y la infancia (6 a 11 años). También, resaltó que la Ley 1098 de 2006 en su artículo 89, numeral 2, asigna a la Policía Nacional y especialmente a la Policía de Infancia y Adolescencia la función de «diseñar y ejecutar programas y campañas de educación, prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en todo el territorio nacional».

31. De otra parte, la Defensoría adicionó que la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas informó que encontró dos registros por actividades “cívico militares”. Por lo tanto, concluyó que por los hechos que dieron origen al trámite de tutela la institución recibió dos quejas:

(i) La primera, presentada por el señor Joel Sierra el 26 de septiembre de 2022 «en la que se indica que los días 29 de agosto de 2022, en el municipio de Tutazá, y 20 de septiembre de 2022, en el municipio de El Cocuy, miembros de la Policía Nacional y el Ejército Nacional desarrollaron actividades en Instituciones Educativas del área rural con estudiantes menores de edad, portando armas de dotación. En atención a lo anterior, el 18 de octubre de 2022, la Regional Boyacá les advirtió a los comandantes de la Primera Brigada del Ejército Nacional y de la Policía de Boyacá que en el municipio del Cocuy se identificaron riesgos y, por tanto, se encuentra advertido en las Alertas Tempranas AT 026 de 2018, AT042 de 2020 y AT 004 de 2022». En la misma fecha, dijo, la Defensoría Regional Boyacá remitió por competencia al Procurador Regional de Boyacá la denuncia, señalando que, a su juicio, los hechos ocurridos vulneraban los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que asisten a las Instituciones Educativas y constituían una clara infracción al Derecho Internacional Humanitario, con el fin de que esa entidad iniciara el trámite correspondiente.

(ii) La segunda, presentada por el señor Joel Sierra el 27 de abril de 2022 en la Defensoría del Pueblo Regional Arauca «por hechos acontecidos ese mismo día en la Institución Educativa Liceo Del Llano, donde, al parecer, la Policía Nacional desarrolló encuentros culturales y deportivos con los niños y niñas.» En consecuencia, la Defensoría Regional Arauca solicitó al comandante del departamento de policía que informara el objeto con el que se desarrollan las actividades a las que hacen alusión los peticionarios. Además, verificar y evaluar su pertinencia dado el contexto de conflicto armado y la obligatoriedad de observar los principios de distinción, precaución y protección del DIHC.

32. Policía Nacional. Mediante escrito de fecha 11 de septiembre de 2023, señaló que la Policía Nacional y especialmente la Policía de infancia y Adolescencia «en el marco del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en todo el territorio nacional, se ubica bajo el programa bandera “Abre tus ojos” cuya finalidad es contribuir a la prevención de la violencia y protección de los derechos de la población infantil y adolescente, mediante el cual se informa, orienta, sensibiliza, identifica y mitigan los riesgos presentados, a través de actividades que aporte significativamente al fortalecimiento de los factores protectores».

33. Destacó que este programa está dirigido a toda la comunidad, pero se concentra en aquella población identificada en situaciones de riesgo en los diferentes entornos, como los son el familiar, educativo y social.

34. Seguidamente, señaló que el programa cuenta con cinco módulos elaborados y diseñados en coordinación con el instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Las acciones de prevención del programa “Abre tus Ojos” se clasifican en diferentes categorías de acuerdo a su nivel de impacto, permitiendo organizar y planear el objetivo y la frecuencia en la que se realizarán.

PROGRMA ABRE TUS OJOS

Categoría Alta

Actividades que generan un fuerte impacto por tener objetivos de gran enfoque, proyectando beneficiar una gran concentración de personas, producir efectos significativos en la opinión pública y generar un efecto positivo que logre generar cambios en el comportamiento de las

personas y en su percepción frente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Categoría Media

Categoría Baja

Actividades comunes que se desarrollan a diario, que no sobrepasan de 50 personas, tienen un objetivo frente a una problemática definida, su frecuencia es repetitiva con el fin de consolidar su impacto y resultados esperados a corto, mediano y largo plazo.

Cuadro elaborado por el despacho.

35. Indicó que en el marco de este programa las actividades que se realizan corresponden, entre otras, a charlas educativas, cine foros, obras de teatro, dramatizaciones, actividades lúdicas, difusión en medios de comunicación y otras que se consideren pertinentes como foros y simposios.

36. Finalmente, expone como objetivos de estas actividades: (i) empoderar a la Policía Nacional y las comunidades en el efectivo cumplimiento, garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; (ii) promover cambios de actitud en la sociedad, los individuos y las instituciones que fomentan la confianza en las autoridades y en la acción de la justicia, motivando la denuncia frente a la comisión de conductas punibles contra los niños, niñas, y adolescentes; (iii) contribuir a la prevención de las violencias, promocionando la convivencia y seguridad ciudadana a través de la solidaridad y el ejercicio no violento del poder, a través del cambio cultural, institucional y social; (iv) fortalecer los factores protectores de las familias y las comunidades mediante la promoción de patrones de crianza pertinentes, el respeto a la diferencia, el reconocimiento de los derechos, las responsabilidades, la participación y el sentido de pertenencia social; (v) vincular a la sociedad, la familia, las instituciones del estado y los organismos no gubernamentales, en la construcción y ejecución de acciones conjuntas, de acuerdo a la problemática que en materia de infancia y adolescencia se identifique.

37. Ejército Nacional. El Jefe del Departamento Jurídico Integral manifestó en su respuesta que las actividades que se denuncian se «desarrollaron en el marco del Pan (sic) de

Aceleración de Acción Unificada (PAAU), que se centró en el propósito de pasar del control militar al control institucional del territorio, estableciendo que una de las líneas de acción de las Fuerzas Militares va orienta (sic) en apoyar el fortalecimiento del estado de derecho y legitimidad democrática en los territorios, mediante la llegada de las instituciones, la prestación de servicios básicos y la protección de la población civil, desde las capacidades de la Acción Integral, prevención policial y la oferta estatal con entidades claves, a través de Jornadas de Apoyo al Desarrollo – JAD, encaminadas a la recuperación del tejido social del territorio, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones vulnerables en el corto y mediano plazo».

38. Señaló que la Jornada de Apoyo al Desarrollo realizada en Puerto Jordán, Arauca, no reportó ninguna novedad negativa y, por el contrario, fomentó un escenario de interacción social integrando a instituciones relevantes de carácter nacional.

39. Seguidamente, afirmó que el Ejército «no realiza actividades cívico militares sino actividades de Acción Integral» las cuales están definidas en el Manual de Campaña del Ejército No. 3-53.0 como «el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército a las de los asociados de la acción unificada en apoyo a la intención del comandante». En este escenario, el Ejército cumple con su mandato constitucional, legal y misional «entendiendo los conceptos operacionales, la experiencia, el profesionalismo y la capacidad de la fuerza por medio de los roles de prevenir, configurar y vencer, donde prevenir y configurar se ejecutan de manera permanente y el rol de vencer es el producto exitoso de la correcta aplicación de la fuerza».

40. Indicó que el fundamento doctrinal de la Acción Integral se comprende desde la misión institucional, que consiste en «conducir operaciones militares orientadas a defender la soberanía, independencia, integridad territorial, proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación». (Resaltado del texto original).

41. Seguidamente, expuso los escenarios en los que se desarrollan estas actividades en el Departamento de Arauca por parte de la Décima Octava Brigada:

Escenario

Fundamento

Actividades/actuaciones

1. 1. Fortalecimiento de la memoria histórica

Las Unidades de Acción Integral del Ejército realizan campañas con el propósito de recuperar, fortalecer y afianzar la labor del soldado, especialmente de aquellos héroes que han dado su vida en cumplimiento de su misión constitucional.

2. Realización de actividades con grupos étnicos

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos

Se generan estrategias de relacionamiento con comunidades étnicas, con el fin de lograr reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos y el DIH.

3. Realización de obras de desarrollo comunitario

Directiva Permanente 00205 de 2017 del Ejército Nacional, Auto 004 de 2019 de la Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 Programa Fe en Colombia

Se persigue la interacción entre la comunidad y las fuerzas armadas, en coordinación con las autoridades locales y solucionar o mitigar una necesidad básica que tenga la comunidad.

4. Planeación y ejecución de jornadas de apoyo al desarrollo – JAD

Disposición 00178 de 2017 del Ejército Nacional, Ley 1448 de 2011, Resolución 0175 de 2017 por la cual se aprueba la disposición No. 041 de 2016 para la Creación del Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo (CAAIC)

Se busca fortalecer el liderazgo de los comandantes en zonas estratégicas y contribuir con la recuperación social del territorio, con participación interinstitucional del Estado. Estas jornadas se realizan de manera constante en las comunidades.

Cuadro elaborado por el despacho.

42. En cuanto a la finalidad o el objetivo de las acciones integrales que dice realizar el Ejército, manifiesta que éstas se orientan a apoyar el cumplimiento de la misión y el bienestar de la población civil. De esta forma, las relaciones civiles militares (RCM) describen el vínculo entre la sociedad civil en su conjunto y la organización militar establecida para protegerla.

43. Resaltan que las actividades de Acción integral «se realizan bajo el planeamiento de operaciones de apoyo de la defensa a la autoridad civil, como parte de las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) y se centra en lograr la unidad de esfuerzos para la ejecución de tareas de ayuda humanitaria, cooperación civil militar y asuntos civiles».

44. Estas tareas de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC), dice, se llevan a cabo «únicamente en el territorio nacional y por solicitud de una autoridad civil siempre y cuando el primer propósito de éstas no se vea evidentemente vulnerado; en segundo lugar, estas tareas no se consideran como una acción letal para unidades en desarrollo de tareas ofensivas; en tercer lugar, no es aplicable a las actividades de propias tropas o dentro de cuarteles militares; por último, las operaciones de acción integral y desarrollo y el apoyo a la recuperación social del territorio juegan un papel importante en el desarrollo de estas operaciones debido a que este es un elemento primordial para lograr la consolidación».

45. Respecto de los lineamientos y protocolos de seguridad, señala que estas actividades están coordinadas por el Ejército y las instituciones gubernamentales, procurando el bienestar de la población civil. Afirma que las instituciones no trabajan desagregadas, sino que están entrelazadas entre sí para asegurar una articulación eficaz y lograr la recuperación social del territorio, principalmente en zonas con problemática de violencia, difícil acceso a los bienes y servicios públicos, narcotráfico y débil presencia institucional. En ese escenario, los comandantes de las unidades militares emplean su participación para ejercer un liderazgo regional en los espacios de articulación tales como Consejos de Seguridad y Comités de orden público, para planear actividades que sumen esfuerzos en pro de la garantía de los derechos de la población civil.

46. Aclara, además, que en las actividades donde participan niños y adolescentes se requiere la autorización de los padres o tutores y se cuenta con un tercero validador, cuya función es ser garante del respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes como grupo de

especial protección constitucional. Que corresponde con el funcionario del ICBF a nivel nacional o su representante regional o municipal, comisarios de familia o personeros municipales. También se vincula a los funcionarios de Policía de Infancia y Adolescencia, donde hagan presencia.

47. Finalmente, manifiesta que antes, durante y después de este tipo de actividades se realizan operaciones militares de seguridad perimétrica y de área, con el fin de garantizar la seguridad de los funcionarios públicos y de la población que participa en la actividad.

48. Ministerio de Defensa. A través de la directora de Derechos Humanos y DIH, el ministerio manifiesta que el desarrollo de las capacidades diferenciales y distintivas de las Fuerzas Militares está regulado por tres aspectos, que estima relevantes:

i) Las directrices más recientes adoptadas por la cartera ministerial para la protección de NNA en el contexto del conflicto armado interno.

49. Respecto de este punto, manifestó que, en el mes de octubre de 2022, el Estado se adhirió a la Declaración sobre Escuelas Seguras, como un compromiso intergubernamental liderado por Argentina y Noruega desde el año 2015, «que ofrece a los países la oportunidad de expresar su apoyo político a la protección de estudiantes, profesores, escuelas y universidades en época de conflicto», dando aplicación a los principios del Derecho Internacional Humanitario.

50. También indicó que, en virtud de lo ordenado por la Jurisdicción Especial para la Paz a través del Auto TP-SA 1305 de 2022, el Ministerio de Defensa Nacional adoptó la Directiva Permanente 01 del 30 de enero de 2023: «Directrices y medidas para incorporar en la doctrina de la fuerza pública acciones que contribuyan al reconocimiento de la calidad de víctimas de los niños, niñas y adolescentes (NNA) reclutados o utilizados en el conflicto armado interno, en el marco de la política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados (GAOML) bajo los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los principios del Derecho Internacional Humanitario y las normas constitucionales de respeto a la vida y la dignidad humana». El punto 3 de esta directiva, dijo, dispone que deben «tomar, en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos – Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad

y las Direcciones Operativas de cada Fuerza medidas de precaución en las actividades de acción unificada estatal y jornadas de apoyo al desarrollo, en las que intervengan las fuerzas militares y participen NNA, con el fin de evitar y prevenir retaliaciones por parte de los grupos armados ilegales contra éstos, sus familias y/o comunidades.”

51. Además, en el marco de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz” 2022-2026, se tienen objetivos específicos tendientes a la generación de condiciones de seguridad, desde la perspectiva de seguridad humana, y de fortalecimiento de la legitimidad de la Fuerza Pública.

ii) Los proyectos en curso para fortalecer la aplicación de las directrices adoptadas.

52. Al respecto, señaló que en desarrollo de la citada directiva permanente se realizan «jornadas de socialización de la doctrina militar como parte de su proceso continuo de actualización bajo estándares internacionales y se han fortalecido las actividades de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con énfasis en la garantía y protección de derechos de NNA».

iii) Los mecanismos de seguimiento y control implementados para prevenir y atender casos de presuntas violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH.

54. Señaló que durante la vigencia 2022 la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) solicitó información sobre el marco doctrinal de las denominadas “acciones cívico-militares” lo cual fue resuelto en el mismo sentido de las precisiones realizadas por el Ejército Nacional, frente al caso concreto. No obstante, afirmó que «en desarrollo de este mecanismo no se han recibido alegaciones documentadas que, de manera específica, se refieran a presuntas violaciones a los Derechos Humanos o infracciones al DIH, en que puedan haber incurrido integrantes de las Fuerzas Militares, en hechos asociados a la Acción Integral del Estado o las Jornadas de Apoyo al Desarrollo, las cuales en todo caso se cumplen con fines constitucionalmente legítimos».

55. De la misma manera, indicó que la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual en contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) no ha advertido de manera formal «situaciones específicas de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes derivadas de Jornadas de Apoyo al Desarrollo o

generado, al menos, recomendaciones al respecto que puedan llegar a considerar su suspensión en ciertas regiones del país».

56. En consecuencia, solicitó la confirmación del fallo de segunda instancia y, «por la relevancia constitucional del asunto, se dicten los exhortos que se consideren pertinentes de cara a mantener el fortalecimiento de la salvaguarda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por parte de las autoridades competentes en las Jornadas de Apoyo al Desarrollo, en línea de las directrices y medidas ya adoptadas por el Ministerio de Defensa Nacional».

57. Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría indicó que la regional Boyacá recibió denuncia presentada por la Fundación Joel Sierra, motivo por el cual ordenó iniciar indagación previa contra responsables por determinar del Ejército Nacional y de la Policía Nacional. Proceso que, dijo, se encuentra en etapa de evaluación probatoria de indagación previa.

58. De otra parte, indicó que la regional de Arauca de la Procuraduría, en virtud de fallo de tutela del 1 de diciembre de 2022 y para hacer seguimiento a la orden de suspensión de las acciones cívico militares, requirió a la Gobernación de Arauca y al Ejército para solicitar información de si a la fecha se siguen adelantando jornadas cívico militares en la zona, recibiendo como respuesta que no se adelantan actividades de acción integral en instituciones educativas o en las que participen NNA. Indicando también que la Secretaría de Educación Departamental no ha otorgado permiso para este tipo de jornadas.

. CONSIDERACIONES

Competencia

59. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y, 33 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Objeto de la decisión

60. De acuerdo con la demanda de tutela antes relacionada, el objeto de la controversia se concentra en la realización de actividades cívico militares por parte del Ejército Nacional y/o

la Policía Nacional, en zonas afectadas por el conflicto armado como los departamentos de Arauca y Boyacá. En la que participa la población civil, particularmente menores de edad. En criterio de los accionantes, este proceder desconoce el Derecho Internacional Humanitario y los derechos fundamentales de los menores, así como la legislación interna e internacional.

Procedencia de la acción de tutela

61. Legitimación en la causa por activa. De conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, cualquier persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, actuando por sí misma o a través de representante o agente oficioso.

62. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que cuando se trata de menores de edad, son los padres los legitimados para promover la acción de tutela con el fin de proteger sus derechos fundamentales afectados o amenazados, ello, en tanto ostentan la representación judicial y extra judicial de los descendientes mediante la patria potestad. Sin embargo, la jurisprudencia también ha aceptado que en estos casos en los que están involucrados menores de edad, el análisis de la legitimación para presentar una acción de tutela con el fin de proteger sus derechos fundamentales se flexibiliza y de esta forma no se limita a los representantes legales de los menores, sino que permite que otras personas actúen como agentes oficiosos para la defensa de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

63. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución, que establece como obligación de la familia, la sociedad y el Estado «asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos» y permite que «cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción a los infractores».

64. En estos eventos, para evitar una extralimitación en contravía de las facultades que confiere la patria potestad, se exige un mínimo de justificación y acreditarse los siguientes requisitos:

(i) no concurre persona que ejerza la patria potestad o la misma está formal o materialmente inhabilitada para formular las acciones judiciales o administrativas necesarias; o (ii) que si

bien concurren los padres o guardadores, existe evidencia que los mismos se han negado a formular las acciones y dicha omisión afecta gravemente los derechos del niño o niña concernida.

65. Adicionalmente, la Corte Constitucional también ha aclarado que la legitimación de los representantes legales para presentar la tutela a favor de los menores no impide que otras personas, de manera excepcional, agencien sus derechos cuando se está «ante un escenario de vulneración cierta y grave de los derechos constitucionales de los niños y niñas, que requiere además la atención urgente de los mismos, so pena de que se configura un perjuicio irremediable».

66. En el caso concreto, la acción de tutela fue promovida por dos ONG, Humanidad Vigente Corporación Jurídica y la Fundación de Derechos Humanos Joel Sierra, cuyo objeto es la promoción y defensa de los derechos humanos con especial énfasis en la defensa de los derechos e intereses de las niñas y los niños. La demanda se circunscribe en el marco de la posible vulneración de los derechos de los NNA que han participado en acciones cívico militares en los departamentos de Arauca y Boyacá.

67. En ese contexto, se advierte la acreditación de la legitimación en la causa por activa, particularmente al concurrir los presupuestos de la agencia oficiosa excepcional antes descrita, de la siguiente manera:

(ii) Los titulares de los derechos son sujetos de especial protección constitucional por ser menores de edad que residen en los departamentos de Arauca y Boyacá. Al respecto se advierte que no hay información en el expediente sobre la posición de los padres de estos menores, ello se puede explicar en tanto, no hay sujetos individualmente determinados. En cuanto a la individualización de los sujetos cuyos derechos fundamentales han sido presuntamente vulnerados, aunque no se identifican por parte de los demandantes, es posible identificar que son los niños, niñas y adolescentes que habitan en los municipios en los cuales se han realizado las actividades cívico militares y denunciados en la demanda de tutela.

(iii) Sin perjuicio de lo anterior, en este caso se configura la excepción al estar ante un alegado escenario de vulneración grave de los derechos fundamentales de los NNA, como consecuencia de las dinámicas del conflicto interno armado que azota particularmente a

estos departamentos.

68. Así las cosas, se acreditan los elementos del perjuicio irremediable, ante la posible amenaza de los derechos a la vida e integridad física, entre otros, de los NNA que residen en los departamentos de Arauca y Boyacá que participan en las acciones denunciadas en el marco del conflicto interno armado. De manera que es necesario que se adopten medidas al respecto.

69. Legitimación en la causa por pasiva. La solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución y 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991, sobre la que se predica la posible vulneración o amenaza del derecho fundamental.

70. En esta oportunidad, la demanda se presentó contra el Ministerio de Defensa, la Gobernación de Arauca y el Ejército Nacional. Además, las acciones cívico militares cuestionadas fueron realizadas por el Ejército Nacional y la Policía Nacional en los municipios señalados en la acción de tutela.

71. Teniendo en cuenta que el Ministerio de Defensa Nacional es el responsable de la formulación de la política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual de NNA y de la formulación de directrices dirigidas a la fuerza pública para actuar ante la sociedad civil y en medio del conflicto armado, está legitimada por activa. Respecto del Ejército y la Policía Nacional, al ser las denunciadas de realizar las acciones cívico militares, son estas autoridades las llamadas a responder en caso de que se establezca que sus actuaciones vulneraron los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes habitantes de esas entidades territoriales. Finalmente, respecto de la Gobernación de Arauca, es la autoridad encargada de coordinar las actividades que se realicen en el departamento y de garantizar la protección de sus habitantes, así como el mejoramiento social y cultural de los mismo. Razón por la cual, es receptora de cualquier orden que llegue a proferirse en esta sentencia en el ámbito de sus competencias.

72. En tal virtud, las entidades referidas acreditan el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

73. Inmediatez. La Sala considera que, en este caso, la acción de tutela acredita el requisito de inmediatez. Las denuncias que hacen los demandantes corresponden a hechos

acontecidos entre agosto de 2021 y septiembre de 2022 y la acción de tutela fue presentada en octubre de 2022. Lo anterior indica que, desde el último hecho denunciado como generador de la vulneración de los derechos fundamentales de los NNA y la presentación de la tutela, transcurrió poco más de un mes. Este término resulta prudente y razonable.

74. Subsidiariedad. La acción de tutela tiene carácter residual y subsidiario, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, el cual dispone que «solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable».

75. Al decidir la impugnación presentada dentro del proceso, el juez de segunda instancia estimó que la acción de tutela era improcedente por cuanto el mecanismo idóneo para lograr la protección de los derechos invocados era la acción popular, al tratarse de derechos colectivos.

76. Aunque es cierto que el caso involucra a un colectivo de menores de edad, ello no significa que la afectación alegada no se produzca de manera generalizada en los derechos fundamentales a la vida y a la integridad y a no participar del conflicto armado de cada uno de los sujetos representados. En efecto, esta corporación ha reiterado que la acción de tutela es procedente para proteger los derechos fundamentales de un número plural de personas.

77. La Sala considera que en este caso no se evidencia un derecho colectivo afectado que haga improcedente la acción de tutela. Por el contrario, sí es posible entender, de las denuncias contenidas en el escrito de tutela, que la actuación de las autoridades demandadas puede estar vulnerando derechos de rango fundamental como los derechos a la vida, a la integridad y a no ser parte del conflicto armado de cada uno de los NNA de las zonas de conflicto relacionadas. Además, teniendo en cuenta el principio del interés superior del menor, es el juez de tutela el que debe intervenir en esta problemática planteada para garantizar la satisfacción inmediata de las garantías ius fundamentales que se reclaman.

Problemas jurídicos

79. Le corresponde a la Sala de Revisión definir si el Ejército y la Policía Nacional han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a no participar del conflicto

armado de los NNA que residen en los departamentos de Arauca y Boyacá, concretamente en los municipios relacionados en la demanda de tutela, al realizar jornadas de acción cívico militar en estos territorios.

80. Para resolver el problema planteado, la sala reiterará la jurisprudencia relacionada (i) con la Fuerza Pública y sus funciones constitucionales; (ii) el principio de distinción en el Derecho Internacional Humanitario y (iii) el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes (NNA) (iv) el derecho a la vida y a la integridad de los menores y (v) la protección especial de los menores de edad en el conflicto armado interno. Con base en estas consideraciones se abordará el caso concreto.

La Fuerza Pública y sus funciones constitucionales. Reiteración de jurisprudencia

81. La Constitución Política en su artículo 216 dispone que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

82. De conformidad con el artículo 217 de la Constitución, las Fuerzas Militares, compuestas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, se instituyen con el fin de defender la independencia nacional, las instituciones públicas, así como la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional. De modo que el uso de la fuerza y de las armas debe estar orientado de manera exclusiva a cumplir las finalidades constitucionales del Estado y, principalmente, a garantizar y respetar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida.

83. En cumplimiento de estas funciones, es posible que se realicen acciones defensivas u ofensivas, según las circunstancias, razón por la cual, los miembros de la fuerza pública y, en especial de las fuerzas militares, están expuestos a riesgo excepcional de sus propias vidas. En efecto, la jurisprudencia ha sido enfática en reconocer que el «cumplimiento de su función constitucional en un contexto de violencia y conflicto armado como el colombiano implica que los militares se vean sometidos al riesgo de sufrir daños en su vida y en su salud, incluso de terminar convertidos en víctimas de dicho conflicto». Sobre el particular, es pertinente destacar que el parágrafo 1º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 reconoce que los miembros de la Fuerza Pública pueden ser víctimas del conflicto armado y, por tanto, tienen derecho a la reparación.

84. Así las cosas, los miembros de las fuerzas militares son considerados objetivos militares, a diferencia de lo que ocurre con la población civil. Es decir, tienen un riesgo mayor respecto de cualquier otro ciudadano en virtud de su función constitucional. Ahora, lo anterior no implica que se encuentren desprotegidos de cualquier agresión contra su vida, ya que las acciones en desarrollo del conflicto deben atender los principios de necesidad militar y humanidad, distinción, precaución, y proporcionalidad.

85. Por su parte, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución, la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, a cargo de la Nación, que tiene una finalidad principalmente preventiva en el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, y para asegurar que los habitantes del territorio vivan en paz.

86. Al tener naturaleza civil, en principio, «no está diseñada para combatir la guerra sino para mantener la paz y armonía entre los civiles. Sin embargo, en la actual coyuntura colombiana esta distinción con las Fuerzas Militares, en la práctica, no siempre obedece a la realidad de los hechos. Por tanto, esta Corte ha reconocido que el cuerpo de policía se encuentra en una “zona gris” pues en muchas ocasiones debe defender a la población civil en escenarios de guerra.»

87. Sobre el particular, esta Corporación en la sentencia T-1206 de 2001 señaló:

La naturaleza preventiva de su función implica que el cuerpo de policía deba tener la capacidad de reaccionar rápidamente para contrarrestar situaciones que, de extenderse, comprometan el ejercicio de los derechos y libertades, o amenacen la convivencia pacífica.

En efecto, la función que cumple la policía consiste principalmente en vigilar y controlar conglomerados humanos, lo cual hace indispensable que la ubicación de sus estaciones en ciudades y municipios esté diseñada estratégicamente hacia tal propósito. A pesar de lo anterior, la situación actual de conflicto colombiano, impide que se pueda clasificar el cuerpo de policía como una institución de naturaleza enteramente civil desde un punto de vista normativo, pues los factores de inestabilidad que se viven cotidianamente en ciertas zonas del país son generalizados, hasta el punto de que sus miembros, y las instalaciones donde desarrollan su labor, constituyen objetivos militares frecuentes de la guerrilla. Por otra parte, en este conflicto, los medios utilizados por los actores armados para atacar las estaciones de

policía son indiscriminados y en ocasiones resultan lesionando gravemente a la población civil. En esa medida, el desbordamiento del conflicto armado lleva a un incremento de la violencia, que a su vez implica que algunos aspectos inherentes a la prestación de un servicio público cuya finalidad es garantizar la vida y demás derechos a la población, terminan por convertirse en un riesgo para los bienes jurídicos que se pretenden proteger mediante el mismo servicio.

88. Así las cosas, en algunos casos y zonas del país la Policía Nacional es considerada como parte del conflicto, motivo por el cual deben cumplir, en todo momento y lugar, las normas relativas al Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Principio de distinción en el Derecho Internacional Humanitario. Deber de no involucrar a la población civil en el conflicto armado. Reiteración de jurisprudencia

89. El principio de distinción, como parte del IV Convenio de Ginebra y sus protocolos adicionales y como una de las piedras angulares del Derecho Internacional Humanitario, ha sido analizado en varias oportunidades por esta corporación. De conformidad con este principio las partes en conflicto deben diferenciar entre combatientes y no combatientes, quienes no deben ser objeto de acción bélica.

90. En este contexto y para los efectos del principio de distinción en su aplicación a los conflictos armados internos, una persona civil «es quien llena las dos condiciones de no ser miembro de las Fuerzas Armadas o de los grupos armados irregulares enfrentados, y no tomar parte activa en las hostilidades» y el concepto de población civil «comprende a todas las personas civiles individualmente consideradas.»

91. Al precisar los alcances del principio de distinción, esta Corte señaló en la Sentencia C-225 de 1995 que la «protección general de la población civil contra los peligros de la guerra implica también que no es conforme al derecho internacional humanitario que una de las partes involucre en el conflicto armado a esta población, puesto que de esa manera la convierte en actor del mismo, con lo cual la estaría exponiendo a los ataques militares por la otra parte». Así, también ha señalado que las estrategias de seguridad y defensa «pueden comprender mecanismos de cooperación con la administración de justicia y con la fuerza pública, pero sin colocar a los civiles en la disyuntiva de ser aliados o enemigos; dichas

estrategias pueden igualmente establecer programas de sensibilización y alerta frente al terrorismo, pero sin transformar a los particulares en espías al servicio del Estado, o en sucedáneos de la fuerza pública. Esto significa entonces que las mencionadas estrategias de seguridad y defensa no pueden imponer deberes tales a la población civil, que terminen involucrándola en el conflicto armado, ya que no sólo se estaría afectando el principio de distinción derivado del derecho internacional humanitario, sino que además se estaría desconociendo el mandato constitucional, según el cual, las tareas de protección de la soberanía y el orden público corresponden a la Fuerza Pública, y no a los particulares».

92. Este principio se compone de varias reglas, las cuales ha identificado la jurisprudencia constitucional, señalando principalmente las siguientes: «(1) la prohibición de dirigir ataques contra la población civil, (3) la prohibición de desarrollar acciones orientadas a aterrorizar a la población civil, (3) las reglas relativas a la distinción entre bienes civiles y objetivos militares, (4) la prohibición de ataques indiscriminados y de armas de efectos indiscriminados, (5) la prohibición de atacar las condiciones básicas de supervivencia de la población civil, y (6) la prohibición de atacar a las personas puestas fuera de combate». Estas reglas están interrelacionadas y permiten garantizar que se proteja a la población civil y no combatiente en escenarios de confrontaciones armadas internas.

93. De otro lado, esta corporación ha compatibilizado la exigencia constitucional de apoyar y respetar a las autoridades legítimamente constituidas y el mandato según el cual en todo caso rigen las reglas del derecho humanitario, las cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad concluyendo que «la regla que se desprende de una adecuada ponderación de estas normas en tensión es indudablemente que, en situaciones de conflicto armado, el deber constitucional de los particulares de apoyar a las autoridades se encuentra limitado por el principio de distinción, por lo cual no puede el Estado involucrar activamente a la población civil en el conflicto armado.» Es decir, que este principio de distinción constituye un límite a los deberes que tienen los particulares en materia de orden público.

94. Así las cosas, la Corte ha reconocido que, respecto del conflicto interno colombiano, las reglas de Derecho Internacional Humanitario y particularmente el principio de distinción son de aplicación imperiosa e importante, como consecuencia de la grave afectación de la población civil a lo largo de estos años. Debiendo evitarse no solo el desplazamiento forzado sino su utilización como escudos o desplegando alguna conducta que los exponga ante los

ataques del enemigo.

Breve caracterización del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes (NNA)

95. La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 44 superior una protección especial a favor de los menores de edad. No solo son titulares de todos los derechos consagrados en la Carta, sino que se establece que 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». La norma también dispone su protección contra «toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos».

96. Esta protección constitucional se exige de la familia, el Estado y la sociedad, a quienes les atribuye la obligación de asistirlos y protegerlos, concluyendo esta norma con una cláusula de jerarquía de sus derechos al señalar que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

97. Este interés superior del menor fue desarrollado en el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, en los artículos 8 y 9, siendo clara la prevalencia de los derechos de los menores en cualquier actuación administrativa o judicial.

98. A nivel internacional, el principio del interés superior de los NNA es reconocido, entre otros, en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo, la Convención sobre los Derechos del Niño prevé que en todas las medidas que tomen las autoridades, concernientes a los menores, deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo.

99. A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el interés superior del menor y ha concluido que éste implica «un trato preferente de parte de la familia, la sociedad y el Estado, procurando que se garantice siempre su desarrollo armónico e integral». Así mismo, ha señalado que este principio del interés superior del menor «constituye un importante parámetro de interpretación para la solución de controversias en las que se puedan ver comprometidos los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al

aplicarlo debe tenerse en cuenta las condiciones jurídicas y fácticas del caso para que se opte por aquella decisión que, en mejor medida, garantice los derechos e intereses del niño con miras a su desarrollo armónico e integral».

El derecho a la vida y a la integridad física de los NNA. Reiteración de jurisprudencia

100. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución «no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia».

101. Este derecho ha sido considerado como un derecho cualificado, como el primero y más importante de los derechos que consagra la Constitución. Ello por cuanto sin su preeminencia y protección los demás derechos carecerían de razón. En virtud de lo anterior, la corte ha considerado que este derecho «impone a las autoridades públicas la obligación permanente de velar por su intangibilidad no sólo mediante la actividad tendiente a impedir las conductas que lo ponen en peligro sino a través de una función activa que busque preservarla usando todos los medios institucionales y legales a su alcance».

102. Respecto del derecho a la integridad personal, la Corte ha señalado que está íntimamente relacionado con la vida toda vez que su violación casi siempre la pone en peligro. Por lo tanto, este derecho se «relaciona con la preservación del sujeto en sus componentes físicos, sicológicos y espirituales, los cuales se hallan integrados en un conjunto armónico que justamente constituye la esencia del ser humano. Tales elementos y el todo resultante de su articulación deben permanecer inalterados por agresiones, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ataques y lesiones, por acción u omisión de autoridades o particulares. El derecho a la integridad personal se deriva directamente de la consideración y el respeto que merece el ser humano en su esencia por razón de su dignidad intrínseca, que resulta ofendida en alto grado por cualquier forma de maltrato moral o material».

103. En el ámbito internacional, los distintos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, reconocen también estos derechos a la

vida y a la integridad personal y proscriben el sometimiento de las personas a tratos inhumanos y degradantes.

104. Ahora bien, tanto el derecho a la vida como a la integridad personal, están contemplados en el artículo 44 de la Constitución en favor de los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, los artículos 17 y 18 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) consagran los derechos a la vida y a la integridad personal.

105. Derechos que, en virtud del interés superior del menor, prevalecen sobre los de los demás. Razón por la cual, todas «las personas deben tomar aquellas medidas o aplicar aquellas normas, que produzcan mayor beneficio y garantía más efectiva a los derechos de niños y niñas. Mientras que, la prevalencia de sus derechos se constituye como una regla general según la cual en caso de choque entre los derechos de un(a) menor y los derechos de otra persona que no lo es, se debe preferir prima facie la garantía del derecho del primero».

106. La jurisprudencia también ha señalado que el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de los NNA debe ser entendido en su concepto integral, el cual abarca «el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño». Resaltando a su vez que la protección especial de estos derechos de los NNA «no se limita a garantizar aspectos estrictamente necesarios para su subsistencia, sino que debe comprender las condiciones que permitan su desarrollo. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece».

La protección especial de los menores de edad en el conflicto armado interno. Derecho a no participar en el conflicto armado. Reiteración de jurisprudencia

107. Ahora bien, como se indicó previamente, en el marco de conflictos armados, internos o internacionales, la Corte ha reconocido que «los combatientes, entre quienes se encuentran los miembros de las fuerzas militares, pueden ser considerados objetivos militares, a diferencia de lo que ocurre con la población civil. Esto es, enfrentan, en virtud de su función constitucional, un riesgo mayor que el de cualquier otro colombiano (...)».

108. En ese contexto, es determinante que las fuerzas militares observen el deber de protección especial de los NNA, ya que los riesgos de afectación de sus derechos fundamentales se incrementan. Especialmente si los menores son incorporados forzosamente al conflicto como miembros de los diferentes grupos armados o involucrados en actividades cívico militares.

109. Para enfrentar este tipo de amenazas y violaciones de derechos fundamentales de los NNA, tanto en el ordenamiento jurídico internacional como en el nacional se han adoptado medidas destinadas a evitar o atenuar las consecuencias adversas que el conflicto armado puede causar en los menores.

110. Por ejemplo, el artículo 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño señala de forma general que los «Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar» y respecto del reclutamiento y participación de los menores por la fuerza pública o grupos armados irregulares, la Convención citada consagra en sus artículos 38 y 39 que los países firmantes tienen el deber de: (i) respetar los preceptos del DIH; (ii) prevenir la participación de los menores en hostilidades; (iii) no reclutar menores de 15 años en las fuerzas armadas estatales; (iv) asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado y (v) promover la reintegración social de los niños que participen en conflictos armados.

111. Por su parte, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, busca en sus 13 artículos hacer efectivo el principio relacionado con la garantía del interés superior del menor. En ese contexto, se aumenta a 18 años la edad mínima para la participación en hostilidades y para el reclutamiento obligatorio por parte de las fuerzas armadas de los Estados; se permite el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas de los países miembros a menores de 18 años, pero bajo medidas de salvaguardia que garanticen que el reclutamiento será efectivamente voluntario; se prohíbe reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años y por tanto, se adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas; se pacta el compromiso de adoptar todas las medidas jurídicas, administrativas y de otra índole necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la

vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del Protocolo y a presentar informes ante el Comité de los Derechos del Niño sobre su aplicación, entre otros compromisos.

112. Al analizar la constitucionalidad del mencionado Protocolo, la Corte señaló que «sus prescripciones resultan ajustadas a los preceptos constitucionales toda vez que no hacen otra cosa que afianzarlos. Existe una identidad de propósitos con los plasmados por el Constituyente, con los instrumentos internacionales y con las normas inferiores existentes sobre la materia. De otra parte y frente a lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al reclutamiento, considera la Corporación que el Protocolo es más garantista y presta mayor atención a los niños, niñas y adolescentes ante el conflicto armado.

113. Una cuestión que resulta de gran trascendencia es la exclusión de la posibilidad de que fuerzas armadas distintas a las de un Estado recluten o utilicen en hostilidades a menores de 18 años y el compromiso impuesto a cada Estado Parte para que adopte medidas tendientes a impedir ese proceder.»

114. De otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho internacional humanitario «salvaguarda de forma general a las niñas y niños como parte de la población civil, esto es, de las personas que no participan activamente en las hostilidades, quienes deben recibir un trato humano y no ser objeto de ataque. En forma complementaria, las niñas y los niños, quienes son más vulnerables a sufrir violaciones de sus derechos durante los conflictos armados, son beneficiarios de una protección especial en función de su edad, razón por la cual los Estados deberán proporcionarles los cuidados y la ayuda que necesiten».

115. A nivel interno y respecto del tema que interesa a la Sala de Revisión, el Código de la Infancia y Adolescencia, en su artículo 41.29, prohíbe u obliga al Estado a abstenerse de utilizar a menores en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares. Sobre el particular dispone:

ARTÍCULO 41. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:

(...)

29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares.

116. Así las cosas, es claro que lo dispuesto en los distintos instrumentos y disposiciones antes citados implica para el Estado, la sociedad y la familia un compromiso ineludible de proteger a los menores frente a cualquier peligro o riesgo que puedan enfrentar. De tal manera que es deber del Estado, principalmente, tener en cuenta el interés superior del menor en la adopción de medidas que atañen a los NNA y garantizar que no participarán directa o indirectamente del conflicto armado.

Análisis del caso concreto.

117. Como se indicó en párrafos precedentes, los accionantes cuestionan el accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en algunos municipios de los departamentos de Arauca y Boyacá, en los que se han realizado actividades cívico militares con presencia de menores de edad. En criterio de los demandantes, esta situación pone en riesgo la vida de los NNA toda vez que están ubicados en zona de conflicto interno armado y, además, el Código de la infancia y la Adolescencia y tratados internacionales prohíben este tipo de jornadas.

118. Por otra parte, el Ejército insistió en que no realiza acciones cívico militares sino Jornadas de Apoyo al Desarrollo – JAD, con respaldo constitucional, en las cuales están encaminadas a la recuperación del tejido social de los territorios, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones vulnerables en el corto y mediano plazo.

119. En ese contexto, es preciso identificar en primer lugar lo que se ha entendido por acciones cívico militares y por qué estarían prohibidas, especialmente en zonas de conflicto armado.

Acciones cívico militares y su prohibición por el ordenamiento jurídico colombiano

120. En su página web, el Ministerio de Defensa define las acciones cívico militares como:

una manera de ganar la confianza y de acercarse a la población civil a través de la

conformación de brigadas para solucionar problemas en una comunidad. Las Fuerzas Armadas de un país cuentan con equipos apropiados (maquinaria, vehículos, laboratorios clínicos, sistemas de comunicaciones, etc.). y con suficientes recursos humanos preparados en muchas disciplinas (ingeniería, medicina, odontología, comunicaciones, etc.) que pueden ser transportados y llegar a zonas muy apartadas, de difícil acceso para trabajar en favor de los necesitados. Anteriormente se tenía desconfianza del aparato militar por estar en el pasado asociado a violaciones de los Derechos Humanos, pero a gracias a los cambios institucionales, a la aplicación del derecho internacional humanitario y al respetar el concepto democrático como garantes de la constitución se vio la necesidad de lograr un estrecho vínculo con las comunidades para asociarse trabajando conjuntamente aspectos de seguridad, infraestructura de servicios, carreteras, puestos de salud. Con lo cual se logra un doble propósito: primero se gana el respeto y la confianza de una comunidad que siempre estará agradecida, con lo cual se conoce la percepción que tienen los pobladores de la presencia del Estado y de las Fuerzas Armadas (operación psicológica), segundo sirve de imagen y publicidad a las FF.AA. por la admiración que despiertan en futuros postulantes a ingresar al servicio militar. En una jornada cívico – militar la comunidad recibe tratamiento en medicina, odontología, oftalmología, los ingenieros militares reparan y abren carreteras, construyen puentes, grupos de militares se dedican a la recreación con orquestas y algunas veces disputan encuentros deportivos.

121. En su respuesta, el Ejército Nacional señaló que en la actualidad no realizan acciones cívico militares sino actividades de acción integral las cuales están definidas en el Manual de Campaña del Ejército No. 3-53.0 como «el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército a las de los asociados de la acción unificada en apoyo a la intención del comandante».

122. Resalta además, que el fundamento doctrinal de la Acción Integral consiste en «conducir operaciones militares orientadas a defender la soberanía, independencia, integridad territorial, proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación».

123. No obstante lo indicado, encuentra esta sala de revisión que la finalidad de ambas

actuaciones coincide en un mismo interés y es llegar a la población civil vulnerable y víctima del conflicto para obtener apoyo o información en las estrategias de defensa para combatir el conflicto armado interno.

124. En efecto, el antecedente de las acciones integrales lo constituyen las acciones cívico militares, con las que el Ejército buscaba «ganar la mente y el corazón de los pobladores campesinos hasta lograr su colaboración en un esfuerzo mancomunado para erradicar el bandolerismo rural y toda otra manifestación de conductas violentas o delincuenciales».

125. Ahora bien, las acciones integrales tienen tres ejes o líneas estratégicas, dentro de las que se encuentran las acciones integrales coordinadas, entendidas como «la parte de la Acción Integral que a través de los Asuntos Civiles, Asuntos de Gobierno, Asuntos Indígenas y de minorías étnicas, Comando de Profesionales Oficiales de Reserva, coadyuva al Comandante Militar para que junto con los otros representantes legales del Estado y de la sociedad civil organizada (juntas Administradoras locales, juntas de Acción Comunal, etc.), contribuyan de manera directa en la recuperación social del territorio, el bienestar y la paz sostenible que requiere la Nación».

126. El objetivo de esta línea estratégica es otorgarle a las Fuerzas Militares «una función social mediante la cual se les garantice el bienestar a las comunidades, por intermedio de las unidades militares que tienen jurisdicción en sus zonas, solucionando problemas sociales con capacidades propias y en coordinación con los integrantes de dichas comunidades. Conforme lo asevera el Comando General de las Fuerzas Militares (2009) la acción integral coordinada es la mejor estrategia que tienen las Fuerzas Armadas para establecer contacto con la población civil, permitiendo paulatinamente la consolidación de territorios vedados anteriormente y la obtención del apoyo y afecto de sus habitantes (p.30).» En esta línea estratégica, se encuentran las Jornadas de Apoyo al Desarrollo (JAD) de las que hace referencia el Ejército en su respuesta.

127. Para la COALICO, las acciones cívico militares «implican que los miembros de la Fuerza Pública se presenten en los territorios y áreas civiles como prestadores de servicios educativos, sanitarios o humanitarios, por ejemplo, mediante: brigadas de salud u odontología, actividades recreativas que pueden incluir circos y campañas educativas, entre otras. Las acciones cívico-militares representan una causa potencial de vulneración de

derechos fundamentales y son altamente inconvenientes en el marco del conflicto armado colombiano en la medida que, tal y como lo ha podido observar la COALICO, implican un indebido involucramiento de la población civil con uno de los bandos o actores combatientes, lo cual genera miramientos y retaliaciones por parte de los otros grupos combatientes en su contra. Así, las acciones cívico-militares ponen en riesgo a la población civil que puede quedar en medio del fuego cruzado en caso de confrontación armada (durante la realización de la jornada) o puede ser estigmatizada como colaboradora por parte de otro grupo armado (con posterioridad al desarrollo de la jornada)».

128. Resaltó que cuando estas acciones involucran menores de 18 años, son consideradas como una forma de utilización ilícita de NNA en el conflicto armado, sobre todo en escenarios en los que se les usa como informantes, mensajeros o en roles logísticos. Así mismo, estimó que estas jornadas promueven ideales militaristas y aumentan el riesgo de reclutamiento por parte de los actores armados. Explicó que «entregar un regalo por parte de la Fuerza Pública, posar en una fotografía con un efectivo militar o el mero hecho de participar en una jornada recreativa guiada por miembros de alguna de las Fuerzas Armadas puede implicar que el niño, niña o adolescente sea tachado como informante, colaborador o simpatizante de uno de los bandos en confrontación».

129. De lo expuesto, puede afirmarse que es posible que las acciones cívico militares involucren dos escenarios: (i) uno, que persigue el apoyo de la población para obtener información que pueda ser útil en labores de inteligencia, como lo contempla el Manual de Campaña del Ejército y, (ii) otro en el que se acude a una función social para garantizar el bienestar a las comunidades, ya sea a través de prestaciones que en un principio corresponden a las instituciones civiles, como las relacionadas con servicios sanitarios o humanitarios, a través de brigadas de salud, odontología o recreación, contribuyendo al desarrollo territorial y mejorando la percepción que la comunidad tiene de la Fuerza Militar, tal como lo ha reconocido la Coalico.

130. Ahora bien, haciendo una lectura del artículo 41 numeral 29 del Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), da cuenta la Sala de Revisión que lo que está proscrito es «la utilización de los menores en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares».

131. De conformidad con la RAE, utilizar significa «1. tr. Hacer que algo sirva para un fin. ||2. tr. Aprovecharse de algo o de alguien». Es decir, que en estos casos los menores deben usarse en estas actividades para una finalidad determinada.

132. Así, en concordancia con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño relacionado con el deber de los Estados miembros de prevenir la participación de los menores en hostilidades y, en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados que prohíbe reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años, es posible concluir que las acciones cívico militares de manera general no están prohibidas. Lo estarán, cuando la Fuerza Pública las realice en el contexto del primer escenario antes señalado y se involucre a menores de edad.

133. Lo anterior encuentra sustento en el cumplimiento del deber ineludible del Estado de proteger a los NNA frente a cualquier peligro o riesgo que puedan enfrentar, deber que implica la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.

134. Ahora bien, dada las circunstancias actuales del país en relación con la persistencia del conflicto armado, esta prohibición no puede entenderse de forma restrictiva o limitar la norma a que los NNA sean utilizados en este tipo de operaciones militares. De modo que la Corte entiende que la prohibición se extiende a cualquier tipo de participación o interacción en actividades que realice la Fuerza Pública en zonas afectadas por el conflicto armado que tenga el potencial de aumentar el riesgo o poner en peligro la vida e integridad física de los NNA, tales como jornadas recreativas, de salud, entre otras.

135. De otra parte, no deja de lado esta Sala de Revisión el hecho de que la Policía Nacional, como cuerpo civil, no siempre está inmersa en el conflicto armado que nos afecta. De modo que no es correcto clasificar todas las actividades que se realicen con NNA como riesgosas para sus derechos fundamentales. En este escenario, debe resaltarse que las funciones señaladas por esta institución en su respuesta (supra, 32) y otorgadas por la Ley 1098 de 2006 en su artículo 89, numeral 2, especialmente a la Policía de Infancia y Adolescencia, en programas de prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en todo el territorio nacional, no quedarán cobijadas por la interpretación realizada por la Corte, salvo que las mismas se desarrollen en zonas afectadas por el conflicto armado y, constituyan por ese hecho, una amenaza para los derechos a la vida, la

integridad y la prohibición de participar en el conflicto armado. En este entendido, las actividades realizadas en estas zonas del país quedarán cobijadas por las consideraciones que se expongan a continuación y las órdenes que lleguen a proferirse en la presente sentencia.

El riesgo evidente para la población civil, en particular NNA, en el escenario actual de conflicto armado interno.

136. La realidad colombiana durante más de cincuenta años ha estado enmarcada en un escenario de conflicto armado interno que ha dejado muchas víctimas. A pesar de los intentos de distintos gobiernos de lograr la paz, es evidente que gran parte del país aún vive bajo la inclemente guerra entre grupos armados ilegales y la Fuerza Pública.

137. En este escenario, la Corte no desconoce la labor del Ejército y de la Policía Nacional para cumplir su misión constitucional y lograr recuperar el orden público y brindar seguridad a la población civil que habita en zonas amenazadas por este conflicto. Al respecto, es importante destacar que tanto el Ejército como la Policía Nacional han sido fundamentales en el combate contra los grupos armados al margen de la ley que han afectado la seguridad y estabilidad interna del país.

138. También, entiende esta corporación que, en algunos territorios, especialmente rurales y alejados de los cascos urbanos, el conflicto armado y la falta de presencia del Estado ha afectado el acceso a bienes y servicios e incluso, el disfrute y goce de derechos fundamentales. Además, reconoce esta Sala de Revisión que, en estos territorios, en los que es palmaria la ausencia gubernamental, estos grupos armados han aprovechado la situación para generar sentimientos de inconformidad y malestar en la comunidad frente al Estado, y ello ha afectado el apoyo y la colaboración que, en algunos casos, requiere la fuerza pública de parte de la población civil para lograr espacios de recuperación social y territorial en estas regiones flageladas por el conflicto armado.

139. Por lo tanto, se entiende que la intención de las jornadas o acciones integrales desarrolladas por la Fuerza Pública en los términos expuestos en precedencia es loable al buscar cumplir con su mandato constitucional, así como colaborar con las instituciones civiles para llevar a estas zonas servicios educativos, sanitarios o humanitarios, como las denunciadas en este caso, enmarcadas en brigadas de salud, actividades recreativas y

campañas educativas.

140. No obstante, encuentra preocupante esta Sala de Revisión que se involucre a la población infantil y adolescente en estas actividades, exponiéndolas a un riesgo muy alto de ataques o represalias de los grupos armados al margen de la ley.

141. Las noticias sobre ataques en estas zonas relacionadas en el escrito de tutela son constantes en los medios de comunicación, lo que demuestra que estas actividades tienen una gran posibilidad de dejar expuestos a los niños a ataques indiscriminados, en desconocimiento no solo del principio de distinción, ampliamente desarrollado en el Derecho Internacional Humanitario y que es enfático en el deber de mantener al margen del conflicto a la sociedad civil, de la que hacen parte los NNA sino también de los deberes del Estado de evitar la participación o utilización, directa o indirecta, de los éstos en hostilidades, como lo disponen los tratados internacionales ya mencionados.

Comprobación de la realización de actividades cívico militares en los departamentos relacionados en la demanda. Valoración de la pertinencia de las acciones integrales que involucran a NNA

142. En este caso, las ONG demandantes Humanidad Vigente Corporación Jurídica y Fundación Regional de Derechos Humanos Joel Sierra, denuncian una serie de actividades o acciones cívico militares realizadas en diferentes zonas del Departamento de Arauca y Boyacá (supra, 2), las cuales han puesto en riesgo el interés superior del menor, el derecho a la vida y a la integridad y a la prohibición de participación de niñas y niños en el conflicto armado.

143. Al respecto, señalaron que durante los años 2021 y 2022 se realizaron jornadas institucionales por parte del Ejército y la Policía Nacional y en algunos casos los menores participaron en desfiles militares o se les hizo partícipes de la figura patrulleritos escolares. En otros escenarios, se realizaron charlas, talleres, formación, atención a primera infancia, familias y jóvenes en acción. Así mismo, se hizo alusión a la entrega de juguetes y kits de prendas de vestir. En todas ellas, hubo participación de NNA.

144. En su respuesta a la Corte Constitucional, tanto el Ejército como la Policía no niegan la ocurrencia de estas jornadas. En efecto, el ejército reconoce que en su página se encuentran

registradas las acciones integrales realizadas con la población y anexan al escrito registros fotográficos de las distintas jornadas que se llevaron a cabo. De modo que la Sala pudo constatar que el factor de riesgo de los derechos fundamentales a la vida, integridad y prohibición de participar en el conflicto armado de los NNA invocados sí ocurrió.

145. Ahora, aunque en principio no hay pruebas sobre consecuencias adversas en el escenario de las jornadas denunciadas en la presente acción de tutela, este hecho no es indicio de que las mismas sean seguras y no representen un riesgo para los derechos fundamentales de los menores de edad que estuvieron involucrados en ellas, quienes, como se indicó no deben estar expuestos ni ser instrumentalizados en el conflicto armado.

146. En este punto, comparte la Sala de Revisión el llamado de atención que hacen los accionantes y Coalico, quienes coinciden en el enorme riesgo de represalias que la participación de la Fuerza Pública en estas actividades genera en estas zonas de conflicto armado, aspecto que amenaza los derechos a la vida, la integridad y la prohibición de participar en el conflicto armado de los NNA.

147. La realidad del país no permite pensar de manera ingenua que el desarrollo de acciones integrales puede ser vista con buenos ojos por estos grupos ilegales. De modo que, si bien la prohibición, como se indicó previamente, recae sobre aquellas acciones en las que se utilice o instrumentalice a los menores en el conflicto armado, esta Sala considera que permitir la interacción de los NNA con la Policía o con el Ejército en actividades recreativas, deportivas o educativas genera la percepción de familiaridad con uno de los bandos en conflicto y que es objetivo militar de estos grupos, dejándolos expuestos en medio de un fuego cruzado – en caso de ataques durante la jornada – o estigmatizados como colaboradores o simpatizantes frente a estos grupos. Esta relación, que es riesgosa para la población civil en general, se torna especialmente grave cuando los involucrados son niños y/o adolescentes, quienes no solo están expuestos a ser tachados como informantes, sino que también lo están a ser víctimas de desplazamiento, violencia sexual, reclutamiento o incluso ejecuciones por parte de estos grupos.

148. Así las cosas, es evidente el riesgo y la amenaza sobre los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la prohibición de participar en el conflicto armado de los NNA. Aunque las buenas relaciones de la comunidad con la Fuerza Pública son necesarias y, en

algunos casos ésta requiere del apoyo de la sociedad, cuando los involucrados son niños, niñas o adolescentes es mucho mayor el peligro al que se exponen que las ganancias que puedan generarse sobre la imagen y buena interacción de la Fuerza Pública con la sociedad. En este escenario, es posible que, contrario a lo perseguido con estas actividades, ello genere en los NNA que residen en estos territorios una sensación de miedo e incertidumbre, más que de protección y seguridad.

149. Esta corporación ha dicho que a pesar del deber de solidaridad que nos asiste a todos los colombianos de apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales y de propender al logro y mantenimiento de la paz que se desprende de lo dispuesto en el artículo 95 superior, en el caso de los NNA este «ha de entenderse proporcional y razonablemente, de modo que respete los límites que imponen los derechos fundamentales prevalentes; que existen disposiciones pertenecientes al bloque de constitucionalidad que consagran expresamente algunas medidas de protección de los menores ubicados en una zona de conflicto armado, y que no debe perderse de vista que uno de los fines esenciales del Estado es precisamente el de proteger la vida de sus integrantes -principal e ineludible objetivo de la organización política-».

150. De otra parte, como lo recordaron los demandantes, el Comité de los Derechos del Niño y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han recomendado al Estado colombiano que no realice este tipo de actividades, especialmente con la participación de niños y adolescentes, por ver comprometido el principio de distinción y exponerlos a un peligro de ataques o represalias.

151. El Comité de los Derechos del Niño, en informe del 21 de junio de 2010 señaló frente a las campañas cívico-militares:

41. El Comité acoge con satisfacción lo dispuesto en el párrafo 29 del artículo 41 del Código de la Infancia y la Adolescencia N° 1098 de 2006, según el cual las fuerzas armadas deben abstenerse de utilizar a niños en campañas cívico-militares. No obstante, el Comité expresa su preocupación ante las considerables campañas cívico-militares que las fuerzas armadas siguen realizando dentro de las escuelas y en las comunidades, así como ante el hecho de que se invite a niños a visitar instalaciones militares y se los aliente a vestirse con uniformes

militares y de policía. El Comité toma nota de la declaración formulada por la delegación del Estado parte durante el diálogo respecto de la necesidad de revisar las actividades que las fuerzas armadas realizan con los niños a fin de realzar el papel del estamento militar.

42. El Comité considera que es positiva la información presentada durante el diálogo en cuanto a que el Estado parte es consciente de la necesidad de revisar esas prácticas de las fuerzas armadas y lo insta a aplicar de manera eficaz las disposiciones correspondientes del Código de la Infancia y la Adolescencia N° 1098 de 2006. El Comité reitera además su recomendación previa (CRC/C/COL/CO/3, párr. 77 j)) relativa a abstenerse de implicar a niños en actividades militares, como las visitas escolares a bases militares o los actos militares en las escuelas, ya que dicha participación, en el contexto del actual conflicto interno, compromete el principio del derecho humanitario de distinción de la población civil y expone a la infancia al peligro de sufrir represalias de miembros de los grupos armados ilegales.

152. En el año 2016, el Comité recomendó, a la luz de su observación general N° 1 (2001), sobre los propósitos de la educación, que «e) Vigile de cerca el cumplimiento de las directivas que prohíben las actividades cívico-militares, la ocupación de escuelas y otras acciones que ponen en riesgo a la comunidad educativa, y sancione a quienes no las cumplen».

153. En 2019, el Secretario General del Consejo de Seguridad reportó que durante los años 2016 y 2019 «se informó de al menos 27 campañas cívico-militares. En las zonas con presencia de grupos armados, el mero hecho de participar en las actividades sociales, de desarrollo, culturales y deportivas de las fuerzas armadas nacionales pone a los menores en peligro de sufrir represalias y de ser utilizados en operaciones de inteligencia. Esas actividades también constituyen una violación del artículo 41, párrafo 29, del Código de la Infancia y la Adolescencia de 2006, por el cual las fuerzas armadas deben abstenerse de utilizar niños, niñas y adolescentes en actividades de ese tipo».

154. En el año 2021, el Secretario General del Consejo de Seguridad presentó un informe titulado «Los niños y el conflicto armado en Colombia» en el cual destacó que durante los años 2019 y 2021 «Se siguieron llevando a cabo campañas cívico-militares durante el período sobre el que se informa. En las zonas en las que estaban presentes grupos armados, las Fuerzas Militares de Colombia realizaban esas actividades sociales, de desarrollo,

culturales y deportivas, y la mera participación en ellas ponía a los menores en peligro de sufrir represalias y de ser utilizados en operaciones de inteligencia debido a su interacción con las fuerzas armadas. En virtud del artículo 41 29) de la Ley 1098 (2006) por la que se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, las Fuerzas Militares deben abstenerse de utilizar a niños, niñas y adolescentes en esas campañas» Motivo por el cual, recomendó al Gobierno a que prevenga la organización de campañas cívico-militares con niños, niñas y adolescentes.

155. La Corte se adhiere a estas recomendaciones y sugiere una mayor observancia no solo de los principios de Derecho Humanitario por parte de la Fuerza Pública sino también de los deberes estatales frente a la protección de los derechos fundamentales de los NNA, pues, a pesar de las múltiples advertencias sobre el riesgo que conlleva la realización de estas jornadas cuando involucran menores, su práctica continúa como pudo evidenciarse con el escrito de tutela y con la respuesta de las autoridades militares demandadas que así lo reconocen.

156. Bajo este entendido, la Corte no comparte que la Fuerza Pública – Fuerzas Militares y Policía Nacional – junto con las autoridades locales y regionales realice jornadas de acción integral o cívico militares en los territorios marcados por el conflicto armado dirigidas a los menores de edad. Lo anterior, se insiste, al constituir una amenaza o riesgo grave para la vida, integridad y seguridad de la población civil y de los niños, niñas y adolescentes, que habitan estas zonas y, están en condiciones de vulnerabilidad.

Los efectos inter comunis de los efectos de las órdenes proferidas en sede de revisión de tutela

157. Si bien en principio las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela solo tienen efectos en el caso concreto y respecto de los sujetos que intervinieron en el proceso, eventualmente, en cumplimiento de la supremacía constitucional, la salvaguarda de la integridad del ordenamiento superior y el principio de igualdad es posible extender los efectos subjetivos de las decisiones de tutela a través de lo que la jurisprudencia constitucional denomina, los dispositivos de amplificación, estos son: los efectos inter comunis y los inter pares.

158. De manera excepcional la jurisprudencia constitucional ha reconocido que puede existir

una vulneración de los derechos fundamentales de sujetos distintos a los que intervinieron en la acción de tutela, pero que se ven afectadas por la situación de hecho o de derecho que la generó. Por ello, en estos casos, «en los que la decisión de tutela debe hacerse extensiva a todos los sujetos que, junto con las partes del proceso específico, integran una misma comunidad que, en razón de la identidad fáctica, conforman un grupo social que se verá directamente impactado por la determinación de la Corte» con fundamento en los principios de igualdad y garantía de la supremacía constitucional se acude a la figura de los efectos inter comunis.

159. En este caso, los accionantes solicitan la protección de los derechos fundamentales de los NNA residentes en los municipios indicados de los departamentos de Arauca y Boyacá, en los cuales se realizaron acciones cívico militares por parte del Ejército y la Policía. Aunque no actúan en nombre de todos los NNA que residen en zonas de conflicto armado en el país, lo cierto es que los derechos a la vida, a la integridad y a la prohibición de no participar en el conflicto armado de la población infantil y adolescente del país se ven comprometidos con estas actuaciones. En efecto, en la demanda de tutela se relata de forma marginal actuaciones con NNA en el municipio de Tibú, Norte de Santander.

160. Así las cosas, resulta evidente que estas jornadas realizadas por la Fuerza Pública, cuando involucran a los NNA, ponen en riesgo sus derechos fundamentales sin distinción de la zona en la que se realicen, motivo por el cual los efectos de la tutela no podrían limitarse a los relacionados por las organizaciones accionantes.

Conclusiones y decisión a adoptar

162. Ahora bien, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo expuesto previamente, lo proscrito es la realización de estas actividades cuando involucren a menores de edad, lo analizado no implica que los distintos programas de prevención y desarrollo que realizan tanto el Ejército como la Policía, señalados en las respectivas respuestas, no puedan seguir llevándose a cabo con el fin de contribuir a un mejor bienestar de la población vulnerable y víctima del conflicto interno armado.

163. Al respecto y atendiendo lo expuesto, lo ideal es que estas jornadas sean rediseñadas para ser llevadas a cabo por las autoridades e instituciones civiles locales, regionales y nacionales cuando vayan dirigidas o involucren a la población infantil y adolescente. De

modo que los NNA de estas zonas del país sientan la presencia del Estado y el interés en recuperar el territorio sin que ello implique un aumento del riesgo en sus derechos fundamentales.

164. En ese contexto, no estarían vetadas aquellas jornadas que se realicen en compañía de adultos o aquellas gestiones o proyectos que contribuyan a la prestación de servicios públicos o mejoras en la infraestructura del territorio, toda vez que es posible que sus equipos estén disponibles en zonas de difícil acceso y que los profesionales capacitados en distintas disciplinas trabajen en favor de la comunidad.

165. Así las cosas, la Sala de Revisión revocará la decisión de la Sala de Decisión de Tutela del Tribunal Superior de Bogotá, que revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela. En consecuencia, concederá el amparo de los derechos solicitados y ordenará tanto al Ejército como a la Policía abstenerse de realizar actividades cívico militares o integrales dirigidas o que involucren a NNA que habiten zonas de conflicto armado interno debidamente demarcadas en el país.

166. Bajo ese entendido, los programas que se ejecuten en la actualidad en virtud de estas jornadas cívico militares o los que se piensen establecer a futuro, deben ser rediseñadas para que puedan realizarse por las autoridades e instituciones civiles, con el fin de seguir fortaleciendo la presencia del Estado en estos territorios y sin poner en riesgo o comprometer los derechos fundamentales de los NNA del país.

167. Igualmente, teniendo en cuenta que tanto la Procuraduría General de la Nación como la Defensoría del Pueblo están al tanto de las situaciones denunciadas por los accionantes y, que de acuerdo con lo expuesto por las accionantes y las instancias internacionales, la Fuerza Pública ha incumplido de forma reiterada y constante con la prohibición prevista en el Código de Infancia y Adolescencia, la Sala de Revisión ordenará a estos órganos de control el acompañamiento y la verificación en el cumplimiento de la sentencia, el cual quedará en el juez de instancia.

Síntesis

168. Los accionantes Humanidad Vigente Corporación Jurídica y la Fundación Regional De Derechos Humanos Joel Sierra, organizaciones no gubernamentales que trabajan por la

promoción y defensa de los derechos humanos con especial énfasis en la defensa de los derechos e intereses de las niñas y los niños, presentaron acción de tutela contra el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y la Gobernación del Departamento de Arauca al cuestionar el accionar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en algunos municipios de los departamentos de Arauca y Boyacá, en los que se han realizado actividades cívico-militares con presencia de niños, niñas y adolescentes. En criterio de los demandantes, esta situación pone en riesgo la vida de los NNA toda vez que están ubicados en zona de conflicto interno armado y, además, el Código de la infancia y la Adolescencia y tratados internacionales prohíben este tipo de jornadas.

169. En respuesta a la tutela, el Ejército insistió en que no realiza acciones cívico militares sino Jornadas de Apoyo al Desarrollo – JAD, con respaldo constitucional, las cuales están encaminadas a la recuperación del tejido social de los territorios, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones vulnerables en el corto y mediano plazo. Por su parte, la Policía Nacional señaló que, por intermedio de la Policía de infancia y Adolescencia, realiza actividades «en el marco del restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en todo el territorio nacional».

170. Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela, la Sala de Revisión consideró que la intención de las jornadas o acciones integrales desarrolladas por la Fuerza Pública en los términos expuestos en esta providencia tiene un fin constitucional al buscar colaborar con las instituciones civiles para llevar a los territorios afectados por el conflicto armado interno servicios educativos, sanitarios o humanitarios.

171. A pesar de ello, consideró esta sala que el riesgo de ataques o represalias para los NNA que participan en estas jornadas de acción integral en zonas de conflicto armado era muy alto y amenazaban los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la prohibición de participar en el conflicto armado, comprometidos en esta oportunidad.

172. Así, precisó que, si bien de conformidad con los instrumentos internacionales y con el ordenamiento jurídico interno las acciones cívico militares de manera general no estaban prohibidas, sí lo están cuando se involucra en ellas a los NNA, población vulnerable y sujeto de especial protección por parte del Estado. Prohibición que se extendió a actividades recreativas, deportivas o educativas, entre otras.

173. Por esta razón, concedió el amparo de estos derechos y ordenó tanto al Ejército como a la Policía abstenerse de realizar actividades cívico militares o integrales en zonas de conflicto armado interno en las que se involucre a NNA. En consecuencia, estas jornadas deben ser rediseñadas para que puedan realizarse por las autoridades e instituciones civiles, con el fin de seguir fortaleciendo la presencia del Estado en estos territorios y evitar poner en riesgo los derechos fundamentales de los NNA del país.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo de tutela del 23 de enero de 2023 proferido por la Sala de Decisión de Tutela del Tribunal Superior de Bogotá. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la prohibición de participación de niñas y niños en el conflicto armado y reconocer los efectos inter comunis de esta sentencia a los NNA que habiten en zonas de conflicto armado en el país.

SEGUNDO. ORDENAR al Ejército Nacional y a la Policía Nacional ABSTENERSE de realizar actividades cívico militares o integrales dirigidas o que involucren a NNA que habiten zonas de conflicto armado interno, debidamente demarcadas en el país, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de la presente providencia.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Defensa, Ejército Nacional y Policía Nacional REDISEÑAR los programas que se ejecuten en la actualidad en virtud de estas jornadas cívico militares o los que se piensen establecer a futuro, para que puedan realizarse por las autoridades e instituciones civiles, con el fin de seguir fortaleciendo la presencia del Estado en estos territorios y sin poner en riesgo o comprometer los derechos fundamentales de los NNA del país.

CUARTO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo realizar el acompañamiento y la verificación del cumplimiento de la sentencia, el cual

quedará en el juez de instancia en virtud de las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T-9.266.908

MP. Cristina Pardo Schlesinger

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL