



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SALA DE FAMILIA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veintiséis (2026).

(Discutido en Sala de la fecha)

Magistrada Ponente: Ana Lucía Gélvez Téllez
Ref: Acción de tutela (segunda instancia)
Accionante: Ower Jimmy Borda Parra
Accionado: Presidencia de la República de Colombia y Otros.
Radicado: 11001-31-10-034-2026-00570-01

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el accionante, señor Ower Jimmy Borda Parra, el accionado Comando General de las Fuerzas Militares y la Fuerza Aeroespacial Colombiana y la vinculada Personería Municipal de Puerto Rondón, en contra del fallo proferido el 16 de septiembre de 2026 por el Juzgado 34 de Familia de Bogotá, dentro de la acción de tutela de la referencia.

ANTECEDENTES:

1. El ciudadano Ower Jimmy Borda Parra en calidad de agente oficioso de *“los niños, niñas y adolescentes reclutados o utilizados por grupos guerrilleros en campamentos donde la fuerza pública tiene información cierta, objetiva o razonablemente verificable sobre su presencia -y que puedan resultar afectados por operaciones aéreas ofensivas-”*, promovió acción de tutela en contra de Abelardo de la Espriella, presidente de la República de Colombia; Jorge Eduardo Mora López, ministro de defensa nacional; Rodrigo Lara Restrepo, ministro del interior; Erik Rodríguez Aparicio, comandante de las Fuerzas Militares de Colombia; José Bertulfo Soto Sánchez, comandante del Ejército Nacional, Juan Jaime Martínez Ossa, comandante de la Fuerza Aeroespacial Colombiana y Javier Alfonso Jaimes Pinilla, comandante de la Armada Nacional, a cuyo trámite fueron vinculados, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de La Nación, “las Personerías Municipales

de los Municipios con conflicto armado”, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes – CIRPRUNNA, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial y el Congreso de la República, en procura de la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, dignidad humana, libertad y seguridad personal y al interés superior del menor, de los referidos niños, niñas y adolescentes.

A tal propósito expone, en síntesis, que el 7 de agosto de 2026 el señor Abelardo de la Espriella asumió la Presidencia de la República y ordenó la ejecución de operaciones militares contra campamentos de grupos guerrilleros, en cuyo desarrollo han fallecido menores de edad presuntamente reclutados de manera forzada por organizaciones armadas ilegales.

Así, el 10 de agosto de 2026 durante una operación aérea dirigida contra una estructura del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en la región del Catatumbo, falleció un adolescente de 16 años, según un informe de la Defensoría del Pueblo. El 27 de agosto siguiente, en el marco de la denominada Operación Amón adelantada contra una estructura disidente de las FARC en zona rural de El Retorno, Guaviare, murieron tres menores de edad - dos de 15 años y uno de 16-, de acuerdo con la identificación realizada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El 30 de agosto de 2026 se reportó un tercer bombardeo en el departamento del Guaviare, dirigido contra una estructura disidente comandada por Iván Mordisco, tras el cual fueron recuperadas dos personas que manifestaron ser menores de edad, condición que, según precisa, deberá ser verificada por las autoridades competentes.

Se suma a ello, que la Defensoría del Pueblo ha reportado que, entre el 7 de agosto de 2022 y el 23 de junio de 2026, 73 menores de edad habrían fallecido como consecuencia de operaciones militares, 31 de ellos durante 2025. Entre enero de 2024 y el 31 de julio de 2026, dicha entidad tuvo conocimiento de 1.173 casos de reclutamiento de niños, niñas y

adolescentes en Colombia, de los cuales 97 se registraron en lo corrido de 2026, reflejando las cifras disponibles un importante subregistro. En adición, la defensora del pueblo, Iris Marín, ha advertido sobre el fracaso de la política de prevención del reclutamiento de menores en el país y según lo señalado por esta funcionaria, la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados no permite presumir, por sí sola, que aquellos desempeñen una función continua de combate, pues conservan su condición de víctimas, incluso cuando han participado en las hostilidades.

De igual manera, dice, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha informado que el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano aumentaron un 300 % durante los últimos cinco años y que, en promedio, cada 20 horas un menor es reclutado o utilizado con fines bélicos en el país. Y, entre 2019 y 2024, más de 1.200 niños, niñas y adolescentes fueron reclutados por grupos armados ilegales, conforme a las cifras verificadas por las Naciones Unidas.

Expone, además, que mediante sentencia del 6 de julio de 2026 el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca concedió el amparo solicitado y ordenó suspender los bombardeos en ese departamento, así como ajustar los protocolos de planeación y ejecución de las operaciones militares, con el propósito de garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes reclutados, tras encontrar que los protocolos vigentes no contemplaban mecanismos específicos para verificar la presencia de menores reclutados antes de ejecutar operaciones aéreas y que las órdenes impartidas se dirigieron al presidente de la República, al ministro de Defensa y al comandante de la Fuerza Aeroespacial Colombiana. Sin embargo, los bombardeos han continuado en otras regiones del país y durante las primeras semanas del gobierno de Abelardo de la Espriella, fallecieron cuatro menores de edad en tales operaciones, circunstancia que, a su juicio, evidencia una vulneración sistémica y continuada de sus derechos fundamentales.

A partir de lo anterior, pretende, se ordene a los accionados que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la sentencia que a tal efecto se emita, revisen y ajusten los protocolos de planeación y ejecución de operaciones militares, especialmente las operaciones aéreas de bombardeo, a fin de agotar todas las medidas de inteligencia y operativas posibles para verificar la presencia de niños, niñas y adolescentes en los objetivos

militares antes de ejecutar cualquier ataque y aplicar estrictamente los principios de distinción, precaución y proporcionalidad del Derecho Internacional Humanitario. Que dentro del mismo término, adopten, ejecuten y hagan efectiva la política y el Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes previsto en la Ley 2590 de 2026, con especial énfasis en las zonas afectadas por el conflicto armado; fortalezcan las rutas de desvinculación humanitaria de los menores reclutados, garantizando su atención integral, protección y reintegración a la vida civil, con enfoque diferencial y territorial, de conformidad con el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 1448 de 2011; ejerzan, dentro del marco de sus respectivas competencias, las funciones de control, vigilancia y acompañamiento necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas y la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y se abstengan de considerar automáticamente como «combatientes» a los menores de edad que se encuentren en campamentos guerrilleros y, en su lugar, reconozcan su condición de víctimas del conflicto armado y sujetos de especial protección, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y al Derecho Internacional Humanitario.

2. Actuación procesal.

La acción de tutela fue admitida disponiendo, entre otros, el decreto de la medida provisional consistente en: *“ORDENAR a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, EJÉRCITO NACIONAL, FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA y ARMADA NACIONAL, por conducto de quienes corresponda y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, que, mientras se profiere decisión de fondo en la presente acción de tutela, se abstengan de ejecutar operaciones aéreas ofensivas sobre objetivos respecto de los cuales exista información cierta, objetiva o razonablemente verificable acerca de la presencia de niños, niñas o adolescentes reclutados o utilizados por grupos armados, hasta tanto se adopten y verifiquen las medidas de precaución y protección necesarias y se determine, conforme a la información disponible y a los protocolos operacionales aplicables, que no existe una alternativa operacional menos lesiva que permita alcanzar el objetivo militar legítimo perseguido.”*

Posteriormente, notificada la solicitud de amparo, la Presidencia de la República, las Fuerzas Militares de Colombia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, solicitaron declararlo improcedente y, en subsidio, negar las pretensiones por inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales alegados.

Sostuvieron, en compendio, que en el asunto hay invasión de la reserva militar y vulneración del principio de separación de poderes pues la suspensión de los bombardeos implica una interferencia directa en la competencia exclusiva del presidente y el mando militar en la conducción estratégica y operacional de las fuerzas militares dado que sustituye la valoración técnica de dicho mando militar por una orden judicial que no se apoya en criterios de seguridad nacional ni en el marco jurídico especial aplicable a las hostilidades.

Que mediante la adopción de la medida provisional se incurre en una inversión indebida de la responsabilidad jurídica y desconoce el marco del Derecho Internacional Humanitario, pues se traslada al Estado la responsabilidad primaria por el reclutamiento ilícito de menores y su utilización en hostilidades, conductas atribuibles a los grupos armados ilegales; de tal manera que el proveído mediante el cual se adoptó, invierte además, el principio de distinción, al imponer a la fuerza pública la obligación de abstenerse de realizar operaciones militares ante información sobre la presencia de menores reclutados, pues, en su criterio, el deber de adoptar medidas razonables de precaución para protegerlos no puede traducirse en la suspensión de las operaciones legítimas del Estado y, además, exigir la verificación absoluta de las condiciones de protección antes de adelantar operaciones constituye una carga desproporcionada, no prevista en el ordenamiento jurídico e inviable desde el punto de vista operacional, que podría conducir a la paralización práctica de las operaciones militares y compromete la seguridad de la población civil y de los uniformados.

De igual manera se configura error en la ponderación del riesgo institucional y social por cuanto: *i)* se desconoce el contexto histórico del conflicto armado, en el que el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes constituye una práctica sistemática de los grupos armados ilegales para fortalecer sus estructuras y consolidar el control territorial, circunstancia que exige considerar los riesgos que las restricciones operativas generan para la

institucionalidad y la sociedad; *ii*) ignora los riesgos derivados de la suspensión de operaciones aéreas, al imponer una restricción que considera indeterminada y contraria al DIH, pese a que existen mecanismos de verificación y coordinación interinstitucional que permiten adoptar precauciones razonables sin paralizar las operaciones aéreas, las cuales resultan esenciales para la defensa, disuasión, abastecimiento, evacuación médica y rescate en zonas de difícil acceso, de modo que su limitación debilitaría la capacidad de respuesta de la fuerza pública y expondría a las comunidades al accionar de los grupos armados ilegales; y *iii*) desconoce los deberes constitucionales de protección y los criterios de proporcionalidad de las medidas provisionales, previstos en los artículos 2 y 44 de la Constitución y 7 del Decreto 2591 de 1991, pues, iteran, la medida compromete la seguridad de la población civil y de los uniformados, sin consideración de los referidos mecanismos. Por ello, insistieron en que la protección de los menores debe armonizarse con las obligaciones constitucionales del Estado en materia de defensa y seguridad, sin atribuírsele automáticamente las consecuencias de las conductas ilícitas de terceros.

Expusieron, además, que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en su calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, ha adelantado acciones de articulación y coordinación interinstitucional para prevenir el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención 2025-2030.

Por lo que ordenar al Gobierno Nacional la adopción del Plan Nacional de Prevención en un término de dos meses, desconocería la separación de poderes y el plazo fijado por el legislador para tal fin, pues el artículo 4° de la Ley 2590 de 2026 concedió para ello, el plazo de un año desde su expedición, hasta julio de 2027, para adoptar el correspondiente decreto reglamentario. Además, el Gobierno adelanta acciones de ajuste técnico, implementación territorial y estructuración presupuestal para desarrollar dicha política pública, por lo que solicitan negar la pretensión cuarta y desvincular a la Consejería y a la CIPRUNNA, al considerar que no han vulnerado los derechos fundamentales invocados. En ese mismo sentido, resaltan que no se encuentra acreditada una acción u omisión concreta atribuible al Comando General de las Fuerzas Militares.

En cuanto a la revisión de los protocolos operacionales, afirman que las fuerzas militares cuentan con un marco jurídico, doctrinal y operacional que incorpora los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, sin que se haya demostrado una deficiencia estructural que justifique su modificación mediante una orden judicial general. Precisan que la legalidad de cada operación debe evaluarse según la información disponible al momento de su planeamiento y ejecución, y que la obligación de adoptar precauciones factibles no implica garantizar certeza absoluta sobre la ausencia de menores.

Señalan que la presencia de NNA en campamentos de grupos armados no permite atribuirles automáticamente una función continua de combate, pues su condición de víctimas del reclutamiento debe distinguirse del análisis particular de las reglas aplicables a la conducción de hostilidades.

En cuanto a la prevención del reclutamiento y la desvinculación de menores, destacan la existencia de políticas públicas, protocolos, directivas, rutas de atención y programas de capacitación, cuya ejecución involucra a diversas entidades estatales conforme a sus competencias, precisando que la atención integral, el restablecimiento de derechos y la reintegración de los menores corresponden principalmente a las autoridades especializadas de protección, mientras que la fuerza pública debe actuar conforme a los protocolos de recuperación, presentación y entrega. Finalmente, solicitan negar las órdenes estructurales pretendidas, preservar la distribución legal de competencias y, subsidiariamente, disponer medidas concretas y proporcionales que respeten las particularidades de cada operación y las atribuciones de las autoridades militares.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF se opuso a las pretensiones del amparo en lo que refiere a esa Entidad, en tanto de ninguno de los hechos narrados se le atribuye acción y omisión alguna, así como tampoco se afirma que hubiese tenido participación en los operativos militares descritos por el accionante de tal manera que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el accionante atribuye la vulneración de las garantías fundamentales a decisiones relacionadas con la planeación, autorización y ejecución de operaciones militares ofensivas adelantadas por la Fuerza Pública contra estructuras armadas ilegales.

Tampoco se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa, toda vez que quien reclama la protección de derechos fundamentales ajenos debe cumplir los requisitos de la agencia oficiosa, los cuales, a su juicio, no se satisfacen en el presente asunto, pues se pretende actuar en representación de un grupo indeterminado de niños, niñas y adolescentes presuntamente reclutados o utilizados por grupos armados ilegales, sin individualizar a los titulares de los derechos invocados, demostrar circunstancias concretas de vulneración ni acreditar la imposibilidad de que promuevan directamente su defensa y si bien la jurisprudencia flexibiliza estos requisitos cuando se trata de menores de edad, ello no exime de establecer un vínculo mínimo con los afectados ni de aportar elementos que permitan identificarlos razonablemente.

Y asegura que las pretensiones buscan la adopción de medidas generales y abstractas de alcance nacional sobre operaciones militares, protocolos y políticas públicas, en lugar de la protección inmediata de derechos fundamentales frente a situaciones concretas.

La Procuraduría General de la Nación, bajo similares argumentos invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva en lo que le atañe. Adujo que sus funciones se circunscriben a la vigilancia preventiva, la protección de los derechos humanos, el seguimiento y la articulación institucional, las que ha cumplido de manera diligente mediante requerimientos, actuaciones de seguimiento y coordinación interinstitucional frente a las alertas tempranas y los riesgos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, conforme a la Directiva 015 de 2025, careciendo de facultades de dirección o ejecución militar ni de coadministración de las competencias de otras autoridades.

Afirma, además, que la acción de tutela resulta improcedente para obtener órdenes generales sobre políticas de seguridad y defensa, modificar operaciones militares o imponer el diseño y ejecución de políticas públicas, por cuanto tales decisiones corresponden a las autoridades constitucional y legalmente competentes y deben respetar la separación de poderes.

La Agencia de Defensa Jurídica del Estado rogó declarar improcedente la tutela por no cumplir el presupuesto de subsidiariedad. Arguyó que no hay una amenaza concreta, cierta e inminente y las Fuerzas Militares, previo a desarrollar bombardeos deben agotar rigurosamente las fases previas que incluyen filtros de inteligencia y verificación del blanco, la aplicación del

principio de precaución para evaluar riesgos a la población civil, el control de legalidad con asesores jurídicos en derecho operacional, así como la valoración de la información disponible sobre la presencia de menores de edad o personas protegidas. Indicó, además, que las órdenes judiciales relacionadas con la ejecución de operaciones militares constituyen una injerencia indebida en las competencias del poder ejecutivo en materia de seguridad y defensa nacional.

La Fiscalía General de la Nación a través de la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales y la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, deprecó su desvinculación del presente asunto, dado que no tiene legitimación en la causa por pasiva frente a los hechos y pretensiones formuladas en la demanda de tutela y carece de competencia constitucional y legal para intervenir en la conducción de operaciones militares o para impartir órdenes a las Fuerzas Militares sobre la ejecución de acciones ofensivas. Igualmente, informó que las afirmaciones del accionante acerca del bombardeo realizado el 10 de agosto de 2026 y la consecuente muerte de un adolescente de 16 años no coincidían con los resultados de la investigación penal, pues, según lo establecido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las dos personas fallecidas e identificadas eran mayores de edad.

En ese mismo sentido, la Alcaldía Municipal de Tibú, la Gobernación de Norte de Santander, la Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Alcaldía Municipal de El Retorno, la Alcaldía de Convención, la Alcaldía de Calamar, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía de González, la Gobernación del Guaviare, la Armada Nacional, la Secretaría General del Congreso de la República, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Alcaldía Municipal de Miraflores solicitaron declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que no les era atribuible la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Al trámite concurrieron los ciudadanos César Moreno, Alexandra Bohórquez, Edgar Yesid Tascón Viveros, Roger Emilio Ortega Arévalo, Carlos Augusto Freite Vitta y Soraya Quintero con el propósito de coadyuvar a las entidades accionadas; y el ciudadano Jorge Eduardo Fonseca Echeverri y la Personería Municipal de Puerto Rondón, a coadyuvar al promotor del amparo. Entre tanto, la Fuerza Aeroespacial Colombiana y los ciudadanos

María Lucía Mesa Serrano, Daniel Martínez, Héctor Julio Ramírez y Francisco de la Torre Caguana se opusieron a la medida provisional decretada por la juez de primera instancia.

Por su parte, los ciudadanos Lilia Cortés y Edgar Humberto Campos Gómez, en calidad de *amicus curiae*, señalaron que la medida cautelar no prohíbe absolutamente el empleo del poder aéreo, sino que lo condiciona a la verificación de la presencia de menores reclutados y al cumplimiento de las precauciones exigidas por el DIH. Sostuvieron que el Estado debe proteger a los niños, niñas y adolescentes y combatir a los grupos armados ilegales, y advirtieron que la suspensión absoluta de las operaciones aéreas podría aumentar los riesgos para la población civil y favorecer el reclutamiento de menores. Finalmente, destacaron la importancia de aplicar el DIH, como parte del bloque de constitucionalidad, en las decisiones judiciales.

3. El fallo impugnado.

En decisión del 16 de septiembre de 2026, el Juzgado 34 de Familia de Bogotá amparó parcialmente los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, dignidad humana, interés superior y especial protección constitucional de los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento o utilización por grupos armados y ordenó: *“a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES y FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA, dentro del marco de sus respectivas competencias, que en la planeación y ejecución de operaciones militares ofensivas, particularmente aquellas de naturaleza aérea, cuando exista información cierta, objetiva o razonablemente verificable acerca de la presencia de niños, niñas o adolescentes, adopten un estándar reforzado de precaución, de conformidad con los artículos 1, 2, 44 y 93 de la Constitución Política, el Derecho Internacional Humanitario y los criterios desarrollados por la Corte Constitucional. Dicho estándar comprenderá, según resulte material y operacionalmente factible: (i) intensificar la verificación y contrastación de la información disponible sobre la posible presencia de menores de edad (niños, niñas y adolescentes); (ii) incorporar expresamente dicha circunstancia dentro de la evaluación jurídica y operacional del ataque; (iii) valorar el riesgo previsible para su vida e integridad; (iv) examinar la existencia de medios, métodos, momentos o alternativas operacionales menos lesivas que permitan alcanzar una ventaja militar comparable; y (v) aplicar rigurosamente los*

principios de distinción, precaución y proporcionalidad antes de autorizar y ejecutar la operación” además, “que se abstengan de presumir automáticamente, por la sola presencia de un niño, niña y/o adolescente dentro de un campamento o estructura perteneciente a un grupo armado organizado o por su vinculación material con dicha estructura, que aquel constituye objetivo legítimo de ataque, su situación deberá analizarse conforme a las reglas aplicables del Derecho Internacional Humanitario y atendiendo, en todo caso, su condición de víctima del reclutamiento ilícito y sujeto de especial protección constitucional.”

Orden en la cual precisó que: *“(…) no establece una prohibición general y absoluta de las operaciones militares ofensivas o aéreas frente a objetivos militares en los cuales exista presencia de menores de edad, ni implica reconocer inmunidad operacional a estructuras armadas ilegalmente que recluten o utilicen niños, niñas y/o adolescentes; las operaciones podrán desarrollarse cuando resulten jurídicamente procedente, siempre que se observen rigurosamente las reglas del Derecho Internacional Humanitario y el estándar reforzado de precaución establecido en esta providencia.”* Y *“que ninguna de las órdenes contenidas en esta providencia podrá interpretarse como autorización, prohibición o valoración anticipada de la legalidad de una operación militar concreta, cuya planeación y ejecución corresponde a las autoridades constitucional y legalmente competentes y deberá sujetarse, en cada caso, a la Constitución Política y al Derecho Internacional Humanitario”*

Consideró además la señora juez, que la controversia presenta una tensión constitucional que no puede resolverse mediante la absolutización de ninguno de los extremos, pues una interpretación según la cual la presencia de menores de edad hiciera jurídicamente imposible cualquier actuación militar contra una estructura armada podría afectar gravemente el deber estatal de protección de la población y, eventualmente, generar incentivos para la utilización de menores como mecanismo de protección de objetivos militares. Estimó que la Constitución no obliga al Estado a escoger entre proteger a los niños y proteger a la sociedad, sino que le impone el deber de procurar ambos fines y, cuando exista una tensión concreta entre ellos, adoptar la alternativa que permita alcanzar el objetivo constitucional de seguridad con la menor afectación posible de los derechos fundamentales comprometidos.

Determinó también, que, si bien no existen elementos suficientes para afirmar que el sistema de planeamiento operacional de las fuerzas militares, considerado en su conjunto, desconoce las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la presencia de niños, niñas y adolescentes reclutados ilícitamente en el marco de las operaciones militares representa un riesgo que exige la adopción de medidas reforzadas de protección. En ese sentido, determinó que la condición de víctimas de los menores impone a las autoridades el deber de extremar las precauciones cuando exista información cierta, objetiva o razonablemente verificable sobre su presencia, mediante la intensificación de las labores de inteligencia, la valoración de alternativas operacionales menos lesivas y la realización del correspondiente juicio de proporcionalidad, de conformidad con las circunstancias particulares de cada operación.

Precisó que la presencia de menores en campamentos o su vinculación material con grupos armados ilegales no permite presumir que constituyan objetivos militares legítimos, razón por la cual su situación debe ser examinada individualmente, atendiendo a las disposiciones del DIH y a su condición de víctimas del reclutamiento ilícito. No obstante, consideró improcedente establecer una prohibición absoluta de las operaciones aéreas ofensivas en escenarios en los que pueda existir presencia de menores, pues una restricción de esa naturaleza desconocería la necesidad de valorar las circunstancias concretas de cada operación y podría interferir en el cumplimiento de las obligaciones estatales de protección de la población y de defensa de la seguridad nacional.

De otra parte, adujo que no corresponde al juez constitucional sustituir a las autoridades competentes en la definición del contenido, la metodología o el cronograma de formulación del Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, sin perjuicio del deber de estas de cumplir las obligaciones legales a su cargo y advirtió que el ICBF dispone de rutas especializadas para la atención de los menores desvinculados de grupos armados ilegales y para el restablecimiento de sus derechos, por lo que no encontró necesario ordenar la creación de un nuevo mecanismo, aunque consideró pertinente exhortar al fortalecimiento de la coordinación institucional y territorial para garantizar la efectividad de los procedimientos existentes.

4. La impugnación.

La sentencia fue impugnada oportunamente por los accionados Comando General de las Fuerzas Militares y la Fuerza Aeroespacial Colombiana, por el accionante y por la Personería Municipal de Puerto Rondón.

El Comando General de las Fuerzas Militares solicitó revocar el amparo concedido en su contra y, subsidiariamente, modular sus efectos de tal manera que el control judicial respete la distribución constitucional de competencias prevista en los artículos 189, 214 y 217 de la Constitución Política, así como el margen de apreciación técnico-operacional de la Fuerza Pública, sin desconocer el carácter vinculante del DIH como parte del bloque de constitucionalidad.

A tales propósitos reitera sus argumentos iniciales sobre la improcedencia de la agencia oficiosa, la no acreditación de acción u omisión concreta que le sea atribuible y que permita establecer una vulneración o amenaza de derechos fundamentales, máxime cuando la propia sentencia reconoce que no existen elementos suficientes para concluir que el sistema de planeamiento operacional desconoce el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Cuestiona que la decisión imponga reglas generales y permanentes para operaciones militares futuras, pues considera que ello desborda la naturaleza concreta y subsidiaria de la acción de tutela y la aproxima a un mecanismo de protección abstracta o colectiva.

En relación con el denominado «estándar reforzado de precaución», indica que la sentencia no define con suficiente precisión su fundamento, alcance y límites, lo cual podría generar incertidumbre en la planeación y ejecución de las operaciones militares, por lo que requiere, que dicho estándar se interprete en armonía con las precauciones factibles exigidas por el DIH, sin convertirse en una fuente autónoma de obligaciones indeterminadas ni en una exigencia de certeza absoluta sobre la ausencia de personas protegidas.

En cuanto a la valoración de las operaciones militares, afirma que su legalidad debe examinarse desde una perspectiva *ex ante*, esto es, atendiendo a las circunstancias existentes y a la información razonablemente disponible al momento de planear, decidir y ejecutar la operación, y no exclusivamente a partir de sus resultados posteriores; postura que respalda en la Directiva 0003 de 2015 de la Fiscalía General de

la Nación, que reconoce la importancia de considerar las particularidades técnicas de las operaciones y el margen de apreciación de la fuerza pública, sin que ello implique arbitrariedad ni excluya el control judicial. En consecuencia, el análisis debe comprender las verificaciones realizadas, la información de inteligencia disponible, las precauciones factibles adoptadas, las alternativas operacionales consideradas y la ponderación entre el daño incidental previsible y la ventaja militar concreta y directa esperada.

Agrega que, conforme al procedimiento militar para la toma de decisiones, la identificación y mitigación de riesgos constituye un proceso progresivo y continuo que comprende el análisis de la misión, la inteligencia, el entorno operacional, la presencia de población civil y personas especialmente protegidas, así como la evaluación y comparación de los cursos de acción disponibles. Estas valoraciones permiten incorporar medidas preventivas, modificar las decisiones cuando cambian las circunstancias y documentar las restricciones aplicables a cada operación; no obstante, tales mecanismos constituyen obligaciones de conducta y no garantías de resultado, de modo que el DIH no exige eliminar todo riesgo ni obtener certeza absoluta sobre la inexistencia de menores o población civil, sino adoptar las precauciones factibles conforme a la información razonablemente disponible.

Finalmente, reconoce que el juez constitucional está facultado para verificar el cumplimiento de la Constitución y del DIH, pero advierte que no puede sustituir a las autoridades militares en la selección de objetivos, medios, métodos o momentos de ataque, ni reemplazar sus valoraciones técnicas y de inteligencia.

Por su parte, el accionante consideró que la protección concedida resulta insuficiente, pues, aunque la sentencia reconoce el deber reforzado de protección de los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, no establece mecanismos concretos para garantizar su aplicación y verificar su cumplimiento. Por ello, solicita complementar las órdenes impartidas, precisando las autoridades responsables, la información que debe considerarse, las verificaciones que deben realizarse y la forma de documentar la presencia o posible presencia de menores, el análisis de alternativas operacionales y el juicio de proporcionalidad.

Declara que el estándar de precaución debe ser concreto y verificable, de manera que, cuando exista información cierta, objetiva o razonablemente verificable sobre la presencia de menores, las autoridades militares documenten las verificaciones factibles y la consideración de dicha circunstancia en la decisión operacional.

Asimismo, solicita reforzar la protección de los niños, niñas y adolescentes, precisando que su presencia en un campamento no equivale a participación directa en las hostilidades y que su condición de víctimas del reclutamiento ilícito no elimina sus derechos ni sustituye el análisis individual exigido por el DIH. En ese sentido, propone que las operaciones en las que exista información verificable sobre su presencia se ejecuten únicamente después de realizar y documentar las verificaciones y evaluaciones factibles, incluida la consideración de alternativas menos lesivas cuando permitan alcanzar una ventaja militar comparable.

Cuestiona además el levantamiento de la medida provisional decretada el 2 de septiembre de 2026, al estimar que las órdenes definitivas no garantizan necesariamente un nivel equivalente de protección. Por ello, solicita mantener una medida transitoria mientras se implementan y verifican los mecanismos reforzados, sin que ello implique suspender de manera general las operaciones militares. También arguye que el riesgo no es hipotético, pues la Defensoría del Pueblo informó sobre 1.173 casos de reclutamiento de menores conocidos entre 2024 y el 31 de julio de 2026, y advirtió sobre la existencia de subregistro y casos identificados tras la muerte de menores durante combates u operaciones de la Fuerza Pública.

Adicionalmente, invoca la Ley 2590 de 2026, que fortaleció el marco institucional de prevención y protección frente al reclutamiento, uso y utilización de menores. En consecuencia, solicita que las autoridades competentes acrediten el funcionamiento, la composición, las rutas de activación y los mecanismos de articulación del Equipo Nacional de Acción Inmediata (ENAI) y de las instancias territoriales, particularmente frente a riesgos relacionados con operaciones militares y propone ordenar la implementación de una matriz de decisión y trazabilidad para las operaciones en las que exista información verificable sobre la presencia de menores, que registre, entre otros aspectos, las fuentes de información, su confiabilidad, las verificaciones realizadas, los riesgos identificados, los medios y métodos considerados, las alternativas examinadas, la ventaja

militar prevista, el juicio de proporcionalidad y la autoridad responsable de la decisión, sin divulgar información sometida a reserva legal.

También solicita establecer un mecanismo de seguimiento a cargo de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, con periodicidad, indicadores y reportes que permitan verificar el cumplimiento de las órdenes, identificar posibles afectaciones a menores y comprobar la activación de las rutas de protección, sin interferir en la conducción de las operaciones militares.

La Personería de Puerto Rondón, califica de insuficientes para garantizar la protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes reclutados que puedan encontrarse en el desarrollo de operaciones militares, las órdenes impartidas. Sustenta que el fallo omitió precisar que la ventaja militar debe ser concreta y directa, atendiendo a las circunstancias específicas de la operación, y no derivarse exclusivamente de la jerarquía o importancia estratégica del objetivo dentro de la organización armada ilegal, precisión indispensable para evitar que la calificación de un objetivo como de alto valor justifique, por sí sola, el empleo de medios de elevada letalidad, sin acreditar el daño específico que se pretende prevenir; y dada la asimetría del conflicto armado colombiano, debe examinarse la necesidad del método de combate empleado y la existencia de alternativas menos lesivas, sin que ello implique desconocer las competencias constitucionales de las autoridades militares.

Cuestiona ~~asimismo~~ también que el estándar reforzado de precaución se active únicamente cuando exista información cierta, objetiva o razonablemente verificable sobre la presencia de menores, pues a su juicio, el principio de precaución exige una verificación activa y documentada, especialmente frente a estructuras o zonas de las cuales existan reportes, alertas o antecedentes de reclutamiento forzado. Por ello, solicita que la planeación no parta de presumir la ausencia de menores, sino que se exija descartarla mediante labores de inteligencia contemporáneas y verificables. Advierte, además, que la falta de identificación y documentación de los menores fallecidos durante estas operaciones puede generar riesgos de desaparición de facto y dejar a sus familiares sin información cierta sobre su suerte y paradero.

Discurre que la providencia debió establecer expresamente que los menores reclutados deben ser considerados, por regla general, personas civiles protegidas, en lugar de limitarse a prohibir que sean presumidos automáticamente como objetivos legítimos de ataque y solicita aplicar el umbral de los dieciocho años, por considerarlo más favorable y acorde con el principio de protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Reprocha, además, que el fallo no haya definido criterios verificables para determinar las circunstancias excepcionales en las que podría perderse temporalmente la protección frente a los ataques. Para subsanar esa omisión, propone un test de proximidad al daño, integrado por seis requisitos concurrentes: certeza de la amenaza, gravedad del daño que se pretende evitar, objetividad y verificabilidad de la información, inminencia, proximidad temporal y proporcionalidad frente a la afectación previsible del menor. Manifiesta que la sola presencia en un campamento, el porte de armas, el uso de uniforme o la permanencia en una estructura armada no bastan para desvirtuar la protección civil. También plantea una secuencia operativa para los bombardeos aéreos que comprenda la identificación del objetivo real, la verificación de la presencia de menores, la adopción de precauciones factibles y, cuando su afectación resulte previsible e inevitable, la aplicación del test propuesto.

Finalmente, reprocha que la sentencia haya reconocido la seguridad nacional como un fin constitucionalmente legítimo susceptible de ponderación frente a los derechos de los menores, pues considera que, conforme al artículo 2 de la Constitución Política, aquella constituye un instrumento al servicio de los fines esenciales del Estado y no un valor autónomo equiparable a los derechos fundamentales. Afirma que, frente al reclutamiento ilícito, la seguridad debe orientarse tanto a prevenir nuevas vinculaciones como a recuperar y reintegrar a quienes ya han sido reclutados, en su condición de víctimas. Por tanto, estima que una operación que tolere la muerte o la afectación grave de estos menores como resultado admisible puede contrariar la finalidad de protección que debe orientar la actuación estatal.

CONSIDERACIONES:

A voces del artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario, diseñado para asegurar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o

amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Puestas así las cosas y con fundamento en las pretensiones de la parte accionante al momento de interponer el amparo, tempranamente se impone la revocatoria del fallo impugnado para, en su lugar, declararlo improcedente por cuanto no se satisfacen los requisitos de procedibilidad relativos a la legitimación en la causa por activa y la subsidiariedad.

Y es que -frente a la legitimación en causa por activa-, establece el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que la acción constitucional podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante, siendo pasiva la consideración de que la solicitud de amparo carece de formalidad cuando se invoca la protección de derechos fundamentales propios, situación que varía, cuando el accionante comparece a través de apoderado, caso en el cual se ha considerado que se deben cumplir las exigencias previstas al efecto en la ley. Así mismo, destaca la precitada norma en su inciso segundo que *“También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”*

Sobre este tópico de la agencia oficiosa *en materia de tutela*, en sentencia T-523 de 2025, la Corte Constitucional reseñó:

“Conforme a la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela puede ser presentada por un agente oficioso cuando el titular del derecho se encuentre imposibilitado para ejercer su propia defensa. No obstante, aún en estos casos, su procedencia está supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad, es decir, que presenta la solicitud “en defensa de derechos ajenos” y (ii) la imposibilidad del agenciado para defender sus derechos. Estos requisitos buscan evitar que terceros se aprovechen del nombre de otra persona para provocar decisiones judiciales “con intereses reales distintos o contra la voluntad del verdadero titular de los derechos que se invocan”.

25. *La agencia oficiosa de NNA. La Corte ha precisado que en el caso de los NNA “los representantes legales (...) son quienes tienen la legitimación prevalente y preferente para presentar acciones de tutela a su favor”. Sin embargo, también ha reconocido “que cualquier persona puede actuar como agente oficioso de los derechos de NNA en situaciones ‘límites y excepcionales’, en las cuales ‘los derechos fundamentales invocados y la gravedad de los hechos demuestren que el [NNA] está en riesgo de sufrir un perjuicio’”. Lo anterior, con fundamento en los artículos 44 de la Constitución Política y 11 del Código de Infancia y Adolescencia.*

26. *En todo caso, la Corte ha resaltado que si bien “[e]n estos casos excepcionales el análisis del requisito de legitimación en la causa por activa es más flexible”, para agenciar los derechos de los NNA se debe cumplir con una carga mínima de justificación. Esto implica demostrar, siquiera de forma sumaria: “(i) que exist[er] evidencia de que los NNA están, a primera vista, ante ‘un escenario de vulneración cierta y grave de [sus] derechos constitucionales [...] que requiere además la atención urgente de los mismos’, y/o (ii) que los representantes legales de los NNA no pueden –formal o materialmente– formular las acciones judiciales o administrativas judiciales necesarias o que, pese a poder, existe evidencia de que se han negado a formular tales acciones”. Además, cuando se trate de un número plural de NNA no individualizados, aunque la tutela es procedente, la Corte ha dicho que se debe acreditar lo siguiente: (iii) que el grupo que pretende proteger es determinado o determinable, esto es, que sea posible identificar quiénes pertenecen al grupo específico y (vi) la protección que solicita puede materializarse de distintas maneras o es “claramente beneficiosa” para todo el grupo. Estos requisitos tienen como finalidad evitar intervenciones ilegítimas o inconsultas en los derechos de los NNA”.*

Exigencia esta última, en torno a la que en Sentencia T 399 de 2025, la Corte expuso: “...**iii) Que el grupo de NNA agenciados sea determinado o determinable. En este sentido, la Corte ha sostenido que la agencia oficiosa no procede cuando está orientada a proteger a grupos de menores indeterminados, como “los NNA del territorio nacional” o “los miles de niños de Colombia.** Esta exigencia tiene como finalidad permitir la identificación de los NNA cuyos derechos han sido presuntamente vulnerados,

para que puedan, junto con sus representantes legales, participar, ser escuchados y ejercer los derechos de los cuales son titulares conforme a su edad y nivel de madurez. Lo anterior, en concordancia con los artículos 12.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 26 del Código de Infancia y Adolescencia y la jurisprudencia constitucional. Asimismo, el agente debe demostrar que la protección que solicita puede materializarse de distintas maneras o es “claramente beneficiosa” para todo el grupo.” (Subrayado fuera del texto).

En el presente caso, se acciona a favor de niños, niñas y adolescentes sujetos de especial protección constitucional dada su minoría de edad, que se dicen, se encuentran expuestos a una situación de vulneración o amenaza grave relacionada con su posible afectación por operaciones aéreas ofensivas dirigidas contra campamentos de grupos guerrilleros en los que se encuentren NNA reclutados o utilizados ilícitamente. Y, la imposibilidad de que cada NNA ejerza directamente la defensa de sus derechos se explica por su edad, su eventual permanencia bajo control de grupos armados, las condiciones de aislamiento y riesgo propias de los campamentos, la ausencia o imposibilidad de actuación de sus representantes legales y la naturaleza potencialmente inmediata de la amenaza. Estas circunstancias justifican una interpretación flexible de la legitimación por activa, conforme con el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, satisfaciéndose así las primeras dos exigencias señaladas en precedencia.

No obstante, con relación a la tercera de ellas, si bien en principio pudiera considerarse que el grupo de niños, niñas y adolescentes a quien se agencia, está determinado por la condiciones materiales identificables de la minoría de edad y encontrarse incorporados ilícitamente a grupos armados de naturaleza guerrillera que operan en el territorio nacional, lo cierto es que este último aspecto, el geográfico, no deja de ser abstracto y abierto en tanto no se enuncian criterios precisos que permitan establecer en qué parte concreta del territorio se asientan los señalados campamentos o qué parte de este constituye las zonas a las que alude el actor, de tal manera que no se logra establecer quiénes son los agenciados que conforman dicho grupo poblacional, indeterminación que además impide definir con claridad el ámbito subjetivo de la protección pretendida y dificulta evaluar si las medidas solicitadas responderían a las circunstancias de sus destinatarios y resultarían efectivamente beneficiosas para el conjunto agenciado.

Ahora, si bien en el escrito de tutela se alude a unos precisos episodios de operaciones militares en el Catatumbo y en el Guaviare, para la Sala es claro que ello se hace como referencia fáctica más no porque el amparo se limite a la protección de los menores de dichas zonas. Tanto es así, que el actor alude igualmente a la sentencia proferida el pasado 6 de julio de 2026 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca indicando que el señor juez ordenó suspender los bombardeos en ese departamento, pero estos han continuado en otras regiones del país. Lo que muestra que, en efecto, su inconformidad se enfila hacia el hecho de que continúen las operaciones militares en el territorio nacional, dejando por supuesto de lado, el departamento de Arauca pues esta zona ya fue objeto de protección a través de la referida acción de tutela. Esta circunstancia refuerza la falta de determinación del grupo poblacional a proteger en tanto este permanece en “otras regiones del país”.

Concerniente a ello, es preciso exponer que el Tribunal Administrativo de Arauca, mediante sentencia de segunda instancia del 11 de agosto de 2026, proferida dentro del radicado 81001-3333-002-2026-00103-01, modificó el fallo de primera instancia y ordenó ajustar el procedimiento, así como difundirlo entre las unidades con presencia en el departamento de Arauca, toda vez que la acción de tutela fue interpuesta en favor de los niños, niñas y adolescentes de dicha entidad territorial.

Dicho sea de igual manera, que en el *sub iudice* no resulta procedente aplicar tal precedente horizontal, habida cuenta de que el análisis efectuado en la mentada providencia, contrario a lo que sucede en esta oportunidad, sí se circunscribió a un grupo poblacional específico, esto es, los NNA del departamento de Arauca. Frente a ello, el Tribunal consignó: «*Los titulares de los derechos son sujetos de especial protección constitucional por ser menores de edad que residen en el Departamento de Arauca*» (fl. 16, rad. 002-2026-00103-01).

A tal circunstancia se suman otros factores de indeterminación, que el mismo accionante, al impugnar, reclama sean precisados, tales como la autoridad que posee la información, cuál es ésta; que la información sea razonablemente verificable, qué significa ello, cuál es el criterio de razonabilidad a emplear; qué período temporal debe cubrir la información. No se hace referencia a operaciones áreas proyectadas, autorizadas o razonablemente previsibles a fin de utilizar este criterio para determinar los

niños, niñas y adolescentes agenciados, de tal manera que el razonamiento acá traído alude a operaciones áreas hipotéticas, sin acreditarse una amenaza, cierta, grave e inminente. Lo que evidencia que el actor define el grupo agenciado mediante referencia general a todos los NNA víctimas del reclutamiento forzado, sin presentar circunstancias territoriales, fácticas y operativas concretas que permita determinarlo.

No significa lo anterior, que una amenaza futura resulte incompatible con la procedencia de la acción de tutela. Por el contrario, sabido es que la protección constitucional puede anticiparse a la consumación de una vulneración cuando existan elementos que justifiquen la intervención judicial. A pesar de ello, el carácter preventivo del amparo no elimina la necesidad de establecer quiénes son, o pueden ser objetivamente identificados como, los titulares de los derechos cuya protección se solicita. Una cosa es que la afectación aún no se haya producido y otra, distinta, que no existan elementos suficientes para determinar cuáles personas integrarían el grupo expuesto a ella.

En gracia de discusión, lo cierto es que como se anunció tempranamente la tutela tampoco satisface el requisito de subsidiariedad en virtud del cual se ha establecido que la acción de tutela procede cuando *«(i) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o, aun cuando exista otro medio, (ii) este no sea eficaz en las circunstancias en que se encuentre el accionante, y (iii) cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable»* (Sentencia T-035 de 2025, Corte Constitucional)

Y es que, enfilándose las pretensiones de amparo a que se revisen y ajusten los protocolos de planeación y ejecución de las operaciones militares, se adopten e implementen la política y el Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, se fortalezcan las rutas de desvinculación humanitaria y se garantice la atención integral y la reintegración de los menores de edad a la vida civil y a que, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales de las localidades afectadas por el conflicto armado y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ejerzan funciones de control, vigilancia y acompañamiento para asegurar la ejecución de tales medidas y la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a favor de quienes se agencia, el accionante cuenta con diferentes herramientas jurídicas para alcanzar dichas

rogativas, y ni del escrito de tutela ni la documental adosada, se advierte que previo a acudir al juez constitucional haya hecho uso de ellas.

En primer lugar, la Sala encuentra que el accionante no acreditó haber acudido previamente ante las autoridades accionadas para solicitar esas precisas pretensiones, circunstancia que resulta relevante en el *sub examine*, en tanto no permite establecer la existencia de una omisión administrativa concreta, una negativa expresa o una respuesta insuficiente atribuible a las autoridades accionadas. Ciertamente el promotor no controvierte una actuación, omisión, decisión o respuesta administrativa específica ni demuestra que las entidades hayan sido requeridas para adoptar las medidas que ahora pretende obtener directamente del juez constitucional.

Sobre el particular el máximo órgano de la Jurisdicción Ordinaria ha decantado *“Así, la inobservancia de la subsidiariedad se presenta no solo cuando se dejan de emplear los medios ordinarios previstos en la ley, sino también cuando aún existen otros mecanismos para conjurar la afectación alegada o, ejercidos estos, se halla pendiente su resolución, lo que torna prematuro el auxilio constitucional. Tratándose, además, de reclamaciones que suponen un pronunciamiento previo de la autoridad, esta Corporación tiene decantado que el interesado debe acreditar haber acudido antes ante ella y no haber obtenido respuesta, o haberla recibido de manera arbitraria, pues sin la prueba de esa gestión no se configura el presupuesto que habilita la intervención del juez de tutela (CSJ STC 9813-2016)”* (STC14223-2026. Corte Suprema de Justicia)

En consecuencia, al no acreditarse una solicitud previa ante las autoridades accionadas ni una conducta concreta atribuible a estas que permita evidenciar la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados, *a priori*, no se encuentra satisfecho el presupuesto que habilita la intervención del juez constitucional pues implicaría anticipar un pronunciamiento sobre pretensiones respecto de las cuales las entidades accionadas no han tenido oportunidad de pronunciarse, desconociendo el carácter subsidiario de la acción de tutela.

Sumado a ello, con relación a las pretensiones encaminadas a que los accionados *“en el término de DOS (2) MESES contados a partir de la notificación de la sentencia, revisen y ajusten los protocolos de planeación y*

ejecución de operaciones militares, especialmente las operaciones aéreas de bombardeo...” y se *“fortalezcan las rutas de desvinculación humanitaria de menores reclutados, garantizando su atención integral, su protección y su reintegración a la vida civil, con enfoque diferencial y territorial...”* el accionante tiene a su alcance mecanismos jurídicos como la acción popular.

En particular, la acción popular constituye, en principio, una vía susceptible de consideración para solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos presuntamente amenazados, así como la adopción de las medidas necesarias para prevenir un daño contingente, hacer cesar una amenaza o conjurar una vulneración, incluso mediante la solicitud de medidas cautelares, siempre que las pretensiones se enmarquen en su objeto legal. Ello, por cuanto tales pretensiones exceden la situación particular de un menor, no se dirigen de manera exclusiva a resolver la situación individual de uno de ellos o, a obtener su protección inmediata frente a una operación militar concreta; sino a corregir una presunta amenaza que puede afectar a una pluralidad de NNA sometidos a una fuente común de riesgo institucional, así como a evitar que una misma presunta falla institucional contenida en los referidos protocolos y rutas administrativas vigentes, produzcan daños sobre una pluralidad de NNA.

Y en últimas, se cuestiona por parte del actor la política del Estado en la planeación y ejecución de operaciones militares, especialmente aéreas, cuando existe información sobre la posible presencia de NNA, y respecto al funcionamiento de las rutas estatales de desvinculación, atención y reintegración de NNA reclutados o utilizados por grupos armados, procurando que el juez constitucional imparta una orden general, con efectos hacia el futuro, dirigida a modificar o fortalecer las rutas institucionales de desvinculación, restablecimientos de derechos, atención integral, protección y reintegración aplicables a una población amplia e indeterminada. Por tanto, tienen una naturaleza estructural, preventiva y colectiva.

Y la jurisprudencia constitucional ha precisado que, cuando la pretensión se refiere a la dimensión colectiva de una política pública de seguridad, la acción popular constituye el mecanismo principal de protección:

“El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “la acción de tutela no procederá: 3. cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como

*la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política*¹¹². Pues bien, en el presente caso, la segunda pretensión busca precisamente la protección de la dimensión colectiva de la participación de una determinada comunidad indígena en el marco de la definición de un componente de la política de seguridad pública, por lo que el mecanismo judicial procedente es la acción popular.

68. En efecto, el accionante solicita “concertar un protocolo (...) para el análisis de riesgo de las personas beneficiarias de las medidas cautelares”. En estos términos, como se señaló anteriormente, para esta Sala es claro que esta pretensión, lejos de relacionarse con la esfera individual y subjetiva del derecho a la seguridad personal, busca la protección de la participación de la comunidad en la definición de un componente de la política de seguridad pública. Así las cosas, la pretendida protección no se solicita respecto de una faceta individual del derecho a la seguridad personal, de la cual el accionante sea su titular, sino de la faceta colectiva de la participación en la definición de componentes de la política pública de seguridad, cuyos titulares serían, en los términos de accionante, “las personas beneficiarias de las medidas cautelares”. Pues bien, por expresa disposición de los artículos 88 de la Constitución Política y 4 de la Ley 472 de 1998, la acción popular es el mecanismo “principal” para la protección de tales derechos e intereses colectivos” (Sentencia T- 411 de 2018. Corte Constitucional)

La idoneidad de la acción popular se refuerza porque el juez popular cuenta con amplias facultades probatorias y procesales, puede convocar a un pacto de cumplimiento y está habilitado para adoptar medidas cautelares y órdenes estructurales dirigidas a prevenir la amenaza o hacer cesar la conducta vulneradora. La Corte Constitucional ha señalado que esas características hacen de la acción popular un medio especialmente importante para resolver asuntos complejos y estructurales relacionados con la protección de derechos colectivos.

Además, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 autoriza al juez, antes de la notificación de la demanda y en cualquier estado del proceso, para decretar de oficio o a petición de parte las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado. Entre ellas, puede ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando, así como disponer que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta

potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.

Por consiguiente, la existencia de este mecanismo judicial, dotado de instrumentos cautelares y de amplias facultades para impartir órdenes de hacer y de no hacer, permite concluir que la tutela no satisface el requisito de subsidiariedad de cara a las señaladas pretensiones, máxime que no se expusieron y tampoco se advierten razones concretas que permitieran concluir que dicho mecanismo resulte ineficaz para procurar la protección pretendida, así como tampoco se acreditaron circunstancias que justificaran la intervención transitoria del juez de tutela para evitar un perjuicio irremediable.

En lo tocante a la pretensión encaminada a que *“en el término de dos (2) meses, se adopte, ejecute y haga efectiva la política y el Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes previsto en la Ley 2590 de 2026”*, la Sala considera que, en lo que respecta a la adopción del referido instrumento, la solicitud resulta prematura.

El artículo 4.º de la Ley 2590 de 2026 establece expresamente que: *«El Gobierno nacional, dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, adoptará mediante decreto reglamentario, el Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes»*. La misma disposición precisa que dicho instrumento establecerá los mecanismos necesarios para implementar medidas de prevención orientadas a reducir los factores de riesgo, fortalecer la garantía de derechos y la seguridad, consolidar los entornos protectores y promover la estabilización socioeconómica de las comunidades y las familias, así como el fortalecimiento institucional. A su vez, el párrafo primero del citado artículo prevé un término de un (1) año para la elaboración del documento CONPES correspondiente.

De este modo, el legislador determinó expresamente un marco temporal para el cumplimiento de las reseñadas obligaciones, cuyo vencimiento no puede anticiparse por el solo hecho de que el accionante estime necesario que se materialicen en un término inferior. Así, mientras se encuentre vigente el plazo legal, no resulta posible atribuir al Gobierno nacional una omisión por el solo hecho de no haber expedido todavía el Plan, ni ordenar su adopción

en un término judicial más breve, sin que se acredite una circunstancia constitucionalmente relevante que justifique una intervención de esa naturaleza. Lo contrario supondría desconocer el término fijado por el legislador y sustituirlo por uno establecido judicialmente, sin que se haya demostrado el incumplimiento actual de esa obligación específica.

Con todo, esta conclusión debe circunscribirse al mandato de adopción del Plan y a las demás obligaciones sometidas expresamente a un plazo. Ello es así porque el propio artículo 4.º contempla medidas cuya aplicación no se supedita a la expedición de ese instrumento, como la focalización de programas institucionales en los territorios sobre los cuales la Defensoría del Pueblo identifique escenarios de riesgo, así como la remisión de las víctimas menores de edad que se desvinculen de grupos armados al programa especializado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Por consiguiente, el término previsto para adoptar el Plan no puede interpretarse como una suspensión general de los deberes de prevención y protección que resulten actualmente exigibles a las autoridades competentes.

En consecuencia, la improcedencia de la pretensión relativa a la adopción anticipada del Plan no deriva de la falta de importancia constitucional de las medidas reclamadas, sino de que, respecto de esa obligación concreta, no se ha demostrado el vencimiento del plazo legal ni una circunstancia excepcional que permita anticipar judicialmente, mediante el mecanismo excepcional de la acción de tutela, su exigibilidad. Lo anterior, sin perjuicio del deber de las autoridades de cumplir las obligaciones que ya sean exigibles conforme a la ley y de que su eventual incumplimiento pueda ser examinado a través de los mecanismos judiciales procedentes.

Las anteriores circunstancias, conforme al artículo 6 numeral 1º y artículo 8 del decreto ley 2591 de 1991, hacen que la tutela resulte improcedente frente a las precitadas pretensiones por su carácter subsidiario toda vez que no se acredita un perjuicio irremediable, pues ha de memorarse que la jurisprudencia constitucional, sobre el particular, ha indicado que el perjuicio debe contener “...(i) la inminencia del perjuicio, es decir, que el daño *“está por suceder en un tiempo cercano”*; (ii) la urgencia de las medidas para evitar la afectación de los derechos fundamentales; (iii) la gravedad del perjuicio; y (iv) el carácter impostergable de las órdenes por proferir.” (T 300

de 2025. Corte Constitucional) ni tampoco se expuso la razón por la cual los medios ordinarios de defensa no son eficaces o idóneos.

En el presente asunto no se acreditó la concurrencia de los elementos que configuran un perjuicio irremediable: no se demostró que el daño estuviera próximo a ocurrir, que las medidas solicitadas fueran urgentes, que existiera una afectación grave respecto de titulares determinados o determinables, ni que las órdenes fueran impostergables. La solicitud se dirige, en cambio, a obtener órdenes generales y prospectivas sobre protocolos militares, rutas de desvinculación y mecanismos institucionales de seguimiento, sin identificar una operación concreta, una falla específica de atención, una víctima determinada o una omisión atribuible individualmente a las entidades accionadas.

Además, no se explicó por qué la acción popular —mecanismo previsto para prevenir el daño contingente, hacer cesar la amenaza y obtener órdenes cautelares y estructurales de protección de derechos e intereses colectivos— no resulta idónea o eficaz para alcanzar la finalidad pretendida. La tutela, por su carácter subsidiario y residual, no puede convertirse en el escenario principal para diseñar o modificar políticas públicas, protocolos operacionales o rutas institucionales de alcance general.

En consecuencia, la falta de acudir a las entidades accionadas valorada conjuntamente con el carácter general y estructural de las órdenes solicitadas, la ausencia de una actuación u omisión administrativa concreta y la existencia de mecanismos judiciales cuyo ámbito de protección puede resultar pertinente frente a las pretensiones formuladas, impide tener por acreditado que la tutela sea el medio principal o transitorio necesario para obtener la protección reclamada.

Por lo expuesto, se revocará el fallo de primer grado y en su lugar, se declarará la improcedencia del amparo frente a las pretensiones referidas. Con tal decisión, la Sala no desconoce la gravedad de los riesgos asociados al reclutamiento y la utilización de menores por grupos armados ilegales, ni la importancia de adoptar medidas dirigidas a prevenir afectaciones a sus derechos fundamentales; ni desconoce su condición de sujetos de especial protección constitucional ni las obligaciones estatales de prevención, atención, restablecimiento y reintegración. La decisión se funda exclusivamente en que la tutela no supera los requisitos de procedibilidad

de legitimación en la causa por activa, ni subsidiariedad, no encontrándose elementos que permitan la flexibilización en el caso particular de tales exigencias.

Como corolario de la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento de los presupuestos de procedibilidad, la Sala se abstendrá de estudiar los reparos de fondo formulados por los impugnantes. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que negar el amparo supone un análisis de fondo sobre la vulneración alegada, mientras que declarar la improcedencia implica constatar la ausencia de los requisitos procesales indispensables para emitir un pronunciamiento sustancial, tales como la legitimación en la causa, la inmediatez y la subsidiariedad. En consecuencia, cuando no se satisface alguno de estos presupuestos, el juez constitucional debe abstenerse de examinar el fondo de la controversia y declarar improcedente la acción, en lugar de negar las pretensiones de amparo (T-125 de 2021. Corte Constitucional).

En mérito de lo expuesto, la sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo de tutela del 16 de septiembre de 2026 proferido por el Juzgado 34 de Familia de Bogotá y en su lugar, **DECLARAR** improcedente el amparo deprecado por **OWER JIMMY BORDA PARRA** en calidad de agente oficioso de los niños, niñas y adolescentes reclutados o utilizados por grupos guerrilleros en campamentos donde la fuerza pública tiene información cierta, objetiva o razonablemente verificable sobre su presencia -y que puede resultar afectados por operaciones aéreas ofensivas- en contra de **ABELARDO DE LA ESPRIELLA** en calidad de **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, **JORGE EDUARDO MORA LÓPEZ** en calidad de **MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL**, **RODRIGO LARA RESTREPO** en calidad de **MINISTRO DEL INTERIOR**, **ERIK RODRÍGUEZ APARICIO** en calidad de **COMANDANTE GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA**, **JOSÉ BERTULFO SOTO SÁNCHEZ** en calidad de **COMANDANTE DEL EJÉRCITO NACIONAL**, **JUAN JAIME MARTÍNEZ OSSA** en calidad de **COMANDANTE DE LA FUERZA AEROESPACIAL**

COLOMBIANA y JAVIER ALFONSO JAIME PINILLA en calidad de
COMANDANTE DE LA ARMADA NACIONAL.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la medida provisional decretada por la
juez *a quo* marco de esta acción constitucional.

TERCERO. NOTIFÍQUESE la presente providencia judicial por el medio
más expedito posible, atendiendo lo establecido en el artículo 30 del Decreto
2591 de 1991 y, una vez ejecutoriado, **REMÍTASE** a la H. Corte
Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE

ANA LUCÍA GÉLVEZ TÉLLEZ
Magistrada

MARCELA SABAS CIFUENTES
Magistrada

DIANA MARCELA CARDONA VILLANUEVA
Magistrada

Firmado Por:

Ana Lucia Gelvez Tellez
Magistrada

Sala De Familia

Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Diana Marcela Cardona Villanueva
Magistrada
Sala De Familia
Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Marcela Sabas Cifuentes
Magistrada
Sala De Familia
Tribunal Superior De Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

1e34c0480737efc5d70acb0eeec209cbf7319965f938451d0b75931dbd190dc

Documento generado en 23/10/2026 06:19:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente
URL: <https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>