Universidad Santo Tomás
Facultad de Derecho

**Maestría en Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario
ante Organismos, Tribunales y Cortes Internacionales**

**El Papel del Estado Frente a las Víctimas de Minas Antipersonal, Municiones Sin
Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados en Colombia: La Responsabilidad
Interna Frente a los Casos de Víctimas Civiles y la Responsabilidad Internacional en los
Casos de los Erradicadores Manuales de Coca**

Tutor en la asesoría del trabajo final: Luis Manuel Castro Novoa

Presentado por: Angélica del Pilar Suárez Mendoza

Bogotá, D.C.

2016

Tabla de Contenido

Introducción	3
¿Qué es la Ruta de Atención y cuáles son sus falencias?	6
1. Responsabilidad Extracontractual del Estado frente a las víctimas de MAP/MUSE y AEI	18
1.1. Responsabilidad Extracontractual a nivel interno frente a las víctimas de MAP/MUSE y AEI	18
1.2. FALLA EN EL SERVICIO	22
1.3. Relación causal entre la conducta irregular y el daño	32
1.4. Daño Antijurídico	37
1.5. Consideraciones del Ministerio Público en el caso de víctimas de minas antipersonal	44
Conclusiones	48
2. Responsabilidad del Estado a nivel internacional por violación a los Derechos Humanos: Caso erradicadores manuales de coca	51
2.1. Cuestiones previas de los derechos de los erradicadores manuales de coca a una atención adecuada según los parámetros convencionales sobre seguridad social	51
2.2. Ruta de atención integral para erradicadores manuales de cultivos ilícitos víctimas de Minas Antipersonal (MAP) Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)	55
2.3. Violación a la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” Convención de Ottawa	69
2.4. Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el estudio de caso de los erradicadores civiles contratados a erradicar cultivos ilícitos	70
2.5. Violación a los derechos a la vida y a la integridad personal de los erradicadores civiles	72
2.6. Fallas en el procedimiento para tomar medidas efectivas para la protección y prevención, lo que ocasiona las muertes y heridas de los civiles erradicadores	76
2.7. Violación al derecho a la seguridad social y laboral	85
Conclusiones	92
Glosario	98
BIBLIOGRAFÍA.....	104

*A mis padres, son ellos los que me han impulsado a vivir más de lo que la vida entre
parámetros se espera de una mujer.*

A mi hermana, por estar siempre enseñándome a ser mejor y seguir su ejemplo de lucha.

A mi abuelita Inés, mujer grande, hermosa y fuerte.

A mis amigos, quienes estuvieron allí recopilando conmigo historias.

Introducción

Este documento presenta el análisis de la responsabilidad nacional e internacional del Estado colombiano, en los casos en que una persona resulta herida o pierde por consecuencia la vida, luego de sufrir un accidente o un hecho de guerra con una mina antipersonal u otro artefacto explosivo no accionado de manera remota.

Para tal fin, fue indispensable acudir a las bases de datos de la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM), las cifras y documentos de la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (llamada también Dirección AICMA), artículos de páginas web, jurisprudencia de las Altas Cortes, y los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Además, fue de vital importancia para la consecución del objetivo propuesto en el presente documento, las consultas realizadas a los coordinadores departamentales y demás miembros de la Campaña Colombiana Contra Minas en todo el país; a los integrantes de las Asociaciones de Víctimas y analistas internacionales, quienes han visto con suma preocupación la problemática de las minas antipersonal en Colombia¹.

El objetivo de esta tesis es que sirva de instrumento para tomar de él todas las herramientas que se necesiten para configurar **la responsabilidad del Estado en el momento en que una persona sufre un accidente con una mina antipersonal o recibe el impacto indiscriminado de un artefacto explosivo.**

¹ Báez Velasco, Jorge Enrique. *Alcance y limitaciones del ámbito jurídico nacional e internacional en la regulación del uso de las minas antipersonales en los países de Colombia, Perú y Ecuador*. Washington. 2007. Las minas antipersonales se han usado en más de setenta países en el mundo y sumando la utilización de aquellas en los países en donde se fabrican ilegalmente, especialmente en Latinoamérica las cifras consultadas varían entre 59 y 69 millones de minas ocultas; estos elementos permanecen activos durante años e incluso décadas después de haber sido lanzados; dadas las características de algunos conflictos, los campos y poblaciones que han sufrido ataques vuelven a ser ocupados por la población civil y unido a la falta de limpieza de los terrenos trae como consecuencia el riesgo permanente de personas, en especial la población infantil que por naturaleza se siente atraída a objetos desconocidos.

Las consecuencias surgidas por cualquiera de estos eventos, afectan de manera incomparable al ámbito personal, familiar y comunitario de cada víctima. Pero la mayor problemática a la que se enfrentan las víctimas por estos artefactos explosivos, la encontramos en la rehabilitación de la salud, tanto física como psicológica², y en la imposibilidad de generar ingresos económicos, lo que afecta de forma transversal, no solo la conquista de otros derechos, como la salud, la educación, la alimentación, entre otros, sino también, la consecución de un nuevo proyecto de vida; por lo cual, es el Estado el llamado a reparar a las víctimas.

La mayoría de las víctimas en Colombia, pertenecen a la población campesina. Esta población, de carácter vulnerable, pierde su fuente de ingreso tras el accidente, por lo que quedan en una situación económica lo suficientemente compleja, que les imposibilita el pago de los continuos desplazamientos, desde sus hogares hasta los centros médicos.

Debido a que en la mayoría de las ocasiones las víctimas viven en el campo y los centros poblados quedan en lugares lejanos, tampoco pueden pagar su alojamiento y manutención durante las citas médicas. Y si por causa del accidente han quedado bajo alguna condición de discapacidad, las dificultades aumentan para esta población.

Pese a la obligación que tienen las EPS, de pagar los gastos de transporte cuando el servicio médico no se encuentra en su municipio, en la práctica no se está cumpliendo, y son las organizaciones sociales, actuando como ayudas complementarias, quienes están cubriendo estas necesidades de los sobrevivientes. (Ver el Art.125 del Plan Obligatorio de Salud 2013).

Para efectos del siguiente trabajo, haremos un primer análisis sobre la responsabilidad extracontractual y administrativa del Estado, en el caso de víctimas por minas antipersonal,

² Ruiz Castro, Diana Patricia. *Minas antipersonal en Colombia: el camino hacia la rehabilitación e inclusión social*. p. 68. Handicap. Medellín. 2007. Las primeras consecuencias emocionales de estos hechos violentos están sujetas a la pérdida de autodeterminación y autonomía del individuo, al surgimiento de estados de culpa, añoranza, desesperanza, incertidumbre, vergüenza y minusvalía por la pérdida los cuales generan incapacidad para identificar perspectivas y posibilidades de vida en el futuro. A estas experiencias internas se agregan actitudes, directas e indirectas de discriminación, expulsión, rechazo y menosprecio por parte de la sociedad que favorecen la aparición de mayores sentimientos de dolor, rabia, impotencia y tristeza que hacen que el individuo se sienta incomprendido y opte por internarse en un aislamiento que agrava aún más la situación emocional. Estas nuevas condiciones se presentan en forma abrupta, por lo cual el individuo necesita el apoyo de su familia, la sociedad y el Estado para adecuarse a ellas y lograr efectivamente su rehabilitación integral.

municiones sin explotar y/o artefactos explosivos improvisados, con una mirada desde la Ruta de Atención. En segundo lugar, se hará un análisis sobre el caso de los erradicadores manuales de coca, en el cual se utilizarán las declaraciones libres que se les ha tomado en Caldas y el Tolima, como un diálogo de manera estructurado sobre su situación. Adicionalmente, por realizar la iniciativa de la práctica de la erradicación manual de coca por civiles, se estudiará la responsabilidad estatal y el incumplimiento de los compromisos y de las obligaciones³ adquiridas por el Estado colombiano esto de manera similar en el primer análisis con la creación de una Ruta de Atención propia tomando los derechos que les corresponden en la legislación nacional sobre sus derechos económicos, sociales y culturales.

Este incumplimiento de la Ruta de Atención generaría a su vez un posible escenario de responsabilidad extracontractual del Estado, al exponer a los civiles a un riesgo excepcional, mediante el incentivo de la práctica de la erradicación manual de coca; así como, la eventual configuración de la responsabilidad internacional del Estado en el ámbito de los sistemas regionales y universales de derechos humanos por la omisión del deber de garantía.

¿Qué es la Ruta de Atención y cuáles son sus falencias?

La Ruta de Atención se creó bajo la idea de facilitar, en una línea jurídica y de asistencia, los pasos por los que una persona que ha sufrido un accidente con mina antipersonal, munición sin explotar y/o artefacto explosivo improvisado debe seguir. Pero estas medidas están en constante cambio, según las leyes existentes y la asistencia que se requiera.

En el caso del acceso a los derechos de las víctimas de mina antipersonal, estas cuentan con una Ruta de Atención elaborada por diferentes organizaciones sociales y consolidadas por el Estado colombiano. Dicha ruta contiene las obligaciones que tienen las diferentes entidades, frente al auxilio que debería recibir una persona que ha sufrido los efectos indiscriminados de estos artefactos explosivos. Esta consta de los siguientes puntos: I) Atención pre hospitalaria, II) Atención de urgencias y hospitalaria, III) Rehabilitación médica básica, física y psicológica, IV) Atención médica y psicológica continuada, V) Inclusión social, escolar y económica⁴.

³ 1. La obligación de proteger a la población civil de los peligros de las hostilidades; 2. Los criterios relativos a la calificación de un acto como participación directa en las hostilidades.

⁴ Dirección de Acción Integral Contra Minas Antipersonal, Ministerio del Postconflicto. Ruta de Atención Integral Víctimas de MAP MUSE y AEI. Página web disponible en:

En la labor de la asistencia jurídica a las víctimas de minas antipersonal en la CCCM-Handicap Internacional, hemos escuchado a los sobrevivientes, a sus familiares y conocidos, y hemos recopilado sus experiencias y reflexiones sobre la Ruta de Atención a Víctimas; ellos reconstruyeron paso a paso cada etapa de la ruta. Además, hemos incluido algunos aportes de los funcionarios públicos que han atendido a las víctimas⁵ en alguna fase de la ruta. El desconocimiento de derechos hace necesaria la capacitación propositiva frente a los diferentes actores sociales, pero son los sobrevivientes de estos artefactos y sus familias quienes lo requieren en mayor medida. Así mismo, estas tareas de construcción dirigen un empoderamiento para comprometerlos en su futuro, autoafirmarse y tomar conciencia sobre las causas del origen de las desigualdades, pero con las herramientas necesarias de conocimiento sobre sus derechos hacen efectivas sus iniciativas de construcción de proyecto de vida y difusión en su comunidad o asociaciones de sobrevivientes.

En estas capacitaciones los sobrevivientes relataron las dificultades que tuvieron luego de sufrir el accidente. Las víctimas tienen que pasar por demasiadas filas para tener acceso a los medicamentos, y en ocasiones los envían a lugares lejanos para reclamarlos. En otros casos, las cremas cicatrizantes, prótesis oculares auditivas ni de brazo, por ejemplo, no se encuentran dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS)⁶. Además, en la solicitud de las citas médicas, proceso que tarda varias semanas y que en ocasiones, por diferentes motivos, no se otorgan; así como en las fallas del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), no existe un apoyo psicológico continuado.

Algunas víctimas de minas antipersonal han conseguido tener su propio negocio o educación, por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y, de esta manera, han logrado acceder a las diversas ayudas del Estado colombiano. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, los adultos mayores que han perdido la visión, no cuentan con ningún tipo de ayuda del Estado para tener medios de subsistencia. Y en el caso de los estudiantes que han terminado el

[<http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/Ruta%20Victimas%20Ley%201448%20y%20Decreto%204800%20-%20Decreto%20056.pdf>].

⁵ Estas experiencias fueron recolectadas en el marco del convenio suscrito con Handicap Internacional y realizado entre el mes de noviembre de 2014 al mes de abril de 2015. Página web disponible en: [<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=766&cntnt01origid=15&cntnt01returnid=53>].

⁶ Bermúdez Liévano, Andrés. *La Ley de Víctimas se queda corta con las de minas*. <http://archivo.lasillavacia.com/historia/la-ley-de-victimas-se-queda-coja-con-las-de-minas-50606>. La CCCM le suministró esta información al periodista para mostrar la problemática de los sobrevivientes. 2015.

bachillerato, por ejemplo, no cuentan con acceso real a la educación superior, ya que los cupos son limitados.

En el departamento de Arauca, el sobreviviente tiene que soportar toda la carga, al realizar los trámites de atención médica, y aunque los centros receptores disminuyen al mínimo estas cuestiones, el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), aumenta cada vez más los requisitos para que se reciban las ayudas, por lo que las demoras en los procedimientos desalientan el acceso de las víctimas de minas antipersonal, a los derechos en materia de salud.

Aún falta un enfoque diferencial en la prestación del servicio de psicología, a modo de ejemplo, no se les presta a los familiares de los sobrevivientes ni a los sobrevivientes de los pueblos indígenas el servicio en la cosmovisión de su comunidad. Los sobrevivientes son generalmente personas bastante tímidas, pero aprovechan la asistencia jurídica para hablar de su situación y para preguntar sobre los procesos que llevan ante la Unidad para las Víctimas. Así mismo, el enfoque diferencial en mujeres víctimas es bastante escaso, una víctima que ha sufrido daño en su rostro no tiene la atención de cirugía plástica adecuada, las cremas cicatrizantes no se encuentran dentro del POS y no hay un tratamiento psicológico que la ayude en su situación⁷. Muchos de ellos están asociados, por lo que han presentado acciones en grupo y han visto cómo sus compañeros han realizado diferentes solicitudes ante las autoridades y aprenden todo lo relacionado con los procedimientos. Esta cadena de ayuda para reclamar sus derechos, genera confianza entre ellos. Ante esta situación, acompañamos a los sobrevivientes a Colpensiones para saber el estado de la reclamación por pensión de invalidez por acto terrorista, y obtuvieron de la entidad un certificado sobre el proceso. Otros ya han recibido la pensión.

⁷ Appel de Genève Call, CCCM, Gender & Mine Action. Afectación por las Minas Antipersonal y los Restos Explosivos de Guerra sobre las Mujeres Víctimas en Colombia. Estudio preliminar.

Si se puede hablar de una “invisibilización de la población víctima de MAP y MUSE (Municiones Sin Estallar)”, en Colombia, se puede decir que esta afecta también y aún más a las mujeres víctimas de estos artefactos, siendo solo 229 las sobrevivientes frente a 1668 sobrevivientes hombres.

La toma de consciencia social frente al problema de las minas es bastante reciente, y hasta hace muy poco el problema de las víctimas femeninas de MAP/REG no se hallaba en las agendas de una gran parte de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres. Ante esta realidad, en junio de 2009 el Llamamiento de Ginebra llevó a cabo una encuesta a mujeres sobrevivientes y víctimas indirectas de MAP/REG, en colaboración con la Campaña Colombiana contra Minas, la Campaña Suiza contra Minas, la Corporación Paz y Democracia, la Gobernación de Antioquia, el Moviment per la Pau y la Universidad de Antioquia. Página web disponible en:

[http://www.gmap.ch/fileadmin/GMAP_Articles_and_Papers/Impact_of_mines_on_women_in_Colombia.pdf]

Por su parte, en la ciudad de Pasto, Nariño, los sobrevivientes dijeron que las ayudas complementarias llegan más rápido que las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en la Ley 1448. Algunos de ellos han recibido prótesis de baja calidad, el apoyo psicológico no tiene seguimiento y generalmente realizan acciones de tutela para poder acceder a aparatos de alto costo. En los días en que deben hacer alguna diligencia relacionada con su nueva condición, los sobrevivientes no reciben el apoyo económico necesario para cubrir los gastos del transporte. Además, ante los establecimientos del Estado se enfrentan con la falta de sensibilidad en la atención, por parte de los funcionarios y de los médicos que los atienden. Lo anterior implica no solo el acceso a la información para las víctimas, sino también, el lenguaje que se utiliza para con ella, ya sea en el momento de presentarse personalmente o el utilizado en las respuestas a derechos de petición, notificaciones y/o recetas médicas; bastante difíciles de entender para este tipo de población.

Adicionalmente, dos sobrevivientes de la ciudad de Pasto, nos contaron que existían muchas dificultades para acceder a la oferta de cupos en las universidades públicas. En el departamento de Nariño solo ofrecen una beca para víctimas del conflicto armado. No obstante, algunos otros sobrevivientes ya han logrado terminar sus estudios de secundaria y uno de ellos fue capacitado en la ciudad de Bogotá en el instituto INCI, leyendo en braille y otro quiere estudiar Ingeniería Mecánica en la capital.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) ha dicho en casos similares que la falta de transporte para las víctimas implica una doble victimización “*y las dificultades de acceso gratuito y en igualdad de condiciones a la justicia, son las que obstaculizan con mayor frecuencia el seguimiento y la culminación de los procesos indicados*”⁸.

⁸ El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. Cfr. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit., párrafo 156. El informe también destaca que un estudio sobre la discriminación de género en la administración de justicia en Bolivia, ha revelado que las mujeres desisten de usar el sistema por numerosas razones entre las que se encuentran: “...la carencia de documentos de identidad, la percepción del alto costo de usar el sistema judicial, la inversión de tiempo, el temor a perder el juicio y el potencial de posibles represalias por parte del agresor, así como una percepción de la administración de justicia como politizada y susceptible a ser comprada...” (el destacado es propio) Cfr. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007, párrafo 176. Página web disponible en: [<http://www.cidh.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>]

En la legislación colombiana, las EPS se encuentran obligadas, tal y como se establece en el literal C del numeral 2 del Artículo 10 de la Ley 1618 de 2013, a garantizar en todas las zonas del país, incluidas las rurales, los servicios de salud, tanto los de puerta de entrada, como los demás que sean requeridos para la atención de personas en condición de discapacidad, en los lugares más cercanos a su residencia y, en caso de ser imposible, facilitar el desplazamiento de estas.

En relación con el suministro de los servicios de transporte, incluidos en el plan de beneficios, corresponde a la EPS proveer este medio con cargo a la UPC (Artículo 125 de la Resolución 5521 de 2013). En caso de que el requerimiento elevado por la persona no se enmarque en las anteriores hipótesis, se deberá seguir el procedimiento establecido en la regulación para el acceso a los servicios no POS, brindando la información y el acompañamiento requerido (Resolución 4343 de 2012).

En este orden de ideas, la centralización de los servicios es un inconveniente para garantizar a las víctimas de minas antipersonal el acceso al servicio de transporte, ya que la mayoría de estas personas viven en zonas rurales y para realizar cualquier reclamo, se deben acercar donde se encuentran las oficinas principales de las EPS y esto se repite con los demás servicios, ya sea para pedir consultas, pedir medicamentos, etc.

Las víctimas del departamento de Nariño, están a la espera de que el PAPSIVI haga nuevas contrataciones para seguir con el tratamiento psicológico. Además, relataron que la ambulancia que tienen en el municipio de Samaniego fue donada por una organización no gubernamental, por lo que están a la espera de que los servicios prestados por el Estado mejoren. Ellos, se han visto en la necesidad de comprar los medicamentos para evitar las largas filas y demoras en las entregas. Muchos sobrevivientes no se han registrado en el Registro Único de Víctimas (RUV), por lo tanto, no han recibido los beneficios de la Ley. Se le dieron los datos a un funcionario de esta entidad, para que hiciera esta inclusión y tuvimos una percepción favorable ante ello.

Algunos sobrevivientes del departamento de Nariño relataron que el desgaste es continuo frente a la reclamación de los derechos. Las organizaciones tienen que estar evidenciando ante la Procuraduría o la Defensoría del Pueblo, la falta de colaboración de los funcionarios, quienes de manera general son relevados constantemente de sus cargos y, al parecer, una vez

llegan a sus labores, no reciben la capacitación a nivel gubernamental sobre los procesos que deben llevar con las víctimas, por lo que las asociaciones pierden el tiempo explicando a cada uno de ellos cuáles son las necesidades de los sobrevivientes. Esto demuestra la falta de garantías para las víctimas de minas antipersonal.

Los funcionarios en la ciudad de Pasto nos relataron que hay dificultades para acceder a las zonas donde se encuentran los sobrevivientes, tanto campesinos como indígenas, y que ellos en su mayoría desconocen sus derechos. Además, se aclaró que son los municipios los responsables de prestar la atención pre hospitalaria, y que cada dos meses por una doctrina a nivel nacional rotan el personal.

También los funcionarios hicieron un llamado para que los tratamientos se realicen de manera integral, y haya corresponsabilidad de las entidades. Los funcionarios no solo desconocen la Ruta de Atención enfocada al departamento de Nariño, sino que también, si se han realizado rutas municipales. Con ellos se habló de la falta de especialistas en el departamento y de la importancia que los psicólogos tengan capacitación especial para atender a las víctimas que han sufrido los efectos de la explosión de una mina antipersonal. Además, los funcionarios hicieron énfasis sobre la falta de atención diferencial hacia la población indígena Awá y la dificultad de hacer seguimiento a los tratamientos médicos que se les presta a esta población, ya que estas comunidades se encuentran en zonas lejanas. En resumen, aún existen varios obstáculos frente a los servicios de salud, de acceso al trabajo y a la educación; especialmente superior, y que las entidades territoriales puedan accedan a la base de datos de la Unidad para las Víctimas, entre otras.

Los sobrevivientes del municipio de Tumaco, por su lado, viven en zonas alejadas donde es difícil conseguir las ayudas. Para aquellos que viven en la zona urbana, esta ha sido afectada por los diversos ataques de los actores armados. Las víctimas relataron sucesos como el del 15 de agosto de 2014, en el sector de la Universidad del Barrio San Felipe, en donde los cilindros que no fueron activados al ser lanzados, llegaron a tierra y quedaron incrustados. Muchos sufrieron amputaciones y aún conservan esquirlas en sus cuerpos. Finalmente, dos datos adicionales. Ellos dijeron que las ayudas complementarias (Cruz Roja, Hándicap, Pastoral Social, entre otras.) llegan más rápido que las obligaciones contraídas por el Estado en la Ley 1448, y así como en la ciudad de Pasto, en el municipio de Tumaco también están a la espera de que el PAPSIVI haga nuevas contrataciones para seguir con el tratamiento psicológico.

Algunos de los sobrevivientes no han podido volver a sus lugares de origen, debido a que los alrededores de sus hogares, en el campo, aún son zonas con presencia de minas antipersonal, que tuvieron que demarcar por sí mismos, para alertar a quienes circulan por esas áreas. Otros sobrevivientes relataron que han recibido apoyo para proyectos productivos acompañados por Pastoral Social y, por medio de ellos, han podido acceder a mejores ingresos y a una mejor calidad de vida. Uno de los sobrevivientes que sufrió el ataque del 15 de agosto de 2014, ya terminó el bachillerato y quiere acceder a la universidad, pero su familia no cuenta con los recursos económicos necesarios, y han destinado su dinero para reconstruir sus hogares destruidos por los cilindros bomba. Adicionalmente, los sobrevivientes de Tumaco, dijeron que ante la gran falta de especialistas médicos se ven obligados a trasladarse a Cali o a Pasto.

Por otro lado, en el municipio de Tumaco los funcionarios nos relataron la falta de estrategias para transportar a las víctimas y el desconocimiento de la Ruta de Atención. Se agregó que cuentan con una ruta local para los casos de emergencias. Además, se hizo un llamado para que durante los tratamientos no se les exija a las víctimas la documentación (como la cédula o carnet de la EPS) y afirman que solo los sobrevivientes reciben el seguimiento de sus procesos por parte de quienes prestan las ayudas complementarias, regresan posteriormente desde sus hogares para continuar con sus tratamientos. El resto de sobrevivientes no lo hace. Y quienes se encuentran en los más de 14 resguardos indígenas, no consiguen avanzar en sus tratamientos, y aún se desconocen los procedimientos internos de esas comunidades.

Por otro lado, en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca, los sobrevivientes se han visto en la obligación de comprar los medicamentos para evitar largas filas y demoras en las entregas. Muchos sobrevivientes no se han registrado en el RUV, por lo tanto, no han recibido los beneficios de la Ley. En el aspecto laboral se destaca que no encuentran ocupación en la ciudad, y en el área rural no tienen suficientes oportunidades. Ellos preguntan sobre las ofertas que ofrece el Estado tanto para trabajos con enfoque diferencial, como por el acceso a la educación. Estas inquietudes se anotaron para ser presentadas en la jornada con los funcionarios y el coordinador de la CCCM en el departamento de Santander, Guillermo Gil Sayer, nos relató lo siguiente:

Como Organización Defensora de Víctimas (ODV) vemos con preocupación que las EPS dilatan la entrega de prótesis a las víctimas de minas

antipersonal afectando a las víctimas que en su gran mayoría son jefes cabeza de familia⁹ y deben salir a buscar el jornal diario para el sustento.

Es de recordar que al Estado Colombiano, en el Artículo 6 de la Convención de Ottawa, se compromete a prestar apoyo para la asistencia y rehabilitación de las víctimas de minas terrestres. Me preocupa esto sobremanera pues lo que hemos visto de las EPS es un total desconocimiento de la normatividad internacional.

Al revisar la presentación que anexamos podemos darnos cuenta que:

- 1. Una cita con fisioterapia puede durar 2 meses o más. No hay priorización a las víctimas del conflicto en condición de discapacidad. Tampoco las EPS tienen un enfoque diferencial.*
- 2. Si el fisiatra formula la prótesis, esta se demora alrededor de 4 meses o más en ser autorizada.*
- 3. Hemos orientado a los sobrevivientes a interponer quejas en la Supersalud y con mecanismos de protección de derechos humanos como la tutela y el interponer desacatos para acceder a la prótesis.*
- 4. Las EPS no tienen contratos con proveedores, lo que dificulta a veces que se asigne la elaboración de prótesis.*

⁹ Unicef. AA. VV. Colombia y las minas antipersonal. Sembrando minas cosechando muerte. Bogotá, D.C. 2000. Página web disponible en: [<http://www.unicef.org/colombia/pdf/minas.pdf>]. Alrededor de cien mil minas antipersonal están sembradas hoy en Colombia y las cifras de víctimas mortales o mutiladas a causa de ellas crece día tras día. Hombres y mujeres, niños y niñas que deben cambiar abruptamente la relación con su cuerpo, sus rutinas diarias, su sexualidad, sus sueños, su futuro.

Víctimas inocentes de enemigos sin rostro, involucradas a la fuerza en el conflicto. Pero no son solo víctimas de estas armas quienes directamente reciben su impacto. Sus familias sufren la pérdida del padre, la madre, un hijo o un ser querido; o el tener que ver cómo la vida se transforma radicalmente al no ir a la escuela, no poder cultivar el campo o satisfacer las necesidades básicas del hogar. A nivel colectivo las comunidades, aterradas, pierden la calma para recorrer los campos que fueron sus rutas de paso, su sustento, su lugar de recreo. Los lugares donde se tejó la historia personal y social de pueblos enteros se convierten en espacios de terror y amenaza permanentes, con los que hay que convivir o de los que deben huir dejándolo todo.

En tanto el fenómeno se extiende de poblado en poblado, un país va perdiendo el futuro, la productividad y la posibilidad de que, una vez acordada la paz, el suelo no siga manteniendo viva la guerra en sus entrañas durante años.

Esta situación, en primer lugar, afecta a las víctimas que tienen que vivir esta situación por la falta de celeridad en la autorización de las prótesis, una forma indirecta de tortura, en donde se laceran sus muñones, se afectan por sus prótesis deterioradas en las posiciones al caminar en detrimento de la columna y lo más grave menguan los ingresos en la familia perpetuándolos en niveles de pobreza.

En segundo lugar, afecta a las organizaciones humanitarias que extienden en el tiempo, el apoyo en alimentación, alojamiento y transportes a los sobrevivientes. Dicho de otra manera, son las EPSS las que están desangrando los pocos recursos que llegan de la cooperación internacional y esto hay que colocarlo en agenda prioritaria con los gerentes de las EPSS.

Es por ello que solicitamos en el departamento de Santander:

- 1. Vigilancia a las EPS que tienen afiliados a víctimas de mina antipersonal que requieren prótesis por parte de la Secretaría de Salud y el Ministerio de Protección Social.*
- 2. Vigilancia del INVIMA a los laboratorios de prótesis y órtesis, certificándolos o desertificándolos, de tal manera que las EPS tenga que contratar a los que están brindando calidad en las prótesis.*
- 3. Convocar al Subcomité de asistencia y atención a víctimas para que asuma este tema y obligue a las EPSS a abordar este tema con seriedad y compromiso.*
- 4. Capacitar a las EPSS desde un enfoque diferencial sobre la necesidad de priorizar a este tipo de población que está siendo revictimizada.*
- 5. Exigir a la UARIV que realice un seguimiento de los casos de las víctimas que tienen que sufrir, por la negligencia de las entidades prestadoras de salud.*

6. Revisar el tema de un banco de ayudas técnicas y de equipamiento de prótesis (fundas y pies).

7. La Defensoría del Pueblo debe acompañarnos en este proceso para garantizar el Derecho a la Rehabilitación física.

8. Es necesario que haya sanciones para las EPS que dilaten la atención en el suministro de prótesis, pues están afectando otros derechos para las víctimas.

9. Se deben extender ayudas humanitarias a las víctimas de minas, pues estos deben dejar de trabajar mientras dura el proceso de rehabilitación, sometiendo a sus familias a no percibir recursos, afectando la calidad de vida de las familias.

10. Se requiere construir, con el liderazgo de la oficina de víctimas de la gobernación (que va para 4 años en deuda con las víctimas), la Ruta de Atención fortaleciendo acciones en el tema de la rehabilitación. Es realmente lamentable que en 4 años no hayamos avanzado en este tema.

En general, las entidades de salud no deniegan el servicio, sino que se demoran en ofrecerlo, dejando en condición de vulnerabilidad y sufrimiento a las víctimas. Ni los sobrevivientes ni sus familias, en la mayoría no pueden pagar su alojamiento y manutención durante las citas médicas fuera de su casa. A pesar de la obligación que tienen las EPS de pagar los desplazamientos de cualquier contribuyente, cuando el servicio médico no se encuentra en su municipio, en la práctica no se está cumpliendo, y son las organizaciones sociales quienes están cubriendo estas necesidades de los sobrevivientes. (Ver el art.125 del Plan Obligatorio de Salud 2013).

Las asignaciones presupuestales de las Entidades Territoriales (quienes según la Ley 1448 de 2011, son los responsables) son escasas para los derechos de las víctimas del conflicto armado, como por ejemplo, para atender gastos funerarios o útiles escolares. La mayoría de los recursos de las Entidades Territoriales se destinan para el desplazamiento, dejando sin

suficiente capital al resto de los hechos victimizantes. Adicionalmente, tres datos. Las EPS no quieren acudir al cobro del FOSYGA, porque este se demora demasiado tiempo en sus pagos; el decreto 56 de 2015, ha dejado nuevos trámites y ha limitado las ayudas; y debido a que el PAPSIVI presenta retrasos en su conformación, operatividad y de contratación, no se está brindando una correcta atención psicosocial, por lo que las mujeres, quienes son las compañeras de vida de la víctima, son las que también tienen que soportan una fuerte carga emocional y tampoco son atendidas a nivel psicosocial.

Los sobrevivientes deberían tener prioridad para acceder a la indemnización administrativa, pero en realidad, la mayoría de estas todavía no la han recibido. Para acceder a la pensión por acto terrorista los sobrevivientes deben pagar un salario mínimo mensual, para acceder a la valoración de discapacidad de la Junta Calificación de Invalidez. Además, la calificación que otorga este ente es baja (en pocas ocasiones se da una incapacidad de más del 50 %, cuando una víctima tiene alguna extremidad amputada) y solo tiene en cuenta los daños físicos, pero no los psicológicos.

En conclusión, los sobrevivientes deben enfrentarse a diversos obstáculos cuando pretenden acceder a un sustento económico, ya sea en forma de trabajo, proyectos productivos y/o formación académica básica, técnica y/o universitaria¹⁰.

¹⁰ Ver también Andrés Bermúdez Liévano. *La Ley de Víctimas se queda corta con las de minas*. <http://lasillavacia.com/historia/la-ley-de-victimas-se-queda-coja-con-las-de-minas-50606>. página web consultada el 23 de junio de 2015.

Ley 1448 de 2011 - Decreto 4800 de 2011 - Decreto 056 de 2015 - Resolución 848 de 2014

17

1. Responsabilidad Extracontractual del Estado frente a las víctimas de MAP/MUSE y AEI

1.1. Responsabilidad Extracontractual a nivel interno frente a las víctimas de MAP/MUSE y AEI

Como lo vimos en el apartado anterior, aún no se le ha reconocido a los sobrevivientes de minas antipersonal, más de 4 mil civiles registrados desde la década de 1990, la protección que legalmente tienen. Lo anterior, pese a que la actuación del Estado, para con quienes han perdido la oportunidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sea por falta de conocimiento o por falta de medios económicos, está reflejada en distintos derechos contemplados en la Ley 1448 de 2011.

Estos derechos, reconocidos como una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, dentro de un marco de justicia transicional, darían viabilidad a los derechos a la verdad, justicia y reparación, y garantías de no repetición, y el deber de prevención¹² a todos aquellos que reconozcan su condición de víctima.

Hasta la fecha hemos encontrado un mínimo de sentencias en el Consejo de Estado sobre los derechos de las víctimas de minas antipersonal. Sin embargo, esto ha sido un avance importante en el reconocimiento de las Convenciones, derechos fundamentales y legales sobre la reparación integral a la que cualquier víctima debería llegar. Además, se han agregado ejercicios de reconstrucción de memoria, desminado y justicia penal en la investigación de quienes han instalado estos artefactos, entre otros.

¹¹ Dirección AICMA. Ruta de Atención de víctimas de minas antipersonal. Página web disponible en: [<http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/Ruta%20Victimas%20Ley%201448%20y%20Decreto%204800%20-%20Decreto%20056.pdf>]. Bogotá, D.C. 2016.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Godínez Cruz vs. Honduras. sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 185. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte, aunque es claro que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

En este análisis tenemos los elementos comunes de la responsabilidad extracontractual. Por ejemplo, como lo es el hecho jurídico, una garantía de los ciudadanos en el que el Estado, por medio de la Convención de Ottawa, debe limpiar las zonas minadas o recoger los artefactos luego de un combate, lo que es a su vez una expresa instrucción (legal y/o convencional) en hechos que no son realizados de manera general, en forma premeditada por la administración, lo cual depende del análisis de cada caso.

El daño antijurídico que se refiere a la violación de un derecho fundamental, según el Consejo de Estado, en relación con la naturaleza del daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que *“ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario”*. En este sentido se ha señalado que *“en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad, que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico”*.

Ahora bien, a pesar de que el Artículo 90 de la Constitución establece que el Estado *“responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables”*, no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico. No obstante, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*. En otros términos, aquel que se produce a pesar de que *“el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo; es decir, que el daño carece de causales de justificación”*.

Una persona que active un artefacto explosivo, ya sea mina antipersonal (MAP) o munición sin explotar (MUSE)¹³, y como consecuencia sea afectado en su integridad personal, familiar y social, y que el daño producido active las obligaciones contraídas por el Estado de proteger a la población civil, confirma la imputación del daño.

Ejemplo de lo anterior es que el 22 de enero de 2014, el Consejo de Estado por petición del

¹³ Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 12: glosario de términos y recursos. Bogotá, D.C. 2007. Municiones explosivas que han sido cebadas, fusionadas, armadas o preparadas de otra manera para ser utilizadas. Pueden haber sido disparadas, dejadas caer, lanzadas o proyectadas, pero no han explotado debido a un mal funcionamiento o a su diseño, o por cualquier otro motivo.

consejero ponente Enrique Gil Botero, revocó la sentencia del 25 de noviembre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, declarando patrimonialmente responsable a la nación, al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional, por la muerte del señor José Antonio Tobón Rúa, en hechos ocurridos el 3 de octubre de 1997, en el municipio de Yalí, Antioquia. La demanda de reparación directa, interpuesta por Ana Delia Rúa Giraldo y otros, también condenó a los responsables a pagar cerca de 400 millones de pesos a los familiares de la víctima por perjuicios morales.

La sentencia del Consejo de Estado, le hizo un llamado a Juan Manuel Santos Calderón, presidente de Colombia, para que se incluya la problemática de las minas antipersonal, como un punto concreto en las negociaciones que se adelantan con las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), en La Habana, Cuba. Adicionalmente, la entidad reconoció que si bien este hecho no garantiza la eliminación del problema, en el corto o mediano plazo, es imperativo incluir esta discusión de cara a eliminar en un futuro, de manera completa, este rezago de la guerra, el cual se extendería hasta el posconflicto y, que en cierta medida, daría cumplimiento al Derecho Internacional Humanitario. Finalmente, el Consejo de Estado, advirtió en su sentencia, que en todo proceso de paz es fundamental el compromiso de las partes para encontrar los medios necesarios para que el Desminado Humanitario sea una realidad en la etapa eventual del posconflicto, que ayudaría, en gran medida, al establecimiento de una paz estable y duradera.

Otro ejemplo es el ocurrido el 7 de septiembre de 1997, cuando un grupo armado no estatal atacó el Comando de Policía del municipio de Yalí, Antioquia, lo que originó que las autoridades municipales solicitaran refuerzos para repeler el ataque. En el lugar hicieron presencia efectivos del Comando de Policía Antioquia y de las Brigadas Cuarta y Décima Cuarta, de Medellín y Puerto Berrío. El Ejército y la Policía emplearon helicópteros de combate desde donde se dispararon varios *rockets*, de los cuales algunos no alcanzaron a explotar al caer a tierra. El 3 de octubre de 1997, José Antonio Tobón Rúa desarrollaba actividades agrícolas en la finca La Candelaria de Yalí, cuando inconscientemente activó uno de los *rockets* que en ese mismo lugar habían disparado miembros de la fuerza pública el 7 de septiembre. El artefacto explotó causándole la muerte de forma inmediata.

La Corte Constitucional había advertido con anterioridad a las Fuerzas Armadas, que transcurrido un combate, debían revisar el área en búsqueda de explosivos y/o advertir a los

habitantes sobre los peligros existentes. Según los demandantes, la muerte de Tobón ocurrió porque ni el Ejército ni la Policía cumplieron con el deber de advertir a los campesinos, que transitaran con precaución dada la presencia o sospecha de *rockets* en la zona.

La Sección Tercera del Consejo de Estado analizó el caso y encontró que la acción de la subversión contra la Fuerza Pública, no era un hecho nuevo, como tampoco el minado de los sitios de los atentados, por lo que una medida mínima de protección de la población civil, era la demarcación de la zona y la remoción de los artefactos. *“Tales acciones y omisiones son atribuibles a la Administración, pues en su ejecución no solo intervinieron miembros del Ejército y la Policía Nacional de Colombia”*, sino que se utilizaron aeronaves y artefactos explosivos asignados a dichas instituciones. Por consiguiente, el Estado debe responder patrimonialmente por el daño causado a Tobón y a sus familiares.

Quien debía realizar la demarcación y desinstalación de los artefactos en terreno era el Ejército y no se hizo ni lo uno ni lo otro, por lo que en realidad existió omisión, perfectamente imputable a título de falla del servicio. El Ejército no fue fiel al mandato constitucional de velar por la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, al no adoptar las mínimas medidas para prevenir la muerte y/o lesiones de la población asentada en el área rural del municipio de Yalí, Antioquia, cuando las medidas esperadas no fueron desarrolladas.

En los casos de actos terroristas, el Consejo de Estado parte del supuesto de que los hechos dañosos son perpetrados por terceros ajenos al Estado, trátase de delincuencia organizada, subversión o terrorismo. De entrada se advierte que el Consejo de Estado no tiene una posición consolidada y constante en materia de responsabilidad del Estado por actos terroristas. En estos casos ha favorecido, indistintamente, los siguientes títulos de imputación:

- a).- Falla probada del servicio.
- b).- Riesgo excepcional.
- c).- Daño especial.

La falla del servicio constituye un título de especial importancia del régimen de responsabilidad subjetiva; en cambio, el riesgo excepcional y el daño especial constituyen títulos de imputación del régimen de responsabilidad objetiva.

En una reciente jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, en la que se relaciona el caso de víctimas de minas antipersonal, se concluyó que el compromiso asumido por el Estado de ubicar, señalar y limpiar las zonas con sospecha de presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar, lo hace responsable de la protección de la población civil, según los compromisos adquiridos previamente con la Convención de Ottawa.

La falla probada del servicio se le atribuye al Ejército Nacional, ya que los ataques con estos artefactos están encaminados contra la Fuerza Pública, por lo que una medida mínima de protección, para la población civil, era la demarcación de la zona y/o la erradicación de los artefactos. En estos casos, quien debe realizar dicho proceso es el Ejército, por lo que se configura una omisión de su parte, perfectamente imputable a título de falla del servicio.

En relación con las municiones sin explotar y los restos explosivos de guerra, el Consejo de Estado¹⁵ ha señalado, que se debe tener en cuenta, en la ocurrencia de los hechos, la presencia de las fuerzas del orden o hechos indicadores de confrontación con grupos armados no estatales, tal y como está estipulado en el Protocolo V de la Convención; que si bien no está aprobado en nuestra legislación, sirve como guía de conducta para el Estado en temas relacionados con estas armas.

1.2. FALLA EN EL SERVICIO

El Artículo 90 de la Constitución Política colombiana establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por acción u omisión de sus autoridades. Para determinar la obligación indemnizatoria del Estado, la falla en el servicio es el título de imputación de responsabilidad por excelencia¹⁶.

De acuerdo con la jurisprudencia de Consejo de Estado, la ubicación prevalente del régimen subjetivo de responsabilidad del Estado obedece a que: (i) *“la forma más frecuente de inferir daños a terceros se da precisamente por el incumplimiento de los deberes y obligaciones que*

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Radicado: 50001-23-31-000-1998-00683-01. 22 de enero de 2014. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Radicado 17001-23-31-000-2001-00447-01 (30117). Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de agosto de 2004, exp. 15791, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de 10 de marzo de 2005, exp. 14808, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

*recaen sobre las autoridades estatales y la violación o desconocimiento de la normatividad legal y los reglamentos que establecen el marco de sus actuaciones”*¹⁷; (ii) la declaración judicial que ha habido en un caso concreto, una falla del servicio cumple una función de diagnóstico acerca de lo que fue la actuación de la administración; (iii) como consecuencia del reproche y de la sanción a la específica actuación estudiada, en atención a la función pedagógica que compete a las autoridades judiciales, el título de imputación de falla del servicio, constituye una admonición para que hacia el futuro se eviten actuaciones que sean susceptibles de condena por parte de las autoridades judiciales; (iv) para efectos de la acción de repetición que se podría ejercer con posterioridad en relación con los funcionarios comprometidos, la falla del servicio constituye el título de imputación que mayor claridad brinda sobre la actuación que se habrá de juzgar¹⁸.

Para que se establezca que existió la falla del servicio, es necesario demostrar la concurrencia de tres elementos: (i) una conducta de la administración (acción u omisión) consistente en un incumplimiento de los deberes a su cargo. La falta de la cual se trata no es la del agente administrativo, sino la del servicio o anónima a la administración; (ii) el daño antijurídico que le produjo a la persona, implica una lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, bien sea civil, administrativo, etc., con características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.; (iii) la relación de causalidad entre la conducta y el daño, sin la cual aún demostradas la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización.

El accidente con mina antipersonal produce, además, un perjuicio moral en el grupo familiar, pues es una regla de la experiencia que el sufrimiento de un ser querido produce dolor y angustia a los familiares y parientes más cercanos. Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho que el parentesco puede constituir indicio suficiente de la existencia, entre los miembros de una misma familia, de una relación de afecto profunda y, por lo tanto, del sufrimiento intenso que experimentan los unos con la desaparición o el padecimiento de los otros¹⁹.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 2012, exp. 22744, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 26 de mayo de 2010, exp. 18105, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2012, exp. 23686, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 10 de marzo de 2005. Rad. 14.808. C. P.: Germán Rodríguez.

Además del evidente perjuicio moral y emocional sobre los familiares de la víctima directa, la afectación de la integridad física del afectado produce un impacto económico en el entorno familiar, dado que este generalmente aporta económicamente a su hogar. Adicional al daño causado, está demostrado que la entidad demandada no solo incumple su deber de destruir las minas antipersonal dispersas en el territorio nacional, sino que también, su obligación, de no ser posible tal destrucción, de identificar, señalizar y demarcar las zonas minadas²⁰ para evitar que las personas sean víctimas de estas armas prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario.

El deber de destruir las minas antipersonal y de identificar, señalizar y demarcar las zonas minadas está previsto en los tratados internacionales que Colombia ha suscrito, y que hacen parte del ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad y en las leyes nacionales que buscan darle efectividad a tales instrumentos.

El Artículo 5 de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*²¹ (Comúnmente conocida como la Convención de Ottawa), firmada por el Estado el 3 de diciembre de 1997, ratificada el 6 de septiembre del 2000 y aprobada mediante la Ley 554 del 2000, consagró:

Artículo 5. Destrucción de minas antipersonal colocadas en las zonas minadas.

1. Cada Estado Parte se compromete a destruir, o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado Parte.

2. Cada Estado Parte se esforzará en identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptará todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para que todas las minas antipersonal en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas

²⁰ Ley 759 de 2002. Artículo 1. (...) “Por ‘zona minada’ se entiende una zona peligrosa debido a la presencia de minas o en la que se sospecha su presencia”.

²¹ Aprobada por la Conferencia Diplomática sobre la prohibición total internacional de minas terrestres antipersonal, en Oslo, el 18 de septiembre de 1997.

antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas. La señalización deberá ajustarse, como mínimo, a las normas fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. (Destacado propio).

Adicionalmente, en la *Segunda conferencia de examen de los Estados partes en la Convención de Ottawa*²² (Plan de Acción de Cartagena) se estipuló, entre otras medidas, la necesidad de identificar y limpiar las zonas minadas, compromiso al que el Estado se adhirió sin reserva alguna:

Los Estados Partes están decididos a asegurar que se identifiquen prontamente todas las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control y a asegurar que esas zonas estén limpias y despejadas lo más pronto posible, aunque se les haya concedido una prórroga. La rapidez y la forma en que se lleve a cabo el desminado tendrán consecuencias decisivas para el desarrollo, la seguridad humana y la protección y el bienestar de las personas afectadas y sus comunidades (...)

Medida 14. Si todavía no lo han hecho, identificar, en la medida de lo posible, los perímetros exactos de las ubicaciones de todas las zonas bajo su jurisdicción y control en que se sepa o se sospeche que hay emplazadas minas antipersonal (...)

En el Artículo 4 de la Ley 759 de 2002 el Estado concretó el compromiso de destruir las minas antipersonal y le ordenó al Ministerio de Defensa presentar un plan para asegurar dicha destrucción²³:

Artículo 4. De acuerdo con el artículo 1º de la Convención de Ottawa, el Estado colombiano se compromete a destruir o asegurar la destrucción de todas las

²² Informe final presentado por el Presidente designado de la Segunda Conferencia de Examen, Cartagena de Indias, APLC/CONF/2009/WP.1/Rev.1, 27 de octubre de 2009.

²³ *Ibíd.* Pág. 5. Página web visitada el 4 de marzo de 2015.

minas antipersonal dentro de los plazos previstos en los artículos 4º y 5º de dicha Convención.

Para tal efecto, el Ministerio de Defensa presentará el plan de destrucción a la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. La destrucción de las minas antipersonal se hará mediante procedimientos que respeten las condiciones de medio ambiente de la zona en que se destruyan. (...)

Más adelante, y con mayor detalle, el Artículo 14 de la citada ley estableció el procedimiento que le corresponde seguir al Ejército Nacional para la incautación y destrucción de las minas antipersonal o, de no ser posible tal destrucción, para la señalización y marcación de las zonas minadas:

Artículo 14. Las minas antipersonal almacenadas o vectores específicamente concebidos como medios de lanzamiento o dispersión de minas antipersonal, que sean encontrados por las Fuerzas Militares o de Policía y por las autoridades que cumplen funciones de Policía Judicial, siempre que no generen ningún riesgo de explosión serán incautados y se pondrán tan pronto como sea posible a disposición de la Fiscalía General de la Nación, donde se ordenará que sean sometidas a una evaluación técnica por parte de la Fuerza Pública, la Industria Militar, el Cuerpo Técnico de Investigación o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y, una vez determinado su ajuste a las definiciones de la presente ley, se dispondrá su destrucción por personal del Ministerio de Defensa Nacional experto en la materia.

*Cuando las minas antipersonal se encuentren sembradas y puedan significar un riesgo para cualquier persona se procederá, de ser posible, a su destrucción inmediata y se recogerá la evidencia post-exposición, con la cual se rendirá un informe a la Fiscalía General de la Nación, que se considerará como un certificado técnico de la existencia del artefacto y de su destrucción. **Cuando no sea aconsejable la destrucción de las minas antipersonal se procederá, tan pronto como sea posible, a realizar la señalización y marcación del perímetro de la zona minada. La señalización deberá ajustarse como mínimo a las normas***

fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefacto (Destacado propio).

Dado que el último inciso de la disposición mencionada remite al *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos*, que hace parte de la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, aprobada en Colombia mediante la Ley 469 de 1998, se reproducen las reglas técnicas establecidas en ese Protocolo para la identificación y señalización de las zonas minadas, incluidas las especificaciones sobre el tipo de señales que se deben usar para ese efecto y la forma en que se deben utilizar:

1. Registro.

a) El registro de la ubicación de las minas que no sean minas lanzadas a distancia, campos de minas, zonas minadas, armas trampa y otros artefactos se hará de conformidad con las disposiciones siguientes:

i) Se especificará con exactitud la ubicación de los campos de minas, zonas minadas, zonas de armas trampa y otros artefactos en relación con las coordenadas de por lo menos dos puntos de referencia y las dimensiones estimadas de la zona en que se encuentren esas armas en relación con esos puntos de referencia;

ii) Se confeccionarán mapas, diagramas u otros registros de modo que se indique en ellos la ubicación de los campos de minas, zonas minadas, armas trampa y otros artefactos en relación con puntos de referencia, indicándose además en esos registros sus perímetros y extensiones.

iii) Y a los efectos de la detección y limpieza de minas, armas trampa y otros artefactos, los mapas, diagramas o demás registros contendrán información completa sobre el tipo, el número, el método de colocación, el tipo de espoleta y el período de actividad, la fecha y la hora de ubicación, los dispositivos antimanipulación (si los hubiere) y otra información pertinente respecto de todas

esas armas colocadas. Siempre que sea posible, el registro del campo de minas indicará la situación exacta de cada mina; salvo en los campos de minas sembrados en hileras, donde bastará conocer la situación de la hilera. La situación precisa y el mecanismo de accionamiento de cada una de las armas trampa colocadas serán registrados individualmente;

b) Tanto la ubicación estimada como la zona de las minas lanzadas a distancia deberán especificarse mediante las coordenadas de puntos de referencia (normalmente puntos situados en las esquinas) y deberán determinarse y, siempre que sea posible, señalarse sobre el terreno en la primera oportunidad posible. También se registrará el número total y el tipo de minas colocadas, la fecha y la hora de ubicación y los períodos de autodestrucción; (...)

4. Señales internacionales para los campos de minas y zonas minadas. Se utilizarán señales análogas a las del ejemplo adjunto y según se especifican a continuación para marcar los campos de minas y zonas minadas a fin de que sean visibles y reconocibles para la población civil:

a) Tamaño y forma: un triángulo o un cuadrilátero no menor de 28 cm (11 pulgadas) por 20 cm (7.9 pulgadas) para el triángulo y de 15 cm (6 pulgadas) de lado para el cuadrilátero;

b) Color: rojo o naranja con un borde amarillo reflectante;

c) Símbolo: el símbolo que se da como ejemplo en el modelo adjunto o cualquier otro símbolo fácilmente reconocible en la zona en que haya de colocarse para identificar una zona peligrosa;

d) Idioma: la señal deberá contener la palabra "minas" en uno de los seis idiomas oficiales de la presente convención (árabe, chino, español, inglés, francés y ruso) y en el idioma o los idiomas que se utilicen en la zona;

e) Separación: las señales deberán colocarse en torno del campo de minas o la zona minada a una distancia que permita que un civil que se acerque a la zona las vea perfectamente desde cualquier punto. (...)

Si bien con la aprobación de la Convención de Ottawa el Estado colombiano se obligó a destruir las minas antipersonal instaladas “*en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control*” después de expedida la Ley 554 del 2000, el 9 de abril del 2011, las víctimas resultan afectadas con artefactos explosivos de ese tipo, precisamente porque el Estado no ha cumplido con las obligaciones contraídas.

Se esperaría que, al menos, las zonas minadas estuvieran identificadas, marcadas o señalizadas, como lo ordenan los tratados internacionales y la ley; sin embargo, todavía no se encuentra, en la mayoría de los casos, ninguna señal o elemento de precaución que advierta del peligro por la sospecha o existencia de minas antipersonal.

Así mismo, el 1 de julio de 2015, el Consejo de Estado condenó a la nación por los daños ocasionados a un menor indígena que falleció a causa de una mina antipersonal cuando jugaba fútbol el 2 de abril de 1997, en una cancha del barrio Las Granjas, en Barrancabermeja, Santander. La declaración de responsabilidad administrativa se configura por la exigencia del interés general; esto quiere decir que en casos como este, el Alto Tribunal consideró que se debían adoptar todas las medidas razonables para prevenir estos daños a la población civil. Para lo cual analizó tres escenarios: peligro, amenaza y daño.

Esta responsabilidad viene configurada con la firma de tratados que Colombia tiene en la materia, como lo es la Convención de Ginebra de 1980 (Ley 5 de 1960), el Protocolo II (Ley 469 de 1999) y la Convención de Ottawa (Ley 554 de 2000). Sin embargo, al ser este último instrumento aprobado luego de los hechos acaecidos, el Alto Tribunal aclaró que estas normas se reconocen en el numeral 2 del Artículo 214 constitucional, el cual fundamenta que sin la necesidad de ratificación previa o expedición de norma reglamentaria, estas normas deben ser respetadas y protegen de manera directa a la población en el respeto a la dignidad humana, operando, así mismo, el principio de humanidad.

El Alto Tribunal señaló, además, que es un deber convencional de las autoridades velar por la protección de los niños. En sus argumentos, la Policía Nacional incumplió con este deber al

dejar desprotegidos a los menores en una zona con presencia de minas. Por su lado, la defensa insinuó que fue culpa exclusiva del menor y de la población, lo que evidenció un desconocimiento del deber del Estado a nivel Convencional, de limpiar las zonas minadas y de proteger a la población civil de los efectos del conflicto. Por esta razón, se instó también a la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (Dirección AICMA) a agilizar las directrices para el desminado en todo el territorio, ya que la presencia de estos artefactos ha causado daños a la población civil y militar, pero de manera especial a los menores de edad.

Por último, si bien la responsabilidad del Estado está demostrada en este caso, el grupo armado no estatal incumplió de manera evidente las Convenciones ya relatadas, puesto que usar minas antipersonal para delimitar zonas de influencia y control, viola las normas del Derecho Internacional Humanitario, hecho reprochable que debe ser denunciado al infringir de manera dolosa estas normas.

Esta sentencia del Alto Tribunal Administrativo es importante, además, porque incluye responsabilidades para el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Fiscalía General de la Nación²⁴, la Dirección AICMA del Ministerio del Postconflicto, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Desarme de las Naciones Unidas, con el objetivo de garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas, tomando una serie de medidas simbólicas y conmemorativas que no solo incluyen a las víctimas de este caso, sino a todas, como parte de una serie de medidas generales para que estos hechos sean visibles.

Aunque es cierto que no hay todavía un pronunciamiento de la Corte Interamericana respecto

²⁴ ¿A qué hace referencia la Ley con respecto a las sanciones penales que conllevarían las diferentes formas de manipulación de las minas antipersona? La Ley dispone que el Código Penal, tendrá una disposición, más precisamente en el artículo 367-A en el cual se establecerá que el empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal tendrán una sanción penal de diez (10) a quince (15) años de prisión y una multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, además de una inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

Y si la mina antipersonal posee dispositivo antimanipulación o si se ha armado como trampa explosiva la pena será de quince (15) a veinte (20) años de prisión y multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, además de aumentarse a su vez la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones, la cual será de diez (10) a quince (15) años.

Por otro lado, el Código Penal contara con un artículo con el número 367-B, el cual dispondrá que el que promueva, ayude, facilite, estimule o induzca a otra persona a participar en cualquiera de las actividades anteriormente descritas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y en multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

a las víctimas de minas antipersonal, si hay sentencias en casos de discapacidad, y los avances que se deben dar en la progresividad de los derechos DESC, y los derechos de los niños, por otra parte, la Comisión IDH, se ha pronunciado de la siguiente forma en un comunicado de prensa respecto de la muerte de un niño indígena a causa de una mina antipersonal:

Washington, D.C. 10 de febrero de 2011 – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lamenta la muerte de un niño del pueblo indígena Awá, en Colombia, y las lesiones sufridas por varios miembros del mismo pueblo, como consecuencia de explosiones de minas antipersonal, presuntamente sembradas en su territorio por grupos armados ilegales.

Según la información recibida, el 31 de enero de 2011, en el resguardo Hojal La Turbia, en el departamento de Nariño, el niño indígena José Richard Rodríguez, de 14 años de edad, fue víctima de una mina antipersonal que causó su muerte e infligió lesiones personales a su padre, Wilfrido Rodríguez, de 51 años. Posteriormente, el 7 de febrero de 2011, otra mina antipersonal estalló en el mismo resguardo indígena, causando graves lesiones a Rosa Aurelina Guanga, de 30 años de edad, e hiriendo con esquirlas a Fabio Guanga, de 22 años, y María Fernanda Canticus Pascal, de 16 años.

La CIDH repudia la siembra de minas antipersonal por su efecto indiscriminado, su potencial mortífero, y las secuelas graves y permanentes de las lesiones que sufren los sobrevivientes de estos artefactos, que atentan contra los derechos a la vida, la integridad personal y la salud. La presencia de minas antipersonal coarta la libre movilidad de los miembros de los pueblos indígenas en sus tierras ancestrales, generando situaciones de confinamiento poblacional, inseguridad alimentaria y obstaculización de los patrones culturales de subsistencia. Además, la victimización de niños y adultos indígenas por minas antipersonal es una causa de desplazamiento forzado interno de familias y comunidades.

La CIDH urge al Estado colombiano a adoptar las medidas necesarias para proveer servicios de atención en salud y rehabilitación a los niños y

adultos del pueblo indígena Awá que han sido víctimas de minas antipersonal. Asimismo, la CIDH reitera su preocupación por la situación de inseguridad de los pueblos indígenas que habitan zonas afectadas por el conflicto armado y solicita al Estado que adopte las medidas necesarias a fin de protegerlos.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene el mandato de promover la observancia de los derechos humanos en la región y actúa como órgano consultivo de la OEA en la materia. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, y no representan sus países de origen o residencia²⁵.

1.3. Relación causal entre la conducta irregular y el daño

El nexo de causalidad es el efecto nocivo producido a la víctima por el incumplimiento de los deberes de la entidad. En los casos de víctimas de minas antipersonal es posible establecer un nexo de causalidad entre el perjuicio originado con ocasión de la explosión de una mina antipersonal y el daño que produce. Este daño se convierte en serias lesiones físicas y afectación psicológica, además de un dolor moral a su familia, y la conducta irregular de la administración, representada en la inobservancia por parte de la Nación-Ejército de su deber legal de destruir las minas antipersonal existentes en el territorio nacional o, por lo menos, de identificar, señalizar y demarcar las mencionadas zonas.

Dicho de otra forma, las víctimas son afectadas por ese artefacto explosivo precisamente porque la Nación-Ejército, no destruyó ni identificó o señalizó la zona en la que este se encontraba. Pero ello no quiere decir que solo la responsabilidad le corresponde al Estado, en los términos del Derecho Internacional Humanitario y de nuestro sistema jurídico, la responsabilidad también recae sobre los grupos armados al margen de la ley.

²⁵ Comisión IDH. Comunicado de prensa. No. 8/11. CIDH lamenta muerte de niño indígena por mina antipersonal en Colombia. Página web disponible en: [\[http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/template.htm\]](http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/template.htm)

El Consejo de Estado en sentencia del Consejero Enrique Gil²⁶, quien proyectó una sentencia en un caso de una víctima por estos artefactos explosivos, encontró que la acción de la subversión contra la fuerza pública no era un hecho nuevo, como tampoco el minado de los sitios de los atentados, por lo que una medida mínima de protección de la población civil, era la demarcación de la zona y la remoción de los artefactos.

“Tales acciones y omisiones son atribuibles a la Administración, pues en su ejecución no solo intervinieron miembros del Ejército y la Policía Nacional de Colombia”, sino que se utilizaron aeronaves y artefactos explosivos asignados a dichas instituciones. Por consiguiente, el Estado debe responder patrimonialmente por el daño causado a la víctima y a sus familiares.

Argumento de lo anterior es que quien debía realizar la demarcación y desinstalación de los artefactos en terreno era el Ejército y no se hizo ni lo uno ni lo otro, por lo que en realidad existió omisión, perfectamente imputable a título de falla del servicio. Por lo tanto, el Ejército no fue fiel al mandato constitucional de velar por la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, al no adoptar las mínimas medidas para prevenir la muerte o lesiones de la población asentada en el área rural del municipio de Yalí, Antioquia, cuando las medidas esperadas no fueron desarrolladas²⁷:

Así mismo, aunque la Convención se aprobó en el año 2000 en este caso no era aplicable en la fecha de los hechos en el año 1997, pero tales hechos sirvieron como guía en cómo la fuerza pública debe actuar en una situación de combate y limpiar las zonas, así como lo expresó el Consejo de Estado:

En efecto, la acción de la subversión contra la fuerza pública no era un hecho nuevo, por lo tanto imprevisible, como tampoco el minado de los sitios de los atentados, por lo que una medida mínima de protección, para la población civil,

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”. Exp.: 28.417. Rad.: 50001-23-31-000-1998-00683-01. 22 de enero de 2014. C. P. Enrique Gil Botero.

²⁷ Campaña Colombiana Contra Minas. Redacción: Angélica del Pilar Suárez, abogada de la campaña y Mauricio Alejandro Valbuena Carrillo, coordinador de comunicaciones de la campaña. Página web disponible en: [\[http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News%2ccntnt01%2cdetail%2c0&cntnt01articleid=574&cntnt01origid=15&cntnt01returnid=53\]](http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News%2ccntnt01%2cdetail%2c0&cntnt01articleid=574&cntnt01origid=15&cntnt01returnid=53).

era la demarcación de la zona y la erradicación de las armas trampa que se encontraban allí. En el presente caso, quien debía realizar esa demarcación y erradicación era el Ejército y no hizo ni lo uno ni lo otro, por lo que se configuró una omisión de su parte, perfectamente imputable a título de falla del servicio.

Se aclara, además, que la tesis de conformidad con la cual se afirma que a la administración no se le puede exigir la protección a los ciudadanos de todo atentado criminal, ha sido superada. Al efecto, la Sala ha aplicado la figura de la posición de garante para efectos de configurar las omisiones de la administración, cuando entra en juego el deber de protección y seguridad; en sentencia del cuatro de octubre de 2007, expediente: 15.567, se sostuvo:

“En ese contexto, es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor Tobón Rueda comunicó el peligro que corría su vida e integridad física como resultado de los frecuentes acantonamientos que efectuó el Ejército Nacional en terrenos de su propiedad, motivo por el cual, se puede señalar que aquél asumió posición de garante”²⁸

²⁸ Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado: “En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta; es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de si una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante. Si alguien tiene deberes de seguridad en el tráfico, lo trascendente para la imputación es si esa persona desplegó deberes de diligencia para evitar que el peligro creado no excediera los límites de lo prohibido. Si se es garante, no interesa si el sujeto originó un curso causal (acción) o no impidió el desarrollo del mismo (omisión), sino, si ha cumplido con los deberes de seguridad que le impone el ejercicio de una actividad peligrosa.

“(…) En una grave violación a los derechos fundamentales, la conducta del garante que interviene activamente en la toma de una población, es similar a la de aquel que no presta la seguridad para que los habitantes queden en una absoluta indefensión. En virtud del principio de igualdad, cuando la acción y la omisión son estructural y axiológicamente idénticas, las consecuencias deben ser análogas: Si la conducta activa es ajena al servicio, también deberá serlo el comportamiento omisivo. **Un miembro de la fuerza pública puede ser garante cuando se presenten cualquiera de los dos fundamentos de la responsabilidad explicados: creación de riesgos para bienes jurídicos o surgimiento de deberes por la vinculación a una institución estatal.** Las fuerzas militares tienen la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los estados de excepción según lo dispone el Artículo 214 de la Constitución) y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales estados. Permitir que ocurran, sea porque activamente intervienen en ellas o porque omiten el deber estatal de proteger a los asociados en sus derechos, constituye una flagrante violación a la posición de garante de las condiciones mínimas y básicas de la organización social y, por lo mismo, nunca podrán considerarse como un acto relacionado con el servicio. **En suma, desde el punto de vista estrictamente constitucional, resulta claro que las Fuerzas Militares ocupan una posición de garante para el respeto de los derechos fundamentales de los colombianos.** La existencia de esa posición de garante significa que el título de imputación se hace por el delito de lesa humanidad o en general por las graves violaciones a los derechos humanos, sin importar la forma de intervención en el delito (autoría o participación), o el grado de ejecución del mismo (tentativa o consumación) o la atribución subjetiva (dolo o imprudencia). Las estructuras internas de

frente a la integridad del ciudadano.

“Por posición de garante debe entenderse aquélla situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho”²⁹.

“Así las cosas, la posición de garante halla su fundamento en el deber objetivo de cuidado que la misma ley –en sentido material– atribuye, en específicos y concretos supuestos, a ciertas personas para que tras la configuración material de un daño, estas tengan que asumir las derivaciones de dicha conducta, siempre y cuando se compruebe fáctica y jurídicamente que la obligación de diligencia, cuidado y protección fue desconocida.

“Acerca del contenido y alcance de la obligación de protección y seguridad, en el caso concreto, indudablemente converge, en aspectos puntuales y dinámicos con la posición de garante, y esta Sala sobre lo primero ha dicho:

‘En el presente caso, del expediente aparece claro que para la producción del daño fue determinante la omisión de la administración en brindar la protección que reiteradamente habían solicitado los demandantes para sus vidas y bienes. A pesar de las constantes amenazas contra las vidas y los bienes de los demandantes, las autoridades militares y de policía que conocían de la situación

la imputación no modifican la naturaleza del delito realizado; estas no cambian porque el interviniente (para el caso, quien omite) se limite a facilitar la comisión de un hecho principal o porque no se alcance la consumación del hecho”, Corte Constitucional, sentencia SU-1184 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁹ Perdomo Torres, Jorge Fernando “La problemática de la posición de garante en los delitos de comisión por omisión”, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001, Pág. 17 a 20. Ver igualmente: López Díaz, Claudia “Introducción a la Imputación Objetiva”, Ed. Universidad Externado de Colombia; Jakobs, Günther “Derecho Penal – Parte General”, Ed. Marcial Pons; Roxin, Claus “Derecho Penal – Parte General “Fundamentos de la Estructura de la Teoría del Delito”, Ed. Civitas. **“La posición de garante trata de dar una explicación y respuesta teórica y coherente a la cuestión de cuáles son las condiciones que deben darse para que el no impedir la entrada de un resultado sea equiparable a la causación positiva del mismo.** Según la opinión que aquí será defendida, solo se puede alcanzar una solución correcta si su búsqueda se encamina directamente en la sociedad, pero esta entendida como un sistema constituido por normas, y no si la problemática toma como base conceptos enigmáticos basados en el naturalismo de otrora, pues la teoría de la posición de garante, como aquí entendida, busca solucionar solamente un problema normativo-social, que tiene su fundamento en el concepto de deber jurídico”.

peligro por la que atravesaban, y ante quienes con insistencia habían acudido en demanda de protección, guardaron silencio y no asumieron conducta alguna tendiente a brindar la protección pedida, con los medios disponibles para ello. Sin justificación alguna omitieron dar respuesta, de cualquier naturaleza que fuese, a las peticiones que días antes de la toma guerrillera les hicieran los demandantes. Surge clara, pues, en este caso, la omisión del Estado en brindar protección a los bienes de los demandantes, la cual fue determinante en la producción del daño antijurídico que se reclama. Los demandantes presentaron varias solicitudes concretas de protección a las autoridades, las cuales fueron desatendidas, sin tener en cuenta que existían circunstancias especiales (como la muerte del administrador de la finca y las constantes denuncias que por boleteo, presentaron los actores, etc.), que hacían necesaria una protección inmediata a sus vidas y a sus bienes por parte de las autoridades competentes, teniendo en cuenta para ello, como se dijo anteriormente, los medios con que contaba el Estado para realizar dicha tarea, habida cuenta que las vidas y los bienes de un grupo de personas, se encontraban expuestas a una situación de inminente peligro, el cual se concretó, con la muerte de tres personas y la destrucción de las viviendas, los muebles y el hurto de semovientes y otros bienes, propiedad de los actores. ”³⁰

Podría pensarse, en principio, que la causa inmediata del daño producido a las víctimas es la explosión de una mina antipersonal instalada en ese lugar por un grupo armado al margen de la ley, y que en esa medida, al estar en la presencia del hecho de un tercero ajeno a la administración, debería exonerarse de responsabilidad a la entidad demandada.

Sin embargo, a pesar de que el Estado no causa directamente el daño —a menos que esté probado—, sí contribuyó sustancialmente, con su omisión, a la producción del perjuicio. El Consejo de Estado ha señalado que cuando “*se invoque la existencia de una causa extraña por parte de la entidad demandada es necesario analizar los detalles de tiempo, modo y lugar*

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2000, exp. 14787, C. P. Alier E. Hernández. Enríquez.

en que se produjo el daño, por cuanto es posible que el Estado haya contribuido co-causalmente a la generación del mismo”³¹.

En el asunto que nos ocupa, el incumplimiento por parte de la fuerza pública de las obligaciones de destrucción de las minas, por una parte, e identificación, señalización y demarcación de los campos minados, por otro lado, cuyo propósito es evitar que cualquier persona civil o militar pueda ser víctima de estos dispositivos, implica una omisión de las autoridades que contribuyó de manera eficaz y determinante a la producción del daño, pues si se hubieran desminado o al menos señalizado esos terrenos, las víctimas seguramente no habrían sufrido los daños a los que están expuestos, como la pérdida de los miembros superiores e inferiores ni las lesiones físicas y psicológicas descritas –o la muerte–, así como tampoco se hubiera afectado moralmente a su familia. De esta forma, la causa –no desminar ni señalar– es eficiente, próxima e idónea para el resultado dañino –las lesiones físicas y psicológicas de las víctimas–.

En síntesis, el Estado a través del Ejército Nacional, ignoró sus obligaciones legales e internacionales y con ese incumplimiento contribuye sustancialmente a la producción del daño sufrido por las víctimas de minas antipersonal, con lo cual queda comprometida su responsabilidad administrativa y patrimonial.

1.4. Daño Antijurídico

Tal y como lo habíamos definido, el daño antijurídico es por el cual la administración debe indemnizar a una persona que ha sido afectada por una mina antipersonal o un resto explosivo de guerra o munición sin explotar.

Para el Consejo de Estado en la sentencia de radicado 31412 de Jaime Orlando Santofimio³², en el caso de la muerte de un menor por una mina antipersonal, expresó que:

Según lo prescrito en el Artículo 90 de la Constitución, la cláusula general

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de octubre de 2008, exp. 18586, C.P. Enrique Gil Botero.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 1 de julio de 2015, radicado 31412, C.P. Jaime Orlando Santofimio.

de la responsabilidad extracontractual del Estado³³ tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública³⁴ tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo³⁵.

En relación con la naturaleza del daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que “ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario”³⁶. En este sentido se ha señalado que “en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico”³⁷.

Ahora bien, a pesar de que el Artículo 90 de la Constitución establece que el

³³ “3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada –en especial en el Artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado”. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

³⁴ Conforme a lo establecido en el Artículo 90 de la Carta Política “los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”. Sentencia del 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues “menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. Sentencia del 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: “En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”. Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.

³⁵ “Toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse la certeza de que realmente se trata de una acción administrativa, deberá ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico. Solo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o, partiendo del precepto jurídico, se pueda derivar de él, se manifiesta esa acción como función jurídica, como aplicación del derecho y, debido a la circunstancia de que ese precepto jurídico tiene que ser aplicado por un órgano administrativo, se muestra como acción administrativa. Si una acción que pretende presentarse como acción administrativa no puede ser legitimada por un precepto jurídico que prevé semejante acción, no podrá ser comprendida como acción del Estado”. MERKL, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo*. México, Edinal, 1975, pp.212 y 213.

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre del 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168.

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de septiembre del 2000. C.P. Alirio Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.

Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables”, no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico. No obstante, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”³⁸, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que “el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”³⁹.

El daño antijurídico es una lesión causada a una persona que no está en el deber jurídico de soportarla. En el asunto examinado, el atentado con una mina antipersonal produce daños severos y permanentes.

La responsabilidad del Estado se deriva, principalmente, de la falla en el servicio en que incurrió el Ejército Nacional al no destruir las minas antipersonal presentes en el territorio nacional o, al menos, identificar y señalar los campos minados adecuadamente, con lo cual contribuyó co-causalmente a la producción del daño final. Sin embargo, incluso en el supuesto de que la entidad demandada hubiera actuado según sus funciones legales y cumplido con sus obligaciones, es evidente que el daño causado a las víctimas y sus familias tiene el carácter de un daño especial y, por lo tanto, debe ser resarcido plenamente por el Estado.

En otras palabras, el daño especial es un daño antijurídico causado a una persona que no está en la obligación legal de sufrirlo o soportarlo, y que tiene la característica de que, a pesar de que es producido en cumplimiento de una actividad legítima del Estado o por una omisión legítima de sus autoridades, genera para quien lo sufre, una carga superior a la que tienen la generalidad de los ciudadanos, por lo que se rompe el equilibrio en la asignación de las cargas

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. C.P. Mará Elena Giraldo Gómez. Exp. 11945, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726.

³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 11 de noviembre de 1999. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499 y del 27 de enero de 2000. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 10867, entre otras. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero del 30 de julio de 2008. Exp. 15726.

públicas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha examinado además la posibilidad de que en un caso concreto, incluso si no estuviera demostrada una falla en el servicio imputable a la administración, es posible declarar su responsabilidad a partir del título de imputación del daño especial, parte del régimen objetivo de responsabilidad. Así, por ejemplo, esta corporación, al resolver los casos relacionados con el acto terrorista ejecutado en diciembre de 1989 contra las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Bogotá, D.C., al proferir las sentencias con fundamento en el título de responsabilidad de la falla en el servicio en los siguientes términos:

La Sala concluye que la administración incurrió en falla del servicio público de vigilancia y seguridad y que si bien el servicio funcionó, lo hizo en forma defectuosa, lo cual compromete su responsabilidad.

No obstante la conclusión precedente, encuentra la Sala que podría declararse igualmente la responsabilidad administrativa del Estado aún si no existiera en el acervo probatorio evidencia de la negligencia y omisión de la entidad demandada en el cumplimiento de sus funciones, con fundamento en la teoría de la responsabilidad por daño especial.

En efecto, aún si el obrar del centro jurídico de imputación demandado hubiese sido diligente y cuidadoso en el cumplimiento de las órdenes acerca de las medidas de protección y seguridad impartidas por sus superiores, la entidad pública debe responder patrimonialmente con base en los principios de equidad, solidaridad social y el de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas como fundamentos mediatos de responsabilidad, porque una persona o un grupo de ellas no tiene por qué soportar los daños que se generan con motivo de la defensa del orden institucional frente a las fuerzas desestabilizadoras de ese orden⁴⁰.

Así las cosas, incluso si no estuviera demostrado que la entidad demandada haya

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de febrero de 1999, exp. 10731, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

omitido tomar las medidas preventivas necesarias para evitar la explosión que afecta a las víctimas, la ausencia de falla en el servicio no puede llevar automáticamente a la exoneración de responsabilidad estatal, pues, tal y como reconoce el Consejo de Estado:

*“el orden constitucional impone que se analice el daño antijurídico desde la óptica de las víctimas, quienes se han visto obligadas a soportar un daño que en ningún momento tenían por qué asumirlo”*⁴¹.

El Consejo de Estado ha dicho, igualmente, que si el daño se produce en el marco del conflicto armado⁴², debido a la responsabilidad que tiene el Estado de buscar soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, *“se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas”*⁴³.

Concretamente, la Sala Plena de la Sección Tercera de esa corporación reconoció que los daños derivados del conflicto armado interno, causados por grupos armados al margen de la ley, a personas que no están en la obligación de soportarlos, al romper el equilibrio ciudadano en las cargas públicas, deben ser reparados por el Estado en virtud de los principios de justicia, equidad y solidaridad⁴⁴:

*Ahora, en cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia*⁴⁵, *la responsabilidad del Estado en este caso*

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁴² En lo que concierne a la definición de conflicto armado interno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso “La Tablada” – Informe No. 55/97, Caso No. 11.137 - Juan Carlos Abella vs. Argentina, 18 de noviembre de 1997, lo definió de la siguiente manera: *“En contraste con esas situaciones de violencia interna, el concepto de conflicto armado requiere, en principio, que existan grupos armados organizados que sean capaces de librar combate, y que de hecho lo hagan, y de participar en otras acciones militares recíprocas, y que lo hagan. (...) Los conflictos armados a los que se refiere el artículo 3, típicamente consisten en hostilidades entre fuerzas armadas del gobierno y grupos de insurgentes organizados y armados”*.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁴⁵ *De lo anterior se desprende, entonces, que el título jurídico más correcto para determinar la responsabilidad de reparar un daño será aquel que pase el análisis como el más justo. Pero, ¿qué es lo justo? Es bien sabido que el tema es particularmente álgido en nuestros días y admite muchos enfoques de escuelas del pensamiento jurídico. No obstante si partimos de la aceptación de que la justicia es dar a cada uno lo suyo según la celeberrima sentencia de Ulpiano podemos explorar una respuesta. En efecto, esta definición, permite*

se ha comprometido, a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a la entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado.

Y es que si bien ha sido claro para la Sección Tercera que la teoría del daño especial exige un factor de atribución de responsabilidad al Estado; es decir, que el hecho causante del daño por el que se reclame pueda imputársele jurídicamente dentro del marco de una “actuación legítima”, esta “actuación” no debe reducirse a la simple verificación de una actividad en estricto sentido físico, sino que comprende también aquellos eventos en los que la imputación es principalmente de índole jurídica y tiene como fuente la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resultan injustamente afectados.

En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta de que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual no es constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan, y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado.

Finalmente, en cuanto al hecho de un tercero propuesto por la parte demandada como eximente de responsabilidad, ha de decir la Sala, como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, no aparece configurado en este caso por cuanto la

comprender lo que es la injusticia, que contrario a reconocer el derecho, implica desconocerlo, lesionarlo, negarlo.

*obligación indemnizatoria que se deduce no parte de la determinación del causante del daño –fuerzas estatales o miembros de los grupos alzados en armas–, sino que, como se vio previamente, proviene del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad*⁴⁶.

En el caso de las víctimas de minas antipersonal, debe tenerse en cuenta este precedente y aplicar los mismos criterios allí definidos por las circunstancias fácticas similares: la acción violenta de grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno; un daño antijurídico causado a particulares como consecuencia de dicho ataque; el rompimiento de las cargas públicas; y, en consecuencia, el deber de indemnizar. Todo lo anterior, cumpliendo con los conceptos de progresividad y no regresividad en temas de derechos sociales, que aunque en nuestro país se han realizado importantes progresos legislativos, esta interconexión de perspectivas constitucionales locales y perspectivas internacionales proviene justamente de la creciente interdependencia e interconexión del derecho nacional e internacional. En la práctica el acceso a los beneficios se ha visto de manera deficiente sobre el derecho a la salud y la garantía de los derechos a la seguridad social. Esto es imprescindible que se vea como un deber que atañe al Estado y que, de manera efectiva, debe adoptar medidas para vencer cualquier obstáculo para que los civiles gocen de estos derechos.

En la materia que nos ocupa con las víctimas, esta interconexión se ha desarrollado tanto

⁴⁶ Consejo de Estado: “Lo antes dicho no resulta un razonamiento novedoso sino que, por el contrario, proviene de vieja data. En sentencia del 7 de abril de 1994, exp. 9261 ya la Sección había dicho:

“Así las cosas, la Sala concluye que no hay prueba que permita establecer quien disparó el arma que lesionó a la menor. La confusión que se presentó en el enfrentamiento donde hubo fuego cruzado, no permite saber si fue la Policía o la guerrilla la que lesionó a la menor, sin que exista la posibilidad de practicar una prueba técnica sobre el proyectil por cuanto éste salió del cuerpo de la menor. Pero lo que sí no ofrece ninguna duda es que la menor sufrió un daño antijurídico que no tenía por qué soportar, en un enfrentamiento entre fuerzas del orden y subversivos y si bien es cierto aquellas actuaron en cumplimiento de su deber legal, la menor debe ser resarcida de los perjuicios sufridos por esa carga excepcional que debió soportar; por consiguiente, la decisión correcta fue la tomada por el a - quo, en virtud de la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda”.

En caso similar al hoy estudiado, en sentencia de 8 de agosto de 2002, con ponencia de Ricardo Hoyos Duque se afirmó:

En síntesis, son imputables al Estado los daños sufridos por las víctimas cuando éstos excedan los sacrificios que se imponen a todas las personas y en su causación interviene una actividad estatal.

En este régimen el hecho del tercero exonerará de responsabilidad a la administración solo cuando sea causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa. Pero no la exonerará cuando el daño se cause en razón de la defensa del Estado ante el hecho del tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados.

Y todo esto sin importar quién sea el autor material del daño que se cause durante la confrontación, es decir, si durante un enfrentamiento armado entre agentes estatales y un grupo al margen de la ley, por ejemplo, se causa una lesión a un particular ajeno a esa confrontación, para efectos de establecer la responsabilidad del Estado no es necesario que la lesión haya sido causada por uno de sus agentes.

normativa como conceptualmente a partir del reconocimiento de la Convención de Ottawa, los criterios de protección y asistencia a las víctimas de sus derechos fundamentales consagrados por Constitución, los cuales se deben cumplir a cabalidad, bajo la necesidad de armonizar las decisiones normativas de las Cortes nacionales con las obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado.

Por ello, no es extraño, entonces, encontrar en los razonamientos judiciales analizados anteriormente menciones a la necesidad de evitar comprometer la responsabilidad internacional del Estado, que se extiende al principal papel del Poder Judicial.

Así mismo, al proyectar el Consejo de Estado criterios de aplicación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos *“deberá tarde o temprano lidiar con casos en los que invoque la prohibición de regresividad. sea por al artículo 26 o al artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sea por referencia a los artículos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador. El esclarecimiento conceptual de los alcances de la prohibición de regresividad también constituye un insumo importante para la actual discusión sobre la adopción de un protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permitiría presentar peticiones individuales o colectivas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o ante algún otro órgano de carácter internacional”⁴⁷*.

1.5. Consideraciones del Ministerio Público en el caso de víctimas de minas antipersonal

El Ministerio Público en los casos ante el Consejo de Estado presenta conceptos en los procesos que escoge para su análisis, teniendo en cuenta que la función de la Procuraduría General de la Nación se ajusta en la *vigilancia del cumplimiento de la Constitución Política y la Ley, además de la protección de los Derechos Humanos*.

En esta función de defensa de la protección de los Derechos Humanos, la Procuradora Cuarta ante el Consejo de Estado, María Patricia Ariza, radicado 50637⁴⁸, en el caso de las muertes

⁴⁷ Courtis, Chirstian, “Ningún paso atrás. La prohibición de regresividad de los derechos sociales“. P.3. Editores del puerto, S.R.L., 2006. Buenos Aires. Argentina.

⁴⁸ Procuraduría General de la Nación, Procuradora Cuarta ante el Consejo de Estado María Patricia Ariza, Concepto No.119 de 2014. Radicado 49851 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera subsección A. Consejero Ponente Dr.: Hernán Andrade Rincón.

de Martha Liliana Machín Rodríguez, quien se encontraba en estado de embarazo y junto con su bebé de nueve meses de nacida, al pisar una mina antipersonal el día 20 de enero de 2008, ha considerado que al activar una persona una mina antipersonal la obligación del Estado es el de acatar lo dispuesto en la Convención de Ottawa y, un deber del juez administrativo, de diferenciar el título de imputación del daño especial frente al de riesgo excepcional, por la falla del servicio.

Para la Procuraduría, el daño especial, el Consejo de Estado lo ha discutido de manera amplia, pero no ha conseguido una posición uniforme al respecto, en la línea argumentativa sobre ataques terroristas cuyo garante es el Ejército, pero en los casos sobre minas antipersonal, como lo vimos con anterioridad, la posición de esta Alta Corporación ha sido uniforme y respecto al análisis realizado, los puntos en común se encuentran bien consolidados.

En este orden de ideas se encuentra lo siguiente: i) Colombia signó la Convención de Ottawa, sometiéndose a cumplir los compromisos fijados o señalados en ella. Se cumplieron todos los protocolos internacionales en torno a esta convención, consagrándola internamente a través de la Ley 554 de 2000 y ii) deben tenerse presente los imperativos de los Artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en esta materia, relacionada con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Agrega además, que la falla del servicio proviene de los deberes del Estado como el de defensa en cabeza de las Fuerzas Armadas; sin embargo, este deber que se transgrede no funciona por sí solo, ya que si bien el Estado reconoce estas fallas, también lo es las conductas generadas por sujetos al margen de la ley, quienes incumplieron las normas del Derecho Internacional Humanitario; pero en este caso, el Ejército conocía el campo minado, omitiendo de manera grave los deberes contraídos en el Artículo 5 de la Convención de Ottawa.

Finalmente, la Procuraduría le recordó a la institución demandada, *el deber de incoar acción de repetición contra los militares que conocían la existencia del campo minado y no cumplieron con sus deberes, de conformidad con lo antes analizado, debiéndose cumplir con los postulados de la Ley 678 de 2001, en concordancia con el inciso segundo del Artículo 90 de la Constitución Política, toda vez que la condena estará dirigida contra las arcas del Estado.*

En este orden de ideas, la Procuradora Cuarta ante el Consejo de Estado, María Patricia Ariza, radicado 49851⁴⁹, en el caso del accidente sufrido por el señor Jhon Gabriel Posso, al activar una mina antipersonal, en hechos sucedidos en 23 de febrero de 2009, en la vereda “El Corcovado”, de la jurisdicción del municipio de Dabeiba, Antioquia; indicó que cuando una persona sufre una incapacidad de más del 50 %, se considera que ha perdido su capacidad para laborar en un 100 %, tal y como lo manifiesta el Consejo de Estado en el caso de la señora Carmen Cecilia padilla Borja, quien recibió un disparo de fusil en el muslo de su pierna izquierda, que le ocasionó la fractura del hueso fémur, radicado 18894 del Consejero Mauricio Fajardo.

Y agregó que la Ley 100, ratifica esta posición frente a esta incapacidad, en el Artículo 38 *estado de invalidez. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50 % o más de su capacidad laboral.*

Avanzando en este análisis, se hace énfasis en la obligación del Estado de realizar las acciones de desminado debido a los lineamientos propuestos por la Convención de Ottawa. Estas acciones, no son solo simples llamados al decir que hay cumplimiento por parte del Ejército, sino que es la entidad la que debe probar que estas operaciones se están proporcionando a la comunidad; porque una cosa es afirmar dicho cumplimiento y otra es que la comunidad se haya visto afectada por la falta de este en la realidad.

Con este propósito, el llamado del Ministerio Público es el cumplimiento de las obligaciones convencionales, y lo es, además, que en los casos de incumplimiento por parte de la entidad, se busquen los medios alternativos de solución de conflictos como la conciliación para evitar el detrimento patrimonial del Estado.

De la misma manera, se hace un llamado al respeto a las víctimas, ya que el Ejército en este caso no tomó en cuenta la situación de las víctimas que han sufrido daños por efectos de una mina antipersonal, calificando sus efectos como “exiguos”. Más aún, si es un soldado y que ha sufrido los efectos del conflicto *“se les desconocieron los principios del Derecho Internacional Humanitario, tales como el principio de distinción y además por el franco desconocimiento a las normas internacionales de Derechos Humanos”*, por esta razón el

⁴⁹ Procuraduría General de la Nación, Procuradora Cuarta ante el Consejo de Estado María Patricia Ariza, Concepto No.137 de 2014. Radicado 50637 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera subsección A. Consejero Ponente Dr.: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado exageró en el monto a indemnizar, por lo cual el Ministerio Público expresó que: *El Ministerio no puede pasar inadvertido este hecho, en la medida que la Procuraduría General de la Nación, dentro de sus competencias constitucionales se encuentra la de la defensa de los derechos humanos y en intervención ante autoridades jurisdiccionales, de manera adicional la representación de los intereses de la sociedad.*

Ahora bien, en el caso analizado por el Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, Francisco Manuel Salazar Gómez, Concepto No. 290/2014, donde el señor Luis Enrique Palacio Tabares falleció el día 18 de septiembre de 2009 en la vereda “Oco Alto”, jurisdicción del municipio de Tarazá, Antioquia, luego de que activara una mina antipersonal cerca de la finca donde laboraba.

El Ministerio Público recogió las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado como precedente en la sentencia del 12 de febrero de 2014. El consejero Jaime Orlando Santofimio, radicado 45818, hace un análisis de la Responsabilidad del Estado en el caso de las minas antipersonal, expresando que:

Colombia, es uno de los tantos países que ha sido azotado por el flagelo de las minas antipersonal en el marco del conflicto armado que vive desde los años 60, cobrando una serie de víctimas indiscriminadas entre población civil y militar, y colocando en vilo los fines esenciales del Estado, consagrados en el Artículo 2 de nuestra Carta Magna, los cuales están dirigidos a:

“... servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

Razón suficiente, para que la humanización del conflicto, haya sido materia de preocupación de los gobiernos, de la comunidad internacional y del derecho

internacional humanitario, con el propósito de establecer unos límites a la guerra, que permitan, en el marco de los Derechos Humanos, evitar o mitigar las espantosas consecuencias que la confrontación armada produce en la integridad de las personas desde el ámbito personal, familiar y social.

Así mismo, el Estado ratificó la Convención de Ottawa bajo la Ley 759 de 2002, y se implementaron los procedimientos y medidas para dar desarrollo a la ley 554 de 2000, que fue la aprobatoria de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, con el fin de poner en marcha un plan para erradicar el uso de dichos artefactos en el país. Sin embargo, es necesario aclarar que aun antes de la Convención de Ottawa, existía el Protocolo II de Ginebra, sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, del 10 de octubre de 1980. Lo que reafirma un compromiso internacional sobre la necesidad de acabar con el uso de armas de este tipo.

Conclusiones

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el acceso a la justicia ha dicho que: *El derecho internacional de los Derechos Humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es solo negativa --de no impedir el acceso a esos recursos-- sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia*⁵⁰.

Ello quiere decir que la efectividad, eficiencia, transparencia y democratización de nuestro sistema de acceso a los derechos de las víctimas, a través de leyes y la estructura del Estado, debe estar acorde a sus necesidades, y lograr los objetivos de conseguir el mayor bienestar posible para todos. Hay que fomentar mayor orientación y asistencia al articular las distintas funciones de la administración, pero dando información uniforme que ya se encuentra en la Ruta de Atención y en la normatividad que ya hemos comentado.

⁵⁰ El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. Página web disponible en: [<http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accesodesci-ii.sp.htm>].

Como lo hemos visto, la responsabilidad del Estado frente a las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y/o artefactos explosivos improvisados, tiene que ver con el análisis jurisprudencial, el cual ha sido muy importante, porque es el sustento del acceso a los derechos de las personas que han acudido al sistema judicial. Pero más importante que ello, es el diálogo con las personas que han vivido las barreras de acceso a sus derechos y nunca han podido acceder al sistema.

Aunque para realizar el análisis del contexto viajé a tan solo 16 municipios de nuestro país, las historias de las víctimas se repiten y se reiteran ¿Para qué realizar estos viajes? Para orientar a los sobrevivientes y sus familias en la reclamación de sus derechos.

En lo que va corrido del año entre enero y abril 30 de 2016 se han registrado 25 accidentes y 546 incidentes para un total de 571 eventos, de los cuales el 100 % han ocurrido en el área rural. pero hay más de 4 mil que han vivido este flagelo desde hace más de veinte años. Son estas personas y sus familias las que necesitan orientación acerca del acceso, la calidad de atención física y psicológica.

La calidad en la prestación de servicios de salud es quizás una de las obligaciones marco de este análisis, ya que es de los servicios que más requiere desarrollo social y legislativo, estas obligaciones de respeto, protección y garantía concebidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la obligación de no obstaculizar, directa o indirectamente este derecho, donde el Estado debe adoptar medidas para impedir que terceros interfieran en el cumplimiento de este derecho y posibilitar la efectividad del derecho a la salud.

Es muy importante la Ruta de Atención creada para las víctimas de minas, por lo cual en cada municipio del país se están creando rutas locales, con responsables (funcionarios públicos y fuerza pública). En el momento de acudir en su ayuda, esta coordinación depende de la voluntad política local, y que se incluyan respuestas exitosas de emergencia; para ello, pueden elaborar simulacros, ubicar sitios estratégicos o capacitar a la comunidad en primeros auxilios. Casos como estos se han presentado en los departamento del Huila, Cauca y Antioquia.

Escuchar a los sobrevivientes también genera cambios en la oferta institucional, ya que esto no queda archivado en una carpeta, sino que esta información se replica en todos los departamentos y a todas las personas que podamos contactar. Las sentencias generan poderes

para reclamar derechos, no solamente para quien lo ha reclamado, sino para aquellos que quieren seguir estos caminos. Tal es el caso de Fabián Ordoñez, de 23 años, quien ha sido asesorado para que pueda acceder a sus derechos por medio de la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM). Al señor Ordoñez, quien perdió su pie derecho tras la activación de una mina antipersonal el 28 de mayo de 2010, en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá, al sur de Colombia), el 30 de abril de 2015, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Caquetá, radicado 18-001-33-31-001-2012.00488-01, le reparó a él y a sus familiares, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado, estudiada con anterioridad, pero hasta la fecha no se le ha pagado la indemnización, pago que necesita para el sostenimiento de él y su familia.

Estamos viviendo el momento en el que la Convención de Ottawa ha generado todo un movimiento social y político en favor de las víctimas, donde los hechos en los que han caído estas personas se traducen en derechos y han sido reparados. Sabemos bien que no es un cambio total, aún hay fallas en la implementación y la prestación del servicio. Pero es necesario que la validez y la progresividad de estos derechos, que se han mostrado, se mantengan.

Reinel Barbosa, presidente de la Asociación Distrital de Sobrevivientes de Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar (ADISMAM), ha acudido a la acción de reparación directa, pero ha tenido tan solo una sentencia; no obstante, esta experiencia le ha servido para denunciar ante autoridades locales y nacionales, la problemática que se ha presentado. Ejemplo de ello, la ineficiencia estatal para entregar las indemnizaciones estipuladas en la Ley de Víctimas, y alertó del no reconocimiento de la pensión por acto terrorista, tras la supresión de la Ley 418 de 1997, un derecho que la Corte Constitucional sí está reconociendo a través de varias sentencias promulgadas en los últimos años, y el cobro sobre la calificación de la junta calificadora de un salario mínimo mensual vigente, costo con el que no cuentan ellos.

“Ser víctima requiere un tratamiento extenso, las afectaciones no son de un día ni de dos y todo ese proceso requiere que la persona y su familia coman. Para eso se necesitan recursos y la mayoría de víctimas civiles son de áreas rurales, de bajos recursos económicos y, en ese sentido, lo que tenemos son problemas de seguridad alimentaria en el núcleo familiar”, expresó Reinel Barbosa en el foro sobre Contaminación por Armas y Derechos de las Víctimas organizado por la Cruz Roja Colombiana, española y AECID el 8 de julio de 2015.

2. Responsabilidad del Estado a nivel internacional por violación a los Derechos Humanos: Caso erradicadores manuales de coca

2.1. Cuestiones previas de los derechos de los erradicadores manuales de coca a una atención adecuada según los parámetros convencionales sobre seguridad social

La tarea de erradicación manual, por sí misma, no genera inconvenientes; pero lo que la convierte en una actividad de riesgo, es la exposición de civiles en el conflicto, los ataques, las condiciones del terreno y la contaminación por armas que dejan los ataques o que son instaladas como las minas antipersonal.

El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos junto con el Derecho Internacional de los derechos humanos, y el Derecho Internacional Humanitario, en general, comparten con el resto del Derecho Internacional, la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales sean efectivos y sean de fácil aplicación para asegurar el cumplimiento efectivo de sus normas y pronunciamientos. Por ello, es necesario que se tomen medidas inmediatas sobre esta situación en particular, ya que el problema no es el sistema jurídico interno, sino la falta de observación de su cumplimiento en esta problemática.

Es por ello, que he creado una ruta para los erradicadores manuales de coca, en el cual se encuentra el marco ideal de cómo deben ser atendidas las víctimas, tanto por los daños en la salud, y el incumplimiento en el acceso a la seguridad social, y laboral. Como vimos en la primera parte de esta tesis, las víctimas de minas cuentan con una ruta consensuada por el Estado para la atención en salud, seguridad social e inclusión laboral, pero el manejo de los derechos, en el caso de los erradicadores manuales de coca, es diferente. Los erradicadores en su actividad tienen de por medio un contrato de trabajo con el Estado, pero al momento del accidente, no hay una coordinación entre las entidades públicas encargadas de la asistencia y la reparación a las víctimas.

También es necesaria una capacitación a las autoridades locales y a las organizaciones no gubernamentales, sobre el marco normativo para la asistencia a las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, para que se

aplique también para las personas que sufren un accidente y son erradicadores. Lo anterior, ya que en la mayoría de las entrevistas que he tenido con las víctimas, es frecuente la manifestación de que no les entregan copia de los contratos ni documentos que prueben que ellos tienen seguros o servicios de salud que los amparan.

Por otra parte, Colombia confirmó los compromisos en el Plan de Acción de Cartagena sobre la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Convención de Ottawa) el 3 de diciembre de 1997, la ratificó el 6 de septiembre de 2000 y la aprobó mediante la Ley 554 de 2000; su aplicación se regló en la Ley 759 de 2002. En diciembre de 2009, se organizó la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención (Plan de Acción de Cartagena). Dentro de la gama de compromisos asumidos cabe resaltar:

La atención médica continua y de urgencia, la rehabilitación física, el apoyo psicológico y la reinserción social y económica, de conformidad con la normativa internacional aplicable (párr. 13), la garantía de una asistencia a las víctimas asequible, accesible y sostenible (párr. 16), el aumento de la disponibilidad de servicios apropiados, que incluyan servicios de atención médica continua y de urgencia de calidad para las víctimas de minas, y la eliminación de todo tipo de obstáculo material o de otra índole (párr. 18, m. 29).

Disponer de servicios adecuados y accesibles mediante la elaboración, difusión y aplicación de las normas, directrices de accesibilidad⁵¹ y buenas prácticas existentes para intensificar los esfuerzos de asistencia a las víctimas (párr. 18, m. 30). La obligación de velar por que las diferencias de trato se basen exclusivamente en las necesidades médicas, de rehabilitación, psicológicas o socioeconómicas de las víctimas de minas (párr. 15).

El deber de elaborar, examinar y, si es necesario, modificar, aplicar, vigilar y evaluar las políticas, planes y marcos jurídicos nacionales para atender a las necesidades y los derechos humanos de las víctimas de las minas (párr. 18, m. 24). La integración de la asistencia a las víctimas en las políticas, los planes y los marcos jurídicos nacionales más amplios

⁵¹ Ruiz Castro, Diana Patricia. *Minas antipersonal en Colombia: el camino hacia la rehabilitación e inclusión social*. La accesibilidad, consagrada en forma expresa en el artículo 49 de la Constitución Política de 1991, busca garantizar la entrada y permanencia de todos los ciudadanos al sistema de prestación de servicios de salud, sin ningún tipo de discriminación, en cualquier tiempo y lugar. Para garantizar este principio y obligación estatal, la Ley 100 de 1993 define dos regímenes que brindan la posibilidad de acceder a los servicios de salud: régimen contributivo y régimen subsidiado de salud. Handicap Internacional. p.20. Medellín. 2007.

relacionados con la discapacidad, la salud, la educación, el empleo, el desarrollo y la reducción de la pobreza (párr. 14).

A estos propósitos deben sumarse los consignados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Convención sobre municiones en racimo y el Plan de Acción de Vientián, entre otros instrumentos de gran relevancia para la atención de las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

Así mismo, el Consejo de Estado ha reconocido los propósitos convencionales y los han aplicado a la jurisprudencia nacional en la atención en salud y derechos sociales, y los han reconocido así:

1.1. *Las medidas de reparación no pecuniarias amplían el estándar de protección de los derechos humanos, contribuyen a la visibilidad y a la dignificación de las víctimas y son una expresión de la indivisibilidad e integralidad de los derechos. Estas medidas son usuales en el sistema continental de protección, del que hace parte Colombia. Por ejemplo, la Corte Interamericana ha ordenado medidas que involucran derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación –al disponer la creación de programas educativos⁵² o becas de estudio⁵³ y la actualización profesional de las víctimas⁵⁴–, el derecho a la salud –al ordenar el tratamiento médico y psicológico de las víctimas⁵⁵ y de sus familiares⁵⁶– e incluso la integridad*

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gómez Palomino vs. Perú, sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C n.º 136, párr. 145-146.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú, sentencia del 8 de julio de 2004, serie C n.º 110, párr. 237.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C n.º 137, párr. 281; Caso De La Cruz Flores vs. Perú, sentencia de 18 de noviembre de 2004, serie C n.º 115, párr. 170.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú, sentencia del 25 de noviembre de 2004, serie C n.º 137, párr. 238; Caso Tibi vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C n.º 114, párr. 249; Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, cit., párr. 280; Caso De La Cruz Flores vs. Perú, cit., párr. 168.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia del 12 de septiembre de 2005, serie C n.º 132, párr. 102-103; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C n.º 134, párr. 312; Caso Molina Theissen vs. Guatemala, sentencia del 3 de julio de 2004, serie C n.º 108, párr. 71; Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003, serie C n.º 100, párr. 100.

cultural –al decretar la provisión de agua potable, servicio sanitario y atención médica y educacional a favor de miembros de comunidades indígenas, en perspectiva étnica⁵⁷–.

1.2. En cuanto a la prestación de servicios médicos y psicológicos a favor de afectados por violaciones de los Derechos Humanos, la Corporación ha reconocido que la rehabilitación de la persona implica para el Estado “la financiación de la atención médica y psicológica o psiquiátrica o de los servicios sociales, jurídicos o de otra índole”⁵⁸. En consecuencia, ha ordenado como medidas de reparación integral la atención psicológica de la víctima directa, incluida la provisión de medicamentos, hasta que la persona alcance un estado mental idóneo⁵⁹, terapias físicas, servicios de ortopedia o provisión y renovación de prótesis⁶⁰, o servicios médicos, sanitarios, quirúrgicos y hospitalarios con enfoque de género⁶¹, por citar solo algunos precedentes recientes.

Es así, que los contratos laborales firmados por los erradicadores tienen funciones relacionadas con el objeto de la entidad usuaria, como el pago y garantía laborales, para este caso concreto, con el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos o el que lleve estas funciones en los cambios que realice el Estado.

De demandarse al Estado, adicionalmente, por este último punto, aplicaría la teoría del fuero de atracción de manera que habría que acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, con los análisis que se realicen sobre caducidad. Pero no hay duda que estas acciones del Estado están afectando a una población desprotegida, por lo que sus garantías de Derechos Humanos y laborales se han visto vulneradas, y si la oportunidad de demandar ha sucumbido, aún quedan las garantías ante el Sistema Interamericano.

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C n.º 214, párr. 300-306; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia del 29 de marzo de 2006 serie C n.º 146, párr. 229-230.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2007, exp. 29273, C.P. Enrique Gil Botero, reiterada en la sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 32988, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2012, exp. 19807, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2011, exp. 19031, C.P. Enrique Gil Botero.

⁶¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de abril de 2012, exp. 21861, C.P. Enrique Gil Botero.

Pero es indiferente para el trabajador, si fue afiliado o no al sistema general de riesgos profesionales, y, en general, al sistema de seguridad social integral, pues, en todo caso, el empleador debe responder por todas las prestaciones económicas y asistenciales a que tiene derecho su empleado conforme lo establece la ley. Sin embargo, vale la pena aclarar que el empleador debe cumplir con todas sus obligaciones laborales con el fin de facilitarle el ejercicio de los derechos al trabajador.

Ya sea en el terreno de la responsabilidad por culpa o falla del servicio o en virtud de la responsabilidad objetiva por la creación de un riesgo excepcional, el Estado puede ser considerado responsable de indemnizar los perjuicios materiales e inmateriales de los erradicadores, siempre que se prueben los elementos necesarios para cada uno de los ya mencionados tipos de responsabilidad.

Para una mejor ilustración, en los párrafos siguientes sobre los derechos que los erradicadores tienen al caer en una mina antipersonal haremos un análisis propio de la Ruta de Atención y así determinar el estado ideal de cumplimiento de los derechos por parte del Estado.

2.2. Ruta de atención integral para erradicadores manuales de cultivos ilícitos víctimas de Minas Antipersonal (MAP) Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)

Los derechos de las personas víctimas de minas antipersonal se resumen en la Ruta de Atención, que consta de cinco etapas. En una primera parte expone cada una de ellas, con énfasis en las principales falencias y los vacíos normativos más evidentes. Luego presentaremos una ruta explicando estos vacíos y de manera posterior presentaremos una ruta ideal por medio de un gráfico que servirá de orientación sobre este tema.

Precisamente, para el cubrimiento de riesgos derivados de accidentes de trabajo y/o enfermedades de origen profesional, existe en Colombia el Régimen de Seguridad Social en Riesgos Profesionales, hoy en día Riesgos Laborales, el cual se creó con la Ley 100 de 1993.

En junio 22 de 1994, se dictó el decreto de Ley 1295 mediante el cual se establecieron la organización y la administración del Régimen de Riesgos Profesionales, modificado, entre otros, por las leyes 776 de 2002 y 1562 de 2012.

El Artículo 2 del decreto 1295 de 1994, establece dentro de los objetivos del Régimen de Seguridad Social en Riesgos Profesionales:

“... b. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

c. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional....”⁶²

El mismo decreto en su Artículo 4 establece las características del sistema, dentro de las cuales encontramos:

“.... c. Todos los empleadores deben afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales.

d. La afiliación de los trabajadores dependientes es obligatoria para todos los empleadores.

e. El empleador que no afilie a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales además de las sanciones legales, será responsable de las prestaciones que se otorgan en este decreto...

g. Los trabajadores afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones previstas en el presente Decreto.

h. Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Profesionales están a cargo de los empleadores.

i. La relación laboral implica la obligación de pagar las cotizaciones que se establecen en este decreto....”⁶³

⁶² Colombia, Decreto 1295 de 1994. Artículo 2.

⁶³ Colombia, Decreto 1295 de 1994. Artículo 4.

Todo trabajador tiene derecho en caso de un accidente de trabajo, a la prestación de los servicios asistenciales y al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas descritas en los Artículos 5, 6 y 7 del citado decreto de ley.

Dentro de los servicios asistenciales tenemos: la asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica, los servicios de hospitalización, odontológico, suministro de medicamentos, rehabilitaciones física y profesional, los gastos de traslado, entre otros.

Dentro de las prestaciones económicas tenemos: el subsidio por incapacidad temporal, la indemnización por incapacidad permanente parcial, las pensiones de invalidez y sobrevivencia y el auxilio funerario.

Así mismo, el Artículo 34 del decreto 1295 de 1994 y el Artículo 1 de la ley 776 de 2002 establecen que:

“... Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales que, en los términos de la presente ley o del Decreto-ley 1295 de 1994, sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que este Sistema General le preste los servicios asistenciales y le reconozca las prestaciones económicas a los que se refieren el Decreto-ley 1295 de 1994 y la presente ley”.⁶⁴

El empleador es responsable, entre otras cosas, del pago de la totalidad de la cotización de los trabajadores a su servicio y de notificar a la administradora de riesgos laborales, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como de informarle las novedades laborales de sus trabajadores, su nivel de ingresos y sus cambios, vinculaciones y retiros, según lo prescribe el Artículo 21 del decreto 1295.

El Artículo 22, del mismo decreto, establece como obligación del trabajador, entre otras, suministrar información clara, veraz y completa sobre su estado de salud y colaborar y velar por el cumplimiento de las obligaciones de este decreto.

⁶⁴ Colombia, Decreto 1295 de 1994. Artículo 34, y Ley 776 de 2002, Artículo 1.

Los Artículos 2, 3, 4, y 8 de la ley 776 de 2002, definen qué se entiende por incapacidad temporal y establecen cuál es el monto de las prestaciones económicas que se debe reconocer al afiliado y qué pasa al cesar la incapacidad. Así:

Artículo 2. “...Se entiende por incapacidad temporal, aquella que según el cuadro agudo de la enfermedad o lesión que presente el afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales, le impida desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado...”⁶⁵

Artículo 3. “... Todo afiliado a quien se le defina una incapacidad temporal, recibirá un subsidio equivalente al cien (100%) de su salario base de cotización, calculado desde el día siguiente al que ocurrió el accidente de trabajo y hasta el momento de su rehabilitación, readaptación o curación, o de la declaración de su incapacidad permanente parcial, invalidez o su muerte. El pago se efectuará en los períodos en que el trabajador reciba regularmente su salario...”⁶⁶

Artículo 4o. “... Al terminar el período de incapacidad temporal, los empleadores están obligados, si el trabajador recupera su capacidad de trabajo, a ubicarlo en el cargo que desempeñaba, o a reubicarlo en cualquier otro para el cual esté capacitado, de la misma categoría...”⁶⁷

Artículo 8. “... Los empleadores están obligados a ubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios.”⁶⁸

Por su parte, los Artículos 5, 6 y 7 de la misma ley, hacen referencia a la incapacidad permanente parcial, su declaración y monto. Así:

Artículo 5. “... Se considera como incapacitado permanente parcial, al afiliado que, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, presenta una disminución definitiva, igual o superior al cinco por ciento 5 %, pero inferior al cincuenta por ciento 50 % de su capacidad laboral, para lo cual ha sido contratado o capacitado.

⁶⁵ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 2

⁶⁶ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 3

⁶⁷ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 4

⁶⁸ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 8

La incapacidad permanente parcial se presenta cuando el afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales, como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, sufre una disminución parcial, pero definitiva en alguna o algunas de sus facultades para realizar su trabajo habitual, en los porcentajes establecidos en el inciso anterior... ”⁶⁹

Artículo 6. “...La declaración, evaluación, revisión, grado y origen de la incapacidad permanente parcial serán determinados por una comisión médica interdisciplinaria, según la reglamentación que para estos efectos expida el Gobierno Nacional.

La declaración de incapacidad permanente parcial se hará en función a la incapacidad que tenga el trabajador para procurarse por medio de un trabajo, con sus actuales fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente al salario o renta que ganaba antes del accidente o de la enfermedad.”⁷⁰

Artículo 7. “...Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales a quien se le defina una incapacidad permanente parcial, tendrá derecho a que se le reconozca una indemnización en proporción al daño sufrido, a cargo de la entidad administradora de riesgos profesionales, en una suma no inferior a dos (2) salarios base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación...”⁷¹

El decreto 917 de 1999, define la invalidez y las incapacidades y establece el manual único para calificación de la invalidez. El decreto 2463 de 2001 reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez.

El decreto 2644 de 1994 establece la tabla única para las indemnizaciones por pérdida de la capacidad laboral entre el 5 % y el 49.99 % y la prestación económica correspondiente.

⁶⁹ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 5.

⁷⁰ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 6.

⁷¹ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 7.

Los Artículos 9 y 10 de la ley 776 de 2002, establecen qué se entiende por pensión de invalidez y cuál es su monto.

Artículo 9. “...Para los efectos del Sistema General de Riesgos Profesionales, se considera inválida la persona que por causa de origen profesional, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el cincuenta por ciento (50 %) o más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación...”⁷²

Artículo 10. “...Todo afiliado al que se le defina una invalidez tendrá derecho, desde ese mismo día, a las siguientes prestaciones económicas, según sea el caso:

a) Cuando la invalidez es superior al cincuenta por ciento (50 %) e inferior al sesenta y seis por ciento (66 %), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al sesenta por ciento (60 %) del ingreso base de liquidación;

b) Cuando la invalidez sea superior al sesenta y seis por ciento (66 %), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al setenta y cinco por ciento (75 %) del ingreso base de liquidación;

c) Cuando el pensionado por invalidez requiere el auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión de que trata el literal anterior se incrementa en un quince por ciento (15 %)...”⁷³

Los Artículos 11 y 12 de la misma ley 776 de 2002 establecen qué se entiende por pensión de sobrevivientes y su monto así:

Artículo 11. “...Si como consecuencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional sobreviene la muerte del afiliado, o muere un pensionado por riesgos profesionales, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes las personas descritas en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, y sus decretos reglamentarios...”⁷⁴

⁷² Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 9.

⁷³ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 10.

⁷⁴ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 11.

Artículo 12. “...El monto mensual de la pensión de sobrevivientes será, según sea el caso: a) Por muerte del afiliado el setenta y cinco por ciento (75 %) del salario base de liquidación; b) Por muerte del pensionado por invalidez el ciento por ciento (100 %) de lo que aquel estaba recibiendo como pensión. Cuando el pensionado disfrutaba de la pensión reconocida con fundamento en el literal c) del artículo 10 de la presente ley la pensión se liquidará y pagará descontando el quince por ciento (15 %) que se le reconocía al causante...”⁷⁵

El Artículo 15 consagra una figura muy importante en favor del trabajador:

“...Cuando un afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales se invalide o muera como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, además de la pensión de invalidez o de sobrevivientes que deberá, reconocerse de conformidad con la presente ley, se entregará al afiliado o a los beneficiarios:

- a) Si se encuentra afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, la totalidad del saldo de su cuenta individual de ahorro pensional;*
- b) Si se encuentra afiliado el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida la indemnización sustitutiva prevista en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.*

PARÁGRAFO. Para efectos del saldo de la cuenta de ahorro individual, los bonos pensionales, en desarrollo del artículo 139 numeral 5, de la Ley 100 de 1993, se redimirán anticipadamente a la fecha de la declaratoria de la invalidez o de la muerte de origen profesional.”⁷⁶

Otra prestación económica consagrada en el Artículo 16 de la misma Ley es el reconocimiento del auxilio funerario:

“...La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual el determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993. El auxilio deberá ser cubierto por la

⁷⁵ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 12.

⁷⁶ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 15.

respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio... ”⁷⁷

El Artículo 17 de la misma ley establece que:

“...Las entidades Administradoras de Riesgos Profesionales suspenderán el pago de las prestaciones económicas establecidas en el decreto-ley 1295 de 1994 y en la presente ley, cuando el afiliado o el pensionado no se someta a los exámenes, controles o prescripciones que le sean ordenados; o que rehúse, sin causa justificada, a someterse a los procedimientos necesarios para su rehabilitación física y profesional o de trabajo. El pago de estas prestaciones se reiniciará, si hay lugar a ello, cuando el pensionado o el afiliado se someta a los exámenes, controles y prescripciones que le sean ordenados o a los procedimientos necesarios para su rehabilitación física y profesional o de trabajo... ”⁷⁸

El Artículo 18 establece la prescripción:

“...Las prestaciones establecidas en el Decreto-ley 1295 de 1994 y en esta ley prescriben:

- a) Las mesadas pensionales en el término de tres (3) años;*
- b) Las demás prestaciones en el término de un (1) año.*

La prescripción se cuenta desde el momento en que se le define el derecho al trabajador.... ”⁷⁹

El Artículo 22 de la ley 1562 de 2012, modificó el término de prescripción así:

“...Las mesadas pensionales y las demás prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir de la fecha en que se genere, concrete y determine el derecho... ”⁸⁰

⁷⁷ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 16.

⁷⁸ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 17.

⁷⁹ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 18.

⁸⁰ Colombia, Ley 776 de 2002. Artículo 22.

La contratación con empresas de servicios temporales, se enmarca dentro de los términos de la Ley 50 de 1990 y de los Decretos 1016 de 1989, 1530 de 1996 y 4369 de 2006. Dicha forma de contratación, es de gran importancia para este caso, dado que la empresa de servicios temporales es la empleadora de los erradicadores, en virtud del contrato que celebró con Acción Social para el desarrollo del Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Los trámites por el contrato realizado se hacen ante la EPS y la ARP, el accidente de trabajo o enfermedad laboral que ocasionó la muerte del trabajador, debe ser calificado como de origen laboral, ya que los contratos firmados se hacen para erradicar cultivos ilícitos y uno de los riesgos no contemplados son los accidentes por minas antipersonal se considera que son de origen laboral por la actividad que realizan.

El trabajador erradicador de cultivos ilícitos fallecido debe, al momento del accidente o de la enfermedad laboral, estar afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales o ser pensionado por invalidez en el Sistema de Riesgos Laborales.

Clase de riesgo

Decreto 1772, Artículo(s) Artículo 12,13, Año 1994

Decreto 1607, Artículo(s) Todos, Año 2002

Decreto Ley 1295, Artículo(s) Artículo 31, Año 1994

Decreto Ley 1530, Artículo(s) Artículo 1, 2,3, Año 1999

2.2.1. Diagrama de la Ruta de Atención

ETAPA I ATENCIÓN PREHOSPITALARIA

ETAPA II LA PERSONA TIENE DERECHO A ACCEDER A ATENCIÓN MÉDICA, QUIRÚRGICA Y HOSPITALARIA

INDEMNIZACIONES

PENSIÓN

SOBREVIVIENTE TRAMITA PENSIÓN POR INVALIDEZ
Decreto 1771 de 1994, Artículo 9.
Decreto 2463 2001, Artículo 3-10, 13,41.
Decreto Ley 1295 de 1994, Artículo 8,13, 46-48.
Ley 776 de 2002, Artículo 9,10.

ETAPA III REHABILITACIÓN MÉDICA, FÍSICA Y PSICOLÓGICA

La persona tiene derecho a acceder al restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales mediante el Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI Ley 1448 de 2011 art. 135 - Decreto 4800 de 2015. art 88

ETAPA IV ATENCIÓN MÉDICA, FÍSICA Y PSICOLÓGICA CONTINUADA

ETAPA V REINTEGRACIÓN SOCIAL, ESCOLAR Y ECONÓMICA

Sobre el caso de los erradicadores manuales de coca vemos varios puntos de regresividad, uno de ellos es una política de Estado al contratar civiles para erradicar cultivos ilícitos en medio del conflicto armado en peligro de caer en una mina antipersonal, otro es la falta de atención cuando sufren un accidente, la extensión de derechos distan mucho de su aplicación, lo cual limita los derechos concedidos, eso se evidencia en la insatisfacción sobre el acceso a servicios de salud, vivienda, educación, etc.

También, la falta de protocolos en la atención en la prestación de servicios en los momentos más críticos, lo es también en la valoración física y psicológica para la calificación del estado de invalidez, por otra parte, la inclusión de vivienda y educación para el grupo familiar.

Es por ello, que la obligación mínima del Estado es la obligación de no regresividad, dado que la población campesina contratada no mejora su situación social con este trabajo, por el contrario, asumen una situación de riesgo para ellos y sus familias, *“La obligación asumida por el Estado es ampliatoria, de modo que la derogación o reducción de los derechos vigentes contradice claramente el compromiso internacional asumido. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en la citada Observación General 3, más aún, cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone”(párr. 9)⁸¹.*

2.3. Violación a la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” Convención de Ottawa

En atención a las obligaciones de respeto, garantía y desarrollo progresivo de los derechos que le competen al Estado colombiano, en virtud de su papel fundamental de regulador de la actividad económica pública y privada, y sobre todo en vista de sus deberes específicos con respecto a los grupos poblaciones más vulnerables, como las personas en situación de discapacidad y, en general, las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y/o artefactos explosivos improvisados, es imperativo que tome las medidas que sean necesarias para asegurar que los sobrevivientes de estos artefactos explosivos gocen de una atención médica adecuada y permanente, una rehabilitación física y psicológica continuada, y se beneficien de los planes y programas de reinserción socioeconómica; de igual forma, que se abstenga de impulsar o aprobar cualquier iniciativa legislativa o de otra índole que atente contra el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas de estos artefactos.

Por lo tanto, el objetivo es establecer los detalles específicos sobre la accesibilidad de las víctimas en sus derechos y las omisiones de las distintas instituciones del Estado involucradas, luego de sucedido el accidente, y que posteriormente obstaculizan la Ruta de Atención establecida por el Estado para estos casos, y que deterioran más el estado de salud física y mental de las víctimas, dejándolas en una situación de vulnerabilidad, lo cual resulta

⁸¹ Courtis, Chirstian, “Ningún paso atrás. La prohibición de regresividad de los derechos sociales“. p.10. Editores del puerto, S.R.L., 2006. Buenos Aires.

desafortunado para los cientos de afectados.

A pesar de que estamos estableciendo la responsabilidad sobre el desminado del territorio, debemos incluir en este análisis las violaciones cometidas en relación al derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, así como, la necesidad de adoptar medidas especiales de protección, que siendo las víctimas personas sujetas a la jurisdicción, deberían ser tratadas bajo los principios de igualdad y no discriminación, sin imponerles gravámenes adicionales o desprotecciones específicas.

Así como lo ha establecido la Ley 1448 de 2011, las garantías otorgadas a las víctimas no se pueden convertir en un objeto de agresiones opresoras a las víctimas, y no puede convertirse en un supuesto afán de presentar garantías y luego decir que no hay condiciones económicas para ofrecer las ayudas.

Estas peculiaridades solo se evidencian en la observación diaria de nuestro trabajo con los sobrevivientes de estos artefactos explosivos, los cuales se identifican a lo largo del país, y la única fuerza garante que tienen para ejercer sus derechos, es la acción de tutela. Es en este momento, cuando el encuentro entre las víctimas y el Estado se torna en un asunto problemático. La víctima al momento del accidente se encuentra desprovista, en la mayoría de las situaciones, del acceso a la prestación de los servicios de salud y de transporte, por lo cual, se activa la responsabilidad del Estado. Pero dicha responsabilidad es trasladada al ciudadano y la prestación de las ayudas a otras instituciones no estatales.

Por otro lado, los accidentes ocurridos con ocasión de contratar a civiles a zonas de conflicto para erradicar cultivos ilícitos, no solo es una irresponsabilidad internacional del Estado colombiano, sino que también, es una evidente violación a los Derechos Humanos. Lo anterior evoca una vez más la tragedia de las víctimas por minas antipersonal, pero esta vez contratadas por el Estado.

2.4. Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el estudio de caso de los erradicadores civiles contratados a erradicar cultivos ilícitos

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los órganos autorizados para la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros

instrumentos de gran relevancia para la protección de los individuos, han desarrollado una amplia jurisprudencia acerca de los derechos de las personas en situación de discapacidad por distintos hechos y las víctimas del conflicto armado en el continente. En estas decisiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han fijado con gran claridad el concepto, núcleo esencial, características y alcances de estos derechos, privilegiando en todo caso la dignidad intrínseca de todo ser humano, cuyo goce y disfrute no pueden ser restringidos ni eliminados en ningún momento, ni siquiera en estados de emergencia.

La política del Estado de Colombia respecto de incluir en sus labores de erradicación de cultivos ilícitos, a erradicadores civiles en zonas de conflicto, viola los derechos protegidos por los siguientes artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos⁸², de la cual Colombia es un Estado parte⁸³: i) Artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos, ii) Artículo 4: Derecho a la Vida, iii) Artículo 5: Derecho a la Integridad Personal.

La política del Estado de Colombia con respecto a contratar civiles como erradicadores en zonas de conflicto, el régimen y las prácticas laborales injustas asociadas al programa, y la falla del Estado para proveer de atención médica adecuada y compensación a quienes han resultado heridos y a aquellos que sobreviven, a quienes fallecieron como consecuencia del programa, viola los derechos protegidos por los siguientes artículos del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)⁸⁴, del cual Colombia es también Estado parte⁸⁵: i) Artículo 7: Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo, ii) Artículo 9: Derecho a la Seguridad Social, iii) Artículo 10: Derecho a la Salud.

⁸² Organización de los Estados Americanos, Convención Americana de Derechos Humanos, “Pacto de San José, Costa Rica” (22 Nov. 1969) disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm].

⁸³ Colombia ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos el 28 de mayo de 1973. Ver Convención Americana de Derechos Humanos, “Pacto de San José, Costa Rica” (22 Nov. 1969) (B-32): Estado de Firmas y Ratificaciones. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm].

⁸⁴ Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador, El Salvador” (17 Nov. 1988), disponible en: [<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>].

⁸⁵ Colombia ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 22 de octubre de 1997. Ver Estado de Firmas y Ratificaciones [<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>]

2.5. Violación a los derechos a la vida y a la integridad personal de los erradicadores civiles

En el año 2004 salió una publicación del Instituto ILSA que se llama “Políticas Agrarias para Colombia” en el cual señalan que “el Estado ha priorizado las medidas violentas para enfrentar la producción de cultivos de uso ilícito, que se expresan en la erradicación forzada y no atacan las causas que permitieron su emergencia y proliferación. Producto de estas medidas es que los cultivos se convierten en una actividad agrícola itinerante, cada vez más difícil de perseguir”.

Ya desde el año 1990, el Departamento de Estado de Estados Unidos, según esta publicación, Colombia tenía un total de 40.100 hectáreas de coca y según el Simci (Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos) el área sembrada de hoja de coca ascendió a 163.289 hectáreas, y se preguntan “¿Entonces que se ha logrado con los programas de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito? ¿Es el glifosato o cualquier otro producto químico o biológico, la solución a los problemas que están en la base de la producción de cultivos de uso ilícito?”⁸⁶

Desde el principio, el gobierno colombiano era consciente de que el trabajo realizado por los Grupo Móviles de Erradicación sería peligroso. Esto era parte de la premisa que formulaba el programa de erradicación forzosa. Los Grupo Móviles de Erradicación serían llevados únicamente en aquellos casos en los cuales los cultivadores de coca rechazaran el llamado voluntario realizado por el gobierno, para destruir los cultivos ilícitos -muy lucrativos- de coca, marihuana y amapola. Más aún, el Gobierno conocía que los Grupo Móviles de Erradicación estarían trabajando en zonas remotas con muy poca presencia del Estado⁸⁷. Bajo estas circunstancias, la probabilidad de que los erradicadores se enfrentaran a una oposición violenta era inminente.

Lo que hace al trabajo de los Grupo Móviles de Erradicación extraordinariamente peligroso, pese a todo lo anterior, es el nexo que existe entre los cultivos ilícitos para la producción de droga y el largo conflicto armado⁸⁸ interno que sufre Colombia. Las comunidades dedicadas

⁸⁶ ILSA, Políticas Agrarias para Colombia, ediciones Antropos, pp. 63, 64. Bogotá, D.C., 2004.

⁸⁷ Ver CONPES 3669, *supra* nota 9, p. 57.

⁸⁸ ICRC. Artículo 4. Protocolo II, sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996. Para mayor ilustración el conflicto armado no internacional, está

al cultivo de coca “se encuentran infestadas de la presencia de grupos armados ilegales que se encuentran operando por fuera de la ley”⁸⁹. Estos grupos usan el comercio de drogas – incluido el cultivo de coca – como una de sus principales fuentes de financiación⁹⁰. De hecho, tal y como ha sido reconocido en el documento primario que establecía el programa de erradicación manual (CONPES 3218), se reconoce la existencia en Colombia de un “círculo vicioso bien conocido”, en donde los beneficios derivados de los cultivos ilícitos permiten a los grupos armados ilegales, incrementar su capacidad militar, lo que fortalece su compromiso con el tráfico de drogas⁹¹.

Dentro de los grupos armados que han operado en Colombia durante la década pasada, se encuentran las guerrillas, denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y la organización paramilitar denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁹². Cada una de estas organizaciones se ha “fortalecido por el tráfico de drogas”⁹³. Sin embargo, pese a que las AUC se desmovilizaron en 2006, algunos de sus miembros han resurgido para formar nuevas estructuras criminales que operan en las áreas desmovilizadas, las cuales se encuentran “principalmente comprometidas” con el cultivo u otras etapas del tráfico de drogas⁹⁴.

Se ha establecido que las tres organizaciones -FARC, ELN y AUC- son usuarios de minas

determinado por la alteración del orden interno de un Estado, debido a los combates que se presentan entre grupos opositores. Para este tipo de conflicto regirán el artículo 3º común a todos los convenios y el Protocolo II de 1997, que serán aplicados en su totalidad. En este sentido, el conflicto colombiano se inserta en esta categoría, teniendo la particularidad de su dinámica y su duración. En este país se destaca que son tres las agrupaciones que siempre han estado presentes: las fuerzas armadas del Estado, los grupos paramilitares o de autodefensas y las guerrillas de izquierda.

⁸⁹ Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, título original en inglés “*The Drug Problem in the Americas*”, OEA/Ser.D/XXV.4, p. 30 (2013), disponible en: [http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf]; véase también: U.N. Human Rights Comm. (ICCPR), Sixth Periodic Report: Colombia, CCPR/C/COL/6, 242, 10 Dic. 2008, disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fCOL%2f6&Lang=en] [en adelante Colombia State Report] (“A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, Colombia es actualmente el país con el mayor número de víctimas de minas, todo por culpa de los grupos armados ilegales organizados que siguen asolando el país”).

⁹⁰ Policía Nacional de Colombia, Dirección General, Manual de Antinarcóticos Para la Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos, (15 Octubre 2010), disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/manuales/34.pdf] [en adelante Manual de la Policía].

⁹¹ CONPES 3218, *supra* nota 9, a 2, 4.

⁹² Ver Colombia State Report, *supra* nota 29, p. 32.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ver id. pp. 45, 54.

antipersonal⁹⁵. De hecho, las FARC⁹⁶ se han caracterizado por ser “probablemente los más prolíficos usuarios de minas antipersonal en el espectro de grupos rebeldes en el mundo”⁹⁷. Estos grupos -particularmente las FARC- “instalan minas antipersonal en o cerca de las plantaciones de coca para prevenir la erradicación”⁹⁸.

La magnitud del peligro derivado de las minas antipersonal se encuentra claramente contemplado en el reporte 2013 sobre Colombia⁹⁹ realizado en el marco de los instrumentos de la Convención para la Prohibición de las Minas¹⁰⁰. Colombia reportó que los grupos armados ilegales, particularmente las FARC y el ELN, utilizan minas antipersonal “sistemáticamente e indiscriminadamente” como parte de su estrategia de guerra irregular en

⁹⁵ Landmine and Cluster Munition Monitor, Colombia: Mine Ban Policy. 2013. Página web disponible en: [http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/3350] [en adelante Landmine and Cluster Munition Monitor]; ver Colombia State Report, *supra* nota 29, a 242; Human Rights Watch, Maiming the People, 15 (2007), disponible en: [http://www.hrw.org/reports/2007/07/24/maiming-people-0].

⁹⁶ Human Rights Watch. Mutilando al Pueblo. El uso de Minas Antipersonal y otras Armas Indiscriminadas por parte de la Guerrilla en Colombia. 2007. El número registrado de heridas y muertes anuales producidas por las minas antipersonal se han multiplicado en los últimos años en Colombia, a tal punto que hoy ese país presenta uno de los índices de víctimas anuales más altos en el mundo.

Los principales responsables del uso de minas antipersonal en Colombia son los dos grupos guerrilleros más grandes del país: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Ejército Nacional de Liberación (ELN). Estos grupos también hacen uso de otras armas indiscriminadas, como las bombas de cilindros de gas. Su uso frecuente de minas antipersonal, elaboradas en forma improvisada usando materiales baratos y de fácil acceso, deja cada año centenares de civiles mutilados, ciegos, sordos, o muertos.

Muchos de los sobrevivientes se encuentran entre los ciudadanos más vulnerables y pobres de Colombia: campesinos y otras personas que viven en regiones rurales alejadas del alcance de las autoridades estatales o de los hospitales, y que a menudo se encuentran atrapados en medio del conflicto entre las guerrillas, las fuerzas de seguridad de Colombia, y los grupos paramilitares. A menudo, los sobrevivientes de las minas antipersonal son a su vez víctimas también de otros abusos, como el desplazamiento forzado. Cuando sufren una herida debido a una mina antipersonal, la vida íntegra de los sobrevivientes termina seriamente afectada, no solo debido a los efectos físicos de las heridas, sino también por el impacto que tiene el incidente en su salud mental, en su capacidad para mantenerse económicamente a sí mismos y a sus familias, o en la posibilidad de permanecer en sus hogares.

⁹⁷ Landmine and Cluster Munition Monitor, *supra* nota 94..

⁹⁸ Ver también Human Rights Watch. p. 15–16 p. 35.

⁹⁹ República de Colombia, Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción, y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción: Informe en Virtud del Artículo 7 de la Convención (Apr. 2014), disponible en: [http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/A5378B203CBE9B8CC12573E7006380FA?OpenDocument]. [en adelante Mine Ban Treaty Artículo 7 Report]. Bajo el Artículo 7(2) de la Convención sobre la prohibición de la utilización, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, los Estados partes deben presentar informes anuales al Secretario General de las Naciones Unidas. Convención sobre la prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, Oslo, Noruega (18 Sept. 2007), disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-5&chapter=26&lang=en] [“Mine Ban Convention”].

¹⁰⁰ Mine Ban Convention, *supra* nota 38, Artículo 7(2). Colombia ratificó la convención el 6 Sept. 2000. Ver capítulo XXVI Disarmament: Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-5&chapter=26&lang=en].

el marco del conflicto armado no internacional¹⁰¹, con el propósito de detener el avance del Ejército o de la Policía Nacional para proteger sus “economías ilegales”¹⁰². Colombia ha reconocido su incapacidad para identificar las ubicaciones particulares en donde se encuentran las minas antipersonal, esto debido a la dinámica y constante movimiento del conflicto armado, así como, la “instalación diaria de nuevas minas”¹⁰³ por parte de las guerrillas.

Así, Colombia ha sido consciente desde un principio que el programa para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos se llevaría a cabo en zonas remotas, y que los Grupo Móviles de Erradicación serían desplegados en zonas en donde el conflicto armado interno es latente. Los cultivos de coca, que son sujetos a la destrucción por parte de los erradicadores, pertenecen en gran porcentaje, a grupos armados no estatales que dependen de los mismos para su financiamiento. Esta situación pone a las personas que trabajan en los Grupo Móviles de Erradicación en una situación doblemente peligrosa. Por un lado, están en riesgo de ser asesinados o resultar heridos por daños colaterales cuando -en el marco del conflicto armado interno- los grupos armados ilegales ataquen a las fuerzas militares y de la Policía Nacional, que se encuentran en labores de acompañamiento a los erradicadores. Así mismo, se encuentran expuestos a un gran peligro de morir o resultar heridos, debido a la presencia de minas antipersonal o ataques directos que están destinados a la protección de los cultivos de coca.

Bajo estas circunstancias, los civiles no deberían ser empleados en el programa del Estado colombiano para la erradicación manual forzosa de cultivos¹⁰⁴. “El derecho Internacional Humanitario requiere que las partes en conflicto separen a la población civil de los efectos de las hostilidades”¹⁰⁵. Como Estado parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas¹⁰⁶, Colombia está en la obligación de “asegurar la efectiva exclusión de los civiles” de todas las áreas en donde se sabe o se sospecha de la presencia de minas antipersonal¹⁰⁷. Dicha obligación se rompe al momento de utilizar civiles en el programa para la erradicación

¹⁰¹ Convención de Ottawa. Artículo 7 Report, *supra* nota 38, p. 6.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ International Campaign to Ban Landmines, Conclusions of the International Campaign to Ban Landmines’ Lobbying Mission to Colombia: From 9 to 15 October 2011 (Feb. 2012), página web disponible en: [www.scribd.com/doc/84171874/ICBL- Mission-Colombia-Oct2011-Espagnol].

¹⁰⁵ United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, S/2012/376, 8, 32 (22 May 2012). Página web disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/376].

¹⁰⁶ Ver *supra* nota 39.

¹⁰⁷ Mine Ban Convention, *supra* nota 38, Artículo 5 (2).

forzosa. Así mismo, el Estado colombiano se encuentra en la obligación, bajo los preceptos de la Convención Americana, de respetar y asegurar los derechos a la vida y a la integridad personal de los erradicadores civiles.

2.6. Fallas en el procedimiento para tomar medidas efectivas para la protección y prevención, lo que ocasiona las muertes y heridas de los civiles erradicadores

El peligro extraordinario en el que Colombia ha puesto a los civiles erradicadores, se ha exacerbado por la falla del Estado colombiano en proveer de medidas efectivas para salvaguardar a los civiles erradicadores, hasta donde sea posible, de las minas antipersonal y de los ataques de los grupos armados no estatales.

Los Estándares Internacionales de Acción contra Minas (International Mine Action Standards -IMAS- por sus siglas en inglés) del servicio de Acción contra Minas de las Naciones Unidas (Mine Action Service), han establecido un estándar muy alto para declarar que un área se encuentra libre de minas antipersonal:

*“Antes de que el terreno pueda (...) ser aceptado como libre de minas, debe establecerse, con un nivel suficientemente alto de confianza, que no existe evidencia que indique que el área contiene minas antipersonal. **Esta confianza solo puede alcanzarse una vez se hayan realizado todos los esfuerzos razonables para investigar si existen minas antipersonal**”¹⁰⁸*

Bajo este estándar, los esfuerzos resultan ser “razonables” únicamente “cuando se puede demostrar, con base en la razón (o lógica), que todos los esfuerzos aplicados podrían haber otorgado evidencia de contaminación por minas”¹⁰⁹. Estos esfuerzos donde se busca evitar que la población civil reciba los daños ocasionados por los artefactos explosivos, con estándares básicos en los que se incluye la educación en el riesgo, cuya disciplina implica que

¹⁰⁸ United Nations Mine Action Service, IMAS [International Mine Action Standards] 07.11: Land Release, First Edition, Amendment 2, 7, 8.1 (Mar. 2013) (negrilla fuera de texto), disponible en: [www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-07/IMAS- 07.11-Ed.1-Am2.pdf]. Las IMAS definen el término “Educación en el Riesgo de las Minas” como aquellas “actividades que buscan reducir el riesgo de los daños ocasionados por minas y Remanentes Explosivos de Guerra (REG) a través de actividades de sensibilización y de la promoción de cambios de comportamiento, incluyendo la difusión de información pública, educación y capacitación y el enlace con las comunidades actividades relativas a las minas”.

¹⁰⁹ *Id.* 7, 8.2

dichas personas reciban una capacitación sobre los peligros potenciales, sobre todo de “personas que han sido mal informadas que han recibido mensajes equivocados o piensa equivocadamente que conocen los comportamientos seguros¹¹⁰”, ello implica un conocimiento previo sobre los riesgos y una capacitación planeada y estratégica humanitaria¹¹¹.

Las acciones desplegadas por las fuerzas de seguridad que acompañan a los Grupo Móviles de Erradicación, no cumplen con el precitado estándar. Si bien es cierto que las fuerzas de seguridad están destinadas a detectar las minas, antes de que los erradicadores civiles entren al terreno para empezar su trabajo, las técnicas de detección allí empleadas son completamente inadecuadas. Adicionalmente, los erradicadores han reportado situaciones en las cuales, en la práctica, el personal de las fuerzas de seguridad, ha desarrollado la inspección de una manera descuidada e inadecuada.

El personal de seguridad debe realizar un procedimiento que consta de tres pasos para registrar el área en busca de minas antipersonal¹¹². En primer lugar, el personal de seguridad debe entrar al área para registrar la presencia de trampas o sistemas de trampas de cuerda¹¹³. Al parecer esto se hace -cuando se hace- atando un peso a una soga, lanzando el peso al área que debe ser registrada, y posteriormente tirando la soga para arrastrar el peso por el terreno, esto con el objetivo de desarmar cualquier sistema de trampas de cuerda que pueda estar en el área¹¹⁴. En segundo lugar, se emplean perros entrenados (perciben el olor) para detectar la presencia de minas antipersonal en el área en la cual los erradicadores estarán trabajando¹¹⁵. Finalmente, el personal de seguridad debe, en teoría, utilizar detectores de metales para asegurarse que no existen minas antipersonal en el terreno¹¹⁶.

Cada una de estas metodologías es deficiente. La “soga con un peso” es operativa únicamente

¹¹⁰ Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 1. Introducción a la Educación en el Riesgo de Minas. Bogotá, D.C. 2007. Página web disponible en: <http://www.mineactionstandards.org/standards/international-mine-action-standards-imas/eiam-en-espanol/>

¹¹¹ Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 1. Introducción a la Educación en el Riesgo de Minas. Bogotá, D.C. 2007. Página web disponible en: [\[http://www.mineactionstandards.org/standards/international-mine-action-standards-imas/eiam-en-espanol/\]](http://www.mineactionstandards.org/standards/international-mine-action-standards-imas/eiam-en-espanol/)

¹¹² Manual de la Policía, *supra* nota 30, a 41b.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ Erradicadores de cultivos de coca en Colombia partes 1 y 2, YouTube (Nov. 10, 2011), video disponible en: [\[https://www.youtube.com/watch?v=XOPDj8noonQ&list=PLE637FAF411BCF3E5\]](https://www.youtube.com/watch?v=XOPDj8noonQ&list=PLE637FAF411BCF3E5).

¹¹⁵ Manual de la Policía, *supra* note 30, a 41 b.

¹¹⁶ *Id.*

si se inspecciona cada centímetro del terreno. Teniendo en cuenta el limitado tiempo disponible y la densidad de la vegetación en las áreas en donde los Grupo Móviles de Erradicación operan, es difícil imaginar que este método sea eficaz para detectar trampas o trampas de cuerda. Los estándares IMAS alertan respecto a que los perros detectores de minas “no pueden ser utilizados satisfactoriamente en todas las circunstancias”¹¹⁷. La densa vegetación y la lluvia, ambas características inherentes a las zonas de erradicación, impiden de manera significativa la efectividad de los caninos¹¹⁸. Los detectores de metales solo son efectivos si el área es meticulosamente revisada. Más aún, los detectores de metal solo detectan metales, pero -como lo ha notado el Gobierno colombiano- las minas utilizadas por los grupos armados ilegales en Colombia “están hechas de plástico y son difíciles de detectar”¹¹⁹.

Los erradicadores reportan que, en la práctica, los procedimientos para detectar minas se realizan tardíamente, inadecuadamente, o no se realizan. José Edgar López Murillo reportó que la Policía registró exclusivamente los lados de la zona de erradicación, pero no la totalidad de la zona¹²⁰. José Alberto Antonio Jojoa (ex soldado experto en manejo de armas) reportó que las fuerzas de seguridad solo inspeccionaron partes del área de erradicación, y que los perros en muchos casos llegan cansados y no pueden inspeccionar bien las zonas. Los erradicadores podían identificar las zonas que no habían sido registradas porque, en las áreas inspeccionadas, la vegetación se encontraba doblada, mientras que en las áreas que carecían de registro, la alta vegetación se encontraba intacta¹²¹. Leandro Cárdenas Aponte reportó que el día en el que resultó herido por la activación de una mina antipersonal, el ingeniero a cargo del campamento le había dicho a los trabajadores que debían trabajar con más ahínco, y les advirtió a los policías que estos no debían llevar a cabo el procedimiento de registro del área de erradicación, esto fue confirmado por las versiones del señor Velmer Capataz¹²², quien cuenta que los ingenieros exigen áreas a erradicar cada vez más extensas por lo que muchos enfermaban o se enfrentaban los erradicadores con ellos por las duras condiciones de trabajo.

¹¹⁷ United Nations Mine Action Service, IMAS 09.40: Guide for the Use of Mine Detection Dogs, Second Edition, Amendment 3, a 4, 8 (June 2013), disponible en: [<http://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-09/IMAS-09-40-Ed2-Am3.pdf>].

¹¹⁸ *Id.*; Reporte Procuraduría General, *supra* nota 9, 30.

¹¹⁹ Ver Colombia State Report, *supra* nota 29, 244.

¹²⁰ Declaración de José Edgar López Murillo, p. 6.

¹²¹ Declaración de José Alberto Antonio Jojoa, p. 7.

¹²² Versión realizada el 20 de marzo de 2016 en la ciudad de Ibagué.

Les señalaron a los erradicadores que, en vista de que eran solo unas pocas hectáreas las que restaban por erradicar, ellos debían trabajar allí, pese a que no se hubiera realizado el procedimiento de inspección¹²³. Cuando el señor Cárdenas entró al área, el señor Jaime, que se encontraba caminando delante de él, pisó y detonó una mina antipersonal¹²⁴, resultando heridos junto con el señor Jojoa. En un informe crítico respecto al programa de los Grupo Móviles de Erradicación, la Procuraduría General de la Nación¹²⁵, señaló eventos en los cuales el proceso de detección de minas no había sido realizado incluso cuando los erradicadores ya se encontraban trabajando¹²⁶. En uno de los casos resaltados por la Procuraduría General, los detectores y los perros no llegaron al área de erradicación, sino hasta el momento en el cual se habían establecido varios accidentes con minas antipersonal¹²⁷. De igual forma en el informe publicado por la Procuraduría en septiembre de 2012 alertó sobre la vulneración de los derechos de un grupo significativo de erradicadores manuales, debido a la falta de prevención y protección por parte de las autoridades del Gobierno Nacional, así como la precaria situación de estas personas en materia de asistencia, rehabilitación y reparación en general, causada en su mayoría por accidentes con minas antipersonal¹²⁸.

Por el hecho que los civiles no deben ser involucrados en el conflicto, es pertinente comparar la situación de los erradicadores civiles con la situación del Programa colombiano de

¹²³ Declaración de Leandro Cárdenas Aponte.

¹²⁴ *Id.* a 8.

¹²⁵ La Procuraduría General de la Nación está investida por la Constitución colombiana con las funciones del Ministerio Público colombiano. Ver Constitución Política de 1991, Julio 4, 1991, Artículo 275 (Colombia), disponible en: [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf]. Ver también, Human Rights Watch, Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia, 1 (2010) Disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0210webwcover_1.pdf] (Procuraduría General de la Nación es una entidad del Estado colombiano encargada de representar los intereses de los ciudadanos ante el resto del Estado. La oficina lleva a cabo investigaciones disciplinarias de los funcionarios públicos y supervisa las investigaciones penales y los juicios, así como las acciones de otras agencias estatales.)

¹²⁶ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 29.

¹²⁷ *Id.* a 29-30 n. 58

¹²⁸ Procuraduría General de la Nación. Página web disponible en: [[http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-](http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General-de-la-Nacion-advierte-sobre-violacion-de-los-derechos-de-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos.news)

[General de la Nacion advierte sobre violación de los derechos de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos.news](http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General-de-la-Nacion-advierte-sobre-violacion-de-los-derechos-de-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos.news)]. Bogotá, D.C. 2012. En esa medida, la Procuraduría advirtió sobre la necesidad de:

1. Diseñar e implementar estándares nacionales en materia de erradicación manual de cultivos ilícitos.
2. Diseñar un indicador de cumplimiento de objetivos del programa de erradicación sobre zonas desminadas antes de la erradicación.
3. Supervisar y sancionar en caso de incumplimientos laborales y/o de seguridad social de los erradicadores.
4. Brindar atención prioritaria a los erradicadores víctimas de minas antipersonal o artefactos explosivos improvisados, de cara a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).
5. Evaluar las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales en que pudieran incurrir los funcionarios públicos que, por sus acciones u omisiones, incurran en violaciones de los derechos de los erradicadores o que no presten las medidas de asistencia, atención y reparación integral que se requieran, en los casos en que ya haya ocurrido un daño.

Desminado Humanitario llevado a cabo por organizaciones del sector civil (“DH”). Las diferencias, que son sustanciales, han sido resaltadas durante el evento de “Capacitación Internacional sobre Desminado Humanitario por Organizaciones Civiles” de 2013, el cual fue diseñado e implementado por UNMAS Colombia y la Fundación Arcángeles, ante el antes llamado Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas (“PAICMA”) ahora Dirección de Acción Integral de Acción Contra Minas¹²⁹. Las diferencias son, entre otras, las siguientes:

- La erradicación manual forzosa involucra civiles, mientras que el Desminado Humanitario involucra personal civil acreditado y preparado en desminado;
- La erradicación manual forzosa tiene lugar en zonas con altos riesgos en materia de seguridad, mientras que el Desminado Humanitario “no se realiza en áreas de alto riesgo”, incluso se espera que el Ejército rinda un informe sobre las condiciones de seguridad del lugar para hacerlo;
- A diferencia de la erradicación manual forzosa, el Desminado Humanitario se realiza “con el consentimiento de las comunidades”, en las declaraciones, los erradicadores evidencian los ataques inclusive de los habitantes del lugar;
- A diferencia de la erradicación manual forzosa, el Desminado Humanitario “se encuentra orientado por estándares de calidad nacionales e internacionales” ya sean los criterios orientadores del IMAS o los parámetros de la OEA;
- A diferencia de la erradicación manual forzosa, las organizaciones que se dedican al Desminado Humanitario “pasan por un proceso de acreditación”, estos criterios son muy exigentes, deben tener los elementos suficientes para realizar las labores, los cuales se deben ajustar a condiciones justas de trabajo presididos por el régimen jurídico interno, estabilidad económica, y otras garantías de seguridad;
- A diferencia de la erradicación manual forzosa, “el Desminado Humanitario involucra controles independientes y externos”;

¹²⁹ Memorias, Lecciones aprendidas y Conclusiones, Entrenamiento Internacional en Desminado Humanitario por Organizaciones Civiles 3, 18 (Dic. 2013), disponible en: [<http://www.accioncontraminas.gov.co/Cooperacion/Documents/Memorias%20Entrenamiento%20Internal%20en%20DH%20por%20OCDH.pdf>].

- A diferencia de la erradicación manual forzosa, “el Desminado Humanitario requiere un alto nivel de disciplina en sus operaciones”¹³⁰.

Para el Desminado Humanitario, “*la seguridad tanto de las comunidades como de los desminadores, es la base de todas las actividades relacionadas con el Desminado Humanitario*”¹³¹. En contraste con lo anterior, bajo el programa de erradicación forzosa manual, “*Las prácticas de la Fuerza Pública, para la detección y eliminación de artefactos explosivos en cultivos de coca, por ser erradicados, no se compadecen con los estándares del Desminado Humanitario con respecto a declarar las zonas como seguras y accesibles para los civiles*”¹³².

Adicionalmente, pese a que los erradicadores deben entrar a áreas donde se debería sospechar de la presencia de minas antipersonal, a estos no se les provee de equipamiento de protección personal adecuado. De conformidad con los estándares IMAS sobre equipamiento de protección personal para desminadores y personal que manipula dichos artefactos, los trabajadores “*Relacionados con cualquier actividad que involucre estar cerca de minas antipersonal*” debe utilizar: (a) una armadura corporal “*que esté en capacidad de proteger el pecho, abdomen y área de la ingle contra ondas explosivas de 240gm de TNT a 60 cm de la parte más cercana al cuerpo*”; y (b) “*protección ocular que debe proveerse mediante un marco frente a los ojos*”¹³³. Es recomendable que dichos trabajadores lleven “*protección para el área frontal de la cabeza*” que provea “*cubrimiento total de la parte del frente de la cara y la garganta*”¹³⁴. Los erradicadores civiles no reciben ninguno de los implementos anteriormente expuestos y posteriormente cuando vuelven de las labores de erradicación, les hacen destruir los implementos que les dieron y por los que pagaron como parte del salario¹³⁵.

¹³⁰ La Procuraduría General también ha concluido que “la situación de la erradicación manual de cultivos ilícitos es lejos de ser comparable con el desminado humanitario”. Ver también Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 41.

¹³¹ Memorias, Lecciones aprendidas y Conclusiones, *supra* nota 64, p. 18.

¹³² *Id.* (negrilla fuera de texto).

¹³³ United Nations Mine Action Service, IMAS 10.30: Safety & Occupational Health - Personal Protective Equipment, Second Edition, Amendment 4, a 2, 4.3 (Junio 2013), disponible en: [http://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-10/IMAS-10-30-Ed2-Am4.pdf].

¹³⁴ *Id.* a 3, 4.3.

¹³⁵ Declaración de Didier Ocampo Cardona, p. 5. Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno, p. 3. Declaración de Doralice Carvajal García, p. 6; Declaración de Luis Briñez, p. 7. Según las entrevistas eran contratados en 2006 por Acción Social para realizar labores de erradicación manual de cultivos ilícitos en el territorio colombiano, sin mediar contrato alguno. La remuneración mensual recibida osciló entre un millón de pesos (\$1.000.000) y un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) por períodos de hasta 90 días.

El riesgo de un repentino ataque por parte de grupos armados ilegales, es un riesgo inherente al despliegue de erradicadores en zonas de conflicto. Pese al acompañamiento de la Policía y del Ejército Nacional a los erradicadores, esta circunstancia no ha eliminado el riesgo de sufrir un ataque¹³⁶. De hecho, por ser vistas las fuerzas de seguridad como objetivos militares legítimos, los erradicadores se han convertido en “daños colaterales”, en los ataques a las fuerzas de seguridad¹³⁷. Estas personas han sido declaradas, así mismo, “objetivos militares” por parte de las guerrillas¹³⁸. Los erradicadores han sido objeto de emboscadas, han sido atacados por parte de francotiradores, y han sido atacados con artefactos explosivos controlados de manera remota¹³⁹.

Ciertas prácticas incrementan el riesgo de ataque de los erradicadores. En algunas ocasiones, las tiendas de campaña que han sido otorgadas a los mismos, cuentan con camuflaje militar¹⁴⁰, lo que hace que los civiles erradicadores parezcan ser objetivos militares legítimos. La misma apariencia se deriva del hecho de la regla que indica que los erradicadores deben marchar siempre en una fila recta desde el campamento hasta el área de trabajo, y de esta nuevamente al campamento.¹⁴¹ De conformidad con el Manual de la Policía Nacional para el acompañamiento de los Grupo Móviles de Erradicación, los policías y los erradicadores deben marchar en una fila recta única: primero policías, luego un grupo de erradicadores, y finalmente más policías¹⁴². Pese a que existe una lógica de seguridad en esta práctica, su efecto -particularmente desde la distancia- es el de hacer ver que el grupo entero se encuentra compuesto por miembros de las fuerzas de seguridad, y por lo tanto, objetivos militares legítimos, especialmente debido a que los erradicadores deben utilizar uniformes azul

¹³⁶ Reporte Procuraduría General, *supra* nota 9, p. 29.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ Erradicadores de cultivos de coca en Colombia partes 1 y 2, YouTube (Nov. 10, 2011, 0:55-1:15), video disponible en: [<https://www.youtube.com/watch?v=XOPDj8noonQ&list=PLE637FAF411BCF3E5>].

¹⁴¹ La caminata desde el campamento hasta el lugar de trabajo puede tardar diez horas en algunas áreas, haciendo erradicadores vulnerables a los ataques durante la mayor parte de la jornada laboral. Declaración de José Edgar López Murillo, p. 5 (“(C)aminamos durante tres o cuatro horas hasta el lugar donde estaban los cultivos ilícitos”). Reporte Procuraduría General, *supra* nota 9, a 30. (“Esto muestra y alerta acerca de la falta de seguridad garantizada a algunos erradicadores mientras hacen su trabajo en las fases de erradicación, teniendo en cuenta las dificultades en el terreno, tienen que caminar hasta diez horas diarias, con pocas horas de sueño y con constante temor sobre la posibilidad de ser atacados por la guerrilla”). Ver también CONPES 3669 *supra* nota 9, p. 58 (“Erradicación manual forzada: consiste en remover todas las plantas de coca, amapola y marihuana que se identifiquen por parte de los grupos de erradicación quienes caminan hacia las plantaciones de cultivos ilícitos debidamente escoltados por parte de las fuerzas de seguridad”).

¹⁴² Manual de la Policía. *supra* nota 30, p. 40 (Figura 3) y 41.

oscuro¹⁴³, del mismo color que es utilizado en ciertas oportunidades por algunos miembros de la Policía¹⁴⁴.

En conjunto con los fallecidos, más de 300 erradicadores civiles han sufrido heridas mientras se encontraban trabajando en zonas de conflicto. Datos del Gobierno reportan que, desde 2006 y hasta 2013, 306 erradicadores han resultado heridos por explosiones de minas antipersonal¹⁴⁵. Nuevamente, estos datos no contemplan personas que hayan resultado heridas en dicha actividad en el período 2005 y 2014, ni incluye erradicadores civiles que hayan resultado heridos como consecuencia de las hostilidades y/o ataques por parte de grupos armados ilegales¹⁴⁶. Para 2014, al menos ocho erradicadores más han resultado heridos por minas antipersonal¹⁴⁷.

Las heridas sufridas por parte de los civiles erradicadores han sido desastrosas. Algunos erradicadores han perdido extremidades como resultado de explosiones de minas antipersonal¹⁴⁸. El duro impacto por perder una extremidad, es mucho más fuerte en estas víctimas, en tanto los erradicadores son hombres que derivan su sustento y el de sus familias, en el trabajo manual y de fuerza.

La lista de heridas es larga. Luis Bríñez Ávila perdió un ojo¹⁴⁹. José Alberto Antonio Jojoa perdió la audición en un oído¹⁵⁰, y en este momento se encuentra en tratamiento por cáncer descubierto en los tratamientos médicos por causa del accidente, no se tiene certeza de un vínculo de la enfermedad con la explosión. Luis Eduardo Franco Gutiérrez sufre de dolores constantes en la espalda, dolor en una de sus extremidades inferiores y dolores de cabeza¹⁵¹.

¹⁴³ Vanguardia, ‘Los pitufos’ de la erradicación manual de coca (1 Sept. 20013) disponible en: [<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/223190-los-pitufos-de-la-erradicacion-manual-de-coca>].

¹⁴⁴ Policía Nacional de Colombia, Dirección General, Reglamento de uniformes, insignias, condecoraciones y distintivos para el personal de la Policía Nacional, Arts. 12, 20, 58, 96 (5 Noviembre 2009), disponible en: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/normatividad/resoluciones/ReglamentoPolicia_No_v.24_09.pdf].

¹⁴⁵ Reporte PAICMA, *supra* nota 80, p. 12.

¹⁴⁶ Ver Alvarado, *supra* nota 82, p. 1. Durante un período en el cual 68 erradicadores civiles resultaron heridos por las minas terrestres, un adicional 9 resultaron heridos durante las hostilidades con los grupos armados ilegales. *Id.*

¹⁴⁷ Caracol Radio, Un erradicador muerto y ocho heridos por campo minado en Nariño (10 Feb. 2014), disponible en: [<http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/un-erradicador-muerto-y-ocho-heridos-por-campo-minado-en-narino/20140210/nota/2076227.aspx>].

¹⁴⁸ Ver, e.g., Declaración de José Edgar López Murillo. (informando que su primo perdió su pierna en una explosión de mina antipersonal).

¹⁴⁹ Declaración de Luis Bríñez Ávila.

¹⁵⁰ Declaración de José Alberto Antonio Jojoa.

¹⁵¹ Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez.

El esposo de Doralice Carvajal García perdió dos de los dedos de su mano derecha¹⁵². José Edgar López Murillo resultó herido por esquirlas en todo su rostro y cuerpo¹⁵³. Luis Jaime Bermúdez continúa experimentando dolores derivados de las esquirlas que aún permanecen incrustadas en su cuerpo; como consecuencia de ello, solo puede realizar trabajos ligeros y no puede realizar los deportes y actividades que acostumbraba¹⁵⁴, hasta el momento no ha podido conseguir empleo. Jesús Albeiro Ortiz Quiceno sufre de constantes dolores de cabeza y no puede trabajar en labores agrícolas porque su mano resultó afectada y no puede utilizarla de manera apropiada¹⁵⁵. Jaime Alirio Salazar Montenegro quedó completamente inconsciente luego de que una mina antipersonal explotara entre sus piernas y lo levantara a dos metros del nivel del suelo; a la fecha, aún continúa experimentando dolor¹⁵⁶. La pierna que resultó afectada por el accidente se infectó gravemente. Así mismo, perdió parte del sentido de la audición y la vista¹⁵⁷, aún sigue, en el 2016, con medicamentos para el dolor, cada vez más fuertes y no ha tenido orientación psicológica.

Los perjuicios psicológicos de los erradicadores son igualmente devastadores. Luis Bríñez Ávila reportó que vive con un constante miedo, tiene pesadillas y alucinaciones, tampoco puede dormir bien. Posee tanto miedo y desconfianza que no puede viajar solo. Requiere de medicamentos para calmar sus nervios¹⁵⁸. Doralice Carvajal García reporta que el accidente cambió a su marido; antes, “él era más cariñoso”, pero ahora, “es nervioso, atemorizado y

¹⁵² Declaración de Doralice Carvajal García.

¹⁵³ Declaración de José Edgar López Murillo.

¹⁵⁴ Declaración de Luis Jaime Bermúdez.

¹⁵⁵ Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

¹⁵⁶ 5. Human Rights Watch. “Por favor, no nos hagan sufrir más (...)”. El acceso al tratamiento del dolor como derecho humano. Estados Unidos. 2009. La escasa disponibilidad del tratamiento del dolor resulta tan desconcertante como inexcusable. El dolor causa terribles padecimientos, pese a que los medicamentos para tratarlos son económicos, seguros, efectivos y, por lo general, fáciles de administrar.

Además, las normas internacionales obligan a los países a garantizar la plena disponibilidad de los medicamentos para el dolor. Durante los últimos veinte años, la OMS y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), el organismo que monitorea la implementación de las Convenciones sobre drogas de la ONU, han reiterado esta obligación a los estados. Sin embargo, en muchos países los avances han sido limitados.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos deben tomar las medidas necesarias para enfrentar una crisis profunda de salud que afecta a millones de personas cada año. Estos han de poner en práctica las acciones necesarias para asegurar que las personas tengan acceso adecuado al tratamiento del dolor. Como mínimo, los estados deben garantizar la disponibilidad de morfina, el principal medicamento para el tratamiento del dolor moderado a severo, pues éste es un medicamento esencial que debe ser accesible para todas las personas que lo necesitan, tiene un costo reducido y se encuentra disponible de manera generalizada. La ausencia de medidas razonables que permitan la disponibilidad de los medicamentos esenciales o de servicios de control del dolor y cuidados paliativos constituye una violación del derecho a la salud. En algunos casos, la imposibilidad de los pacientes de acceder al tratamiento del dolor severo también puede significar una violación de la prohibición de ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes.

¹⁵⁷ Declaración de Jaime Alirio Salazar Montenegro.

¹⁵⁸ Declaración de Luis Bríñez.

agresivo, usualmente grita a los hijos”¹⁵⁹. Jairo Alirio Salazar Montenegro reporta que sufre de pesadillas, depresión, miedo a los ruidos fuertes, comportamiento agresivo y pensamientos suicidas¹⁶⁰. Otros erradicadores reportan sufrir de pesadillas¹⁶¹, dificultades para dormir¹⁶², y pérdida de la memoria¹⁶³.

Los sobrevivientes de aquellos que han fallecido continúan sufriendo. Esneda Sánchez Ortiz reporta, “Yo pienso siempre en mi esposo; me es imposible olvidarme de él. Constantemente lloro a raíz de su muerte. No puedo dejar de pensar en todo lo que ha ocurrido”¹⁶⁴.

Como Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, Colombia tiene la obligación de “respetar” y “asegurar” los derechos reconocidos en dicho tratado¹⁶⁵. El Artículo 4 reconoce que “cada persona tiene el derecho a que su vida sea respetada”¹⁶⁶. El Artículo 5 reconoce que “cada persona tiene el derecho a que su integridad física, mental y moral sea respetada”¹⁶⁷. La política desplegada por Colombia consistente en utilizar civiles en zonas de conflicto, para erradicar manualmente los cultivos de coca, viola su obligación de proteger y asegurar dichos derechos.

2.7. Violación al derecho a la seguridad social y laboral

El programa de erradicación manual forzosa viola el derecho de los erradicadores a poseer “condiciones justas, equitativas y satisfactorias” de trabajo, incluida la seguridad en el lugar de trabajo¹⁶⁸. Este programa se aprovecha de la condición de vulnerabilidad de esta población, -incluso campesinos y algunos que han sido desplazados de sus hogares a raíz del conflicto- para que acepten realizar trabajos que son inherentemente riesgosos y que bajo ninguna

¹⁵⁹ Declaración de Dora Alicia Carvajal García.

¹⁶⁰ Declaración de Jaime Alirio Salazar Montenegro.

¹⁶¹ Declaración de Luis Jaime Bermúdez. Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

¹⁶² Declaración de Luis Jaime Bermúdez.

¹⁶³ Declaración de Didier Ocampo Cardona.

¹⁶⁴ Declaración de Esneda Sánchez Ortiz.

¹⁶⁵ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto San José de Costa Rica” Artículo 1 (1) (22 Nov. 1969), disponible en: [http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm].

¹⁶⁶ *Id.* Artículo 4 (1).

¹⁶⁷ *Id.* at Artículo 5(1).

¹⁶⁸ Protocolo de San Salvador, *supra* nota 7, Arts. 7 y 7(e).

circunstancia deberían ser realizados por civiles¹⁶⁹.

Muchos campesinos fueron inducidos de manera fraudulenta a realizar este tipo de trabajo que implica un riesgo muy alto, mediante falsas promesas de vivienda realizadas por el entonces Presidente Álvaro Uribe en el año 2006. Después de que un gran número de erradicadores fueron víctimas de minas antipersonal en La Macarena, algunos erradicadores se rehusaron a participar en otras jornadas, por lo que el gobierno temió que otros también se abstuvieran. Con el fin de inducir a los erradicadores para continuar trabajando en los Grupo Móviles de Erradicación, el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez, públicamente prometió que a aquellos trabajadores que se quedaran en el programa, se les otorgarían subsidios de vivienda¹⁷⁰. Tiempo después, el gobierno negó dicha promesa, argumentando:

*“Cuando el Presidente ofreció dicho subsidio, lo hizo en un momento de emoción, sin tener en cuenta todas las garantías y procesos que son necesarios para proveer dichos subsidios (...) El PCI (Programa contra Cultivos Ilícitos) no tiene los recursos necesarios para asignar los subsidios de vivienda”*¹⁷¹.

Tal y como concluyó la Procuraduría General de la Nación, “en razón de la promesa” - que nunca se sostuvo- “muchos erradicadores (...) optaron por quedarse comprometidos con las actividades de erradicación en la zona y posteriormente fueron muertos o heridos por accidentes con minas antipersonal”¹⁷².

Los erradicadores que se dieron cuenta de la magnitud del peligro solo después de haber sido aerotransportados mediante helicópteros a las zonas de erradicación, eran forzados a quedarse en las zonas y a trabajar, poniéndolos esencialmente en situación de trabajos forzados. Les decían a los erradicadores (generalmente los ingenieros), que si ellos no iban a las zonas de erradicación a erradicar las plantas de coca, les cobrarían por la comida, por la estadía en las

¹⁶⁹ Ver Declaración de Luis Bríñez Ávila en p. 4 (“acepté el trabajo porque mis necesidades eran apremiantes”); Declaración de Leandro Cárdenas Aponte en p. 3 (“mi situación económica era tan mala que tomé la decisión de ir a erradicar”); Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez en 3, 5 (“Consideré ser parte de los grupos de erradicadores, porque las oportunidades de trabajo en la ciudad no eran las mejores, la situación económica era muy mala y no podía aportar para mi ni para mi familia”).

¹⁷⁰ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 41; Noticias Uno Colombia, Erradicadores en Peligro (Dic. 18, 2010), [].

¹⁷¹ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 42.

¹⁷² *Id.* p. 43.

tiendas, y por el transporte¹⁷³. Como uno de los erradicadores describe la situación “estando bajo presión, todo el mundo continuó trabajando. No es posible decir que ellos trabajaron voluntariamente”¹⁷⁴.

Las prácticas de contratación laboral no han sido justas ni equitativas. Por ejemplo, durante los dos primeros años del Programa de Erradicación Manual Forzosa, los erradicadores fueron pagados y contratados informalmente sin ningún contrato de índole laboral¹⁷⁵, sustrayéndoles sus derechos laborales que se encuentran consagrados en la legislación colombiana¹⁷⁶. En años posteriores, la compañía de servicios temporales Empleamos S.A., utilizada por el gobierno colombiano, empleó a los erradicadores bajo contratos laborales, pero constantemente no entregaban copias de dichos documentos a los erradicadores¹⁷⁷. Un erradicador herido necesita su contrato laboral para obtener la autorización pertinente por parte de su aseguradora para que esta le provea asistencia médica¹⁷⁸.

A los trabajadores heridos no se les ha pagado la suma total de dinero que se les debe a título de sus contratos laborales. Bajo la legislación laboral colombiana, un acuerdo laboral no puede ser terminado cuando el trabajador sufre un accidente laboral¹⁷⁹. Por esta razón, el trabajador debe acceder al pago del 100% de su salario mientras se encuentra ausente de su lugar de trabajo debido al accidente laboral¹⁸⁰. Los erradicadores fueron contratados para trabajar por un período de tiempo (por ejemplo, un tiempo de erradicación de 60 días), y por lo tanto deben haber pagado por el total del tiempo por el cual fueron contratados. Pese a lo anterior, los erradicadores que debieron ser evacuados con anterioridad, en razón de accidentes con minas antipersonal, reportan que solo les pagaron los días que trabajaron antes de resultar heridos¹⁸¹.

¹⁷³ Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez. Declaración de José Alberto Antonio Jojoa.

¹⁷⁴ Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez.

¹⁷⁵ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, a 15 fn. 25.

¹⁷⁶ Bajo la ley colombiana, un contrato laboral debe proporcionar al empleado con compensación, seguro de salud, pensiones, seguro contra lesiones de lugar de trabajo, bonificación anual (prima) y vacaciones pagadas. Decreto-Ley 3743 de 1950. Código Sustantivo del Trabajo, Junio 7 de 1951. Diario Oficial Colombia, disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html]. Ver también, Decreto 4369 de 2006, Diciembre 4, 2006, Diario Oficial [D.O] (Colom.) Artículo 5, disponible en: [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22390>].

¹⁷⁷ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 57.

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ Ley 361, febrero 7, 1997, Diario Oficial [D.O] Artículo 26 (Colom.), disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997.html].

¹⁸⁰ Ley 776, diciembre 17, 2002, Diario Oficial [D.O] Artículo 2–3 (Colom.), disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0776_2002.htm].

¹⁸¹ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 39.

Ya que algunas heridas derivadas de accidentes con minas antipersonal, no son evidentes para el trabajador herido, posterior a la ocurrencia de la explosión, a aquellos erradicadores que no tenían heridas físicas evidentes, se les entregaron documentos que debían firmar para confirmar que no habían sufrido perjuicio alguno¹⁸². Así mismo, a aquellos que no podían leer o escribir se les dijo que firmaran¹⁸³. Estos documentos constituyen prueba en contra de cualquier pretensión para un tratamiento o compensación por perjuicios derivados del accidente y que no fueran evidentes en el momento del acaecimiento del hecho.

El Protocolo de San Salvador, del cual Colombia es un Estado parte¹⁸⁴, reconoce el derecho de todos los trabajadores a un trabajo “bajo justas, equitativas y satisfactorias condiciones”¹⁸⁵. Este derecho incluye el derecho a trabajar en condiciones de seguridad¹⁸⁶. El empleo de civiles para erradicar coca en zonas de conflicto viola este derecho, así como también lo hacen las prácticas laborales anteriormente descritas.

Los erradicadores heridos por explosiones de minas antipersonal y ataques armados no han podido obtener atención en salud física y psicológica adecuada. De hecho, la propia Procuraduría General de la Nación ha concluido que Colombia ha fallado en proveer de un servicio médico adecuado y de asistencia apropiada a los erradicadores heridos.¹⁸⁷

Uno de los problemas que notó la Procuraduría General de la Nación es que durante los dos primeros años del Programa de Erradicación Forzosa, cerca de 1.000 campesinos fueron contratados para los Grupo Móviles de Erradicación sin ningún contrato laboral, y por consiguiente, sin ninguna clase de beneficio laboral.¹⁸⁸ Como resultado de lo anterior, estos trabajadores no se encontraban afiliados a ninguna empresa prestadora de servicios de salud. Ellos continúan teniendo dificultades para acceder a los tratamientos e implementos médicos necesarios. Por ejemplo, Jesús Albeiro Ortiz Quiceno reportó que después de haber sido

¹⁸² *Id.* p. 38.

¹⁸³ *Id.*

¹⁸⁴ *Ver supra* nota 8.

¹⁸⁵ Protocolo de San Salvador, *supra* nota 7, Artículo 7.

¹⁸⁶ *Id.* Artículo 7(e).

¹⁸⁷ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 57. La Procuraduría General señaló que las víctimas que habían perdido las extremidades o tenía graves lesiones generalmente recibieron adecuada atención de emergencia inmediatamente después de la lesión. *Id.* p. 36. pero concluyó que, en consecuencia, la atención era insuficiente. *Id.* p. 57.

¹⁸⁸ Reporte Procuraduría General, *supra* nota 9, p. 15 fn. 25, 34, 35

herido por una mina antipersonal en 2006, la única atención médica que recibió consistió en la realización de unas suturas quirúrgicas¹⁸⁹. A él le dijeron que no necesitaba alguna cirugía para su mano lastimada, sin embargo, nada pudo hacerse debido a que existía un problema con su seguro médico. A la fecha, no ha recibido la cirugía que necesitaba. Él no puede utilizar su mano lastimada de manera adecuada, y por consiguiente, no ha podido realizar las labores agrícolas de las que siempre ha derivado su subsistencia, la de su esposa y sus dos hijas. Actualmente no recibe ninguna clase de atención médica en tanto no puede afrontar los costos que ella implica¹⁹⁰.

Pese a que desde 2007, los erradicadores han sido contratados bajo el esquema de contratos laborales, muchos de ellos no han podido obtener ninguna clase de cobertura médica en tanto no conocen a qué compañía de seguros médicos su empleador los afilió¹⁹¹. Como ha sido advertido por la Procuraduría General de la Nación, este problema resulta de la falla del empleador en no facilitar a los erradicadores una copia de sus contratos laborales y del carné de afiliación de la compañía de seguros a la cual fueron afiliados¹⁹².

Muchos erradicadores no pueden obtener asistencia médica o servicios de rehabilitación en tanto no pueden afrontar los gastos en los que se deben incurrir para el transporte¹⁹³. Didier Ocampo es un ejemplo de ello, la pierna del señor Ocampo fue perforada por esquirlas, tuvo dos cirugías para remover los residuos metálicos que se encontraban profundamente incrustados en su extremidad, a la fecha, sufre de dolor y sensación quemante en su pierna, pese a que los costos relacionados con las cirugías fueron cubiertos por el gobierno, este no asumió los gastos relacionados con el transporte para llevar al señor Ocampo desde su hogar, en el municipio de Manzanares, a sus citas médicas en la ciudad de Manizales, en donde se llevaban a cabo los controles postoperatorios. En algunas ocasiones, él ha podido asistir a sus citas médicas únicamente debido a que la Cruz Roja pagó los gastos de viaje y le prestó unas muletas para desplazarse, en otras ocasiones, ha perdido sus citas en tanto no se encontraba en condiciones de afrontar los gastos de transporte¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

¹⁹⁰ Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

¹⁹¹ Reporte Procuraduría General, *supra* nota 9, p 57.

¹⁹² *Id.*

¹⁹³ *Id.* p. 38.

¹⁹⁴ Declaración de Didier Ocampo Cardona; ver también: Declaración de Dora Alicia Carvajal García; Declaración de Luis Jaime Bermúdez.

Muchos erradicadores reportan que no han recibido atención psicológica. Por ejemplo, Jaime Alirio Salazar Montenegro reporta que debido a que sufre de pesadillas, depresión, miedo a los ruidos altos, comportamiento agresivo y pensamientos suicidas, él nunca ha recibido ninguna clase de tratamiento psiquiátrico¹⁹⁵.

El Protocolo de San Salvador reconoce que el derecho a la salud debe ser “entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.”¹⁹⁶ “Para asegurar el ejercicio” de este derecho, los Estados Parte han acordado adoptar las medidas para asegurar que “la asistencia médica esencial” sea “puesta al alcance de todos los individuos”¹⁹⁷. Los Estados Parte tienen una obligación particular para asegurar la “satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”¹⁹⁸. Colombia ha fallado en proveer servicios médicos adecuados en salud física y mental a los erradicadores que han resultado heridos por parte de minas antipersonal y ataques armados, por lo que se incumplen estas obligaciones.

Los erradicadores heridos, y las viudas de aquellos que han resultado muertos, no han recibido adecuada compensación ni pensiones que les permita proveerse de una fuente de ingresos de la cual puedan depender ellos y sus familias¹⁹⁹. Estas familias se encuentran en grandes dificultades para sostenerse incluso antes de que los hombres aceptaran trabajar como erradicadores. Pero teniendo en cuenta su condición de vulnerabilidad y carencia económica, ellos no habrían arriesgado sus vidas para trabajar en el programa de erradicación²⁰⁰. Ahora, con las secuelas debilitantes de las heridas, las víctimas no pueden si quiera obtener las magras sumas de dinero que antes del accidente podían ganar, dejándolos en un estado de indefensión tanto a las víctimas como a sus esposas e hijos²⁰¹.

Muchos erradicadores no han recibido ninguna clase de compensación por las heridas que recibieron²⁰². Por ejemplo, Doralice Carvajal García reporta que ella acudió a un abogado dos

¹⁹⁵ Declaración de Jaime Alirio Salazar Montenegro. Ver también: Declaración de Didier Ocampo Cardona.

¹⁹⁶ Protocolo de San Salvador, *supra* nota 7, Artículo 10 (1).

¹⁹⁷ *Id.* Artículo 10 (2) (a).

¹⁹⁸ *Id.* Artículo 10 (2) (f).

¹⁹⁹ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 55 (las reparaciones a las víctimas han sido “insuficientes”)

²⁰⁰ Ver, *e.g.*, Declaración de Leandro Cárdenas Aponte, p. 3; Declaración de Esneda Sánchez Ortiz.

²⁰¹ Ver, *e.g.*, Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez.

²⁰² Ver, *e.g.*, Declaración de Leandro Cárdenas Aponte; Declaración de Dora Alicia Carvajal García; Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

años atrás con el propósito de obtener asistencia por parte de la Agencia Gubernamental Acción Social, pero a la fecha no ha recibido nada. Su esposo no ha recibido ninguna clase de compensación económica por las heridas y secuelas que sufrió a raíz del accidente con la mina antipersonal en 2010²⁰³. Jesús Albeiro Ortiz Quiceno, quien fue herido por una mina antipersonal en 2006, reporta que no ha recibido ninguna clase de compensación a título alguno. Él mismo instauró una *Acción de Tutela* frente a la cual se le dijo que sería notificado en el transcurso de los tres días siguientes, al respecto no volvió a oír nada más. Él intentó acudir a un abogado para buscar por medio de demanda una compensación, pero el abogado le pidió dinero, pero el señor Ortiz no se encontraba en condiciones de pagar la suma de dinero. Argumenta el señor Ortiz Quiceno que, debido a la carencia de recursos económicos y desconocimiento de la ley y sus derechos, no se encuentra en capacidad de demandar al Estado en busca de alguna compensación²⁰⁴.

A los erradicadores heridos se les ha negado el acceso a una pensión de invalidez con el argumento de que sus heridas no son lo suficientemente severas, incluso cuando las mismas les impiden ganar el sustento necesario para vivir. Por ejemplo, pese a que Luis Eduardo Franco Gutiérrez perdió la capacidad para usar normalmente una de sus manos y continúa sufriendo de dolor en la espalda, en la pierna, visión borrosa, dolores de cabeza y trauma psicológico, se le calificó con una discapacidad laboral de 39 %, la cual es muy baja para alcanzar la pensión de invalidez²⁰⁵. A pesar de que trata trabajar en el área de la construcción, constantemente debe parar de hacerlo en tanto las secuelas médicas del accidente no se lo permiten, y por ende, no puede proveer lo necesario para su familia²⁰⁶. El suyo es un problema común. De conformidad con la Procuraduría General de la Nación, hay muchos casos en los cuales los erradicadores heridos no pueden encontrar trabajo en razón de las incapacidades derivadas del accidente. Sin embargo, las mismas resultan ser calificadas con un porcentaje tan bajo, que no es posible acceder al pago de una pensión de invalidez. Como resultado ellos “no tienen los recursos para sostenerse a sí mismos o a sus familias”²⁰⁷.

La Procuraduría General de la Nación encontró que los erradicadores normalmente no son informados respecto a la asistencia humanitaria a la cual tienen derecho, y como resultado de

²⁰³ Declaración de Dora Alicia Carvajal García.

²⁰⁴ Declaración de Jesús Albeiro Ortiz Quiceno.

²⁰⁵ Declaración de Luis Eduardo Franco Gutiérrez.

²⁰⁶ *Id.* p. 13.

²⁰⁷ Reporte Procuraduría General de la Nación, *supra* nota 9, p. 39

lo anterior, ellos no saben realizar las correspondientes solicitudes para acceder a la misma. En las entrevistas que la entidad realizó a los erradicadores, se corroboró que ellos no fueron en ningún momento informados sobre sus derechos y la forma de hacerlos ejercer²⁰⁸.

El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho a la seguridad social²⁰⁹. Esto incluye el derecho a la protección en seguridad social, cuando la discapacidad de una persona “le previene, física o mentalmente, asegurarse los medios para una existencia digna y decente”²¹⁰. Las viudas e hijos dependientes de los erradicadores fallecidos, también poseen derecho a acceder a los beneficios de la seguridad social²¹¹. Colombia viola estas obligaciones, al fallar, al momento de proveer compensación adecuada y pagos en razón del estado de invalidez a los erradicadores heridos por minas antipersonal, así como a las esposas e hijos dependientes de aquellos que fallecieron.

Conclusiones

El Estado colombiano suscribió la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Convención de Ottawa) el 3 de diciembre de 1997, la ratificó el 6 de septiembre de 2000, la aprobó mediante la Ley 554 de 2000 y su aplicación se regló en la Ley 759 de 2002. En diciembre de 2009, organizó la Segunda Conferencia de Examen de los Estados Parte de la Convención (Plan de Acción de Cartagena).

En atención a las obligaciones de respeto, garantía y desarrollo progresivo de los derechos que le competen al Estado colombiano, en virtud de su papel fundamental de regulador de la actividad económica pública y privada y, sobre todo en vista de sus deberes específicos con respecto a los grupos poblacionales más vulnerables como las personas en situación de discapacidad y, en general, las víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, es imperativo que tome las medidas necesarias para

²⁰⁸ *Id.*

²⁰⁹ Protocolo de San Salvador, *supra* nota 7, Artículo 9.

²¹⁰ *Id.* Artículo 9 (1) Esta protección se aplica en casos de accidentes de trabajo. *Id.* a Artículo 9 (2) (“en el caso de las personas que están empleadas, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos médicos y un beneficio de pensión o jubilación en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional”).

²¹¹ *Id.* Artículo 9 (1).

asegurar que los sobrevivientes gocen de una atención médica adecuada y permanente, una rehabilitación física y psicológica continuada, y se beneficien de los planes y programas de reinserción socioeconómica. De igual forma, que se abstenga de impulsar o aprobar cualquier iniciativa legislativa o de otra índole que atente contra el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas de estos artefactos.

Así como lo ha establecido la Ley 1448 de 2011, las garantías otorgadas a las víctimas no pueden convertirse en un afán de presentar garantías y luego decir que no hay condiciones económicas para ofrecer las ayudas. Estas peculiaridades solo se evidencian en la observación diaria de nuestro trabajo con los sobrevivientes, para los cuales la única fuerza garante que tienen para ejercer sus derechos es la acción de tutela.

Es entonces que el encuentro entre las víctimas y el Estado se convierte en un asunto problemático. La mayoría de víctimas, en el momento del accidente, se encuentran desprovistas del acceso a la prestación de servicios de salud y transporte, motivo por el cual se activa la intervención del Estado. Pero esta responsabilidad es trasladada al ciudadano y la prestación de las ayudas a otras instituciones no estatales.

En la misma línea, la responsabilidad internacional del Estado, por los accidentes ocurridos con ocasión de contratar a civiles a zonas de conflicto para erradicar cultivos ilícitos, viola los derechos humanos y evoca, una vez más, la tragedia de las víctimas de minas antipersonal, pero esta vez contratadas por el Estado.

La erradicación manual de cultivos ilícitos se realiza en el marco de la Gestión Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos (PCI). Estos programas tienen como propósito apoyar la lucha del Estado colombiano contra las drogas ilícitas, mediante la implementación de dos estrategias: erradicación manual voluntaria y erradicación manual forzosa; además de la ejecución de proyectos especiales.

Para la obtención del recurso humano el PCI contrató hasta el año 2015 a la compañía Empleamos, S.A. A partir de este año, y por medio del contrato estatal No. 085 de 2015, opera LABORANDO Ltda., quien se encarga de realizar los contratos de obra o labor con los erradicadores, por lo general, jóvenes campesinos en situación de vulnerabilidad y pobreza, muchos de los cuales denuncian que jamás obtuvieron una copia de ese contrato.

Comparando las estadísticas de la Dirección de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal, con los datos enviados por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial en mayo de 2015, de las 4.284 víctimas civiles de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, registradas entre 1990 y 2015, 442 son erradicadores manuales de cultivos ilícitos, precisando que las labores de erradicación comenzaron en el año 2006.

De acuerdo con las cifras facilitadas por la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, esto demuestra que los erradicadores afectados por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, suponen una gran mayoría respecto a las víctimas por hostigamiento durante las tareas de erradicación, los cuales suman 46 entre el año 2006 y mayo de 2015.

El 29 de abril de 2015, la Campaña Colombiana Contra Minas presentó nuevos derechos de petición para saber cómo se estaban realizando las labores de erradicación manual de cultivos ilícitos. Al respecto, la Policía contestó: “el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) ha detectado concentración de cultivos de coca. Los resultados del censo muestran que al 31 de diciembre de 2013, Colombia tenía 48.000 hectáreas sembradas de coca distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país, el mismo nivel reportado en el año anterior. 13 departamentos mostraron tendencia al incremento. El 76% del incremento se concentró en Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Bolívar, Guaviare, Caquetá, Cauca y Meta. Esto indica que el fenómeno de cultivos de coca se consolida en algunos departamentos, pero se mantiene la tendencia a la reducción en otros”.

Por otra parte, la creación de la ruta de atención como un esquema de atención integral, nos muestra el incumplimiento de los derechos en los casos en que los erradicadores manuales de coca han caído en una mina antipersonal o sufrido ataques en medio del conflicto, esta ruta describe las actividades a realizar en cada etapa, las entidades responsables, los procedimientos y los beneficios a las víctimas, ello para superar las desventajas derivadas de los accidentes, los cuales constituyen un impedimento para el crecimiento humano en el acceso a sus derechos fundamentales. Siendo la ruta un medio para superar la falta de beneficios derivadas del accidente sin que se ellos sean obstruidos por quienes los atienden y ofrecen un servicio.

La gran mayoría de los erradicadores víctimas de minas antipersonal presentan en la actualidad distintas secuelas físicas y psicológicas, lo que ha afectado su vida personal, familiar y laboral. También han tenido diversos obstáculos para el disfrute de un adecuado nivel de salud en términos de atención médica, quirúrgica, hospitalaria y de rehabilitación, cuyos costos, según el Artículo 21 de la Ley 418 de 1997 y el Artículo 2 del Decreto 3990 de 2007, debe asumir el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

Asimismo, han tenido serias dificultades para poder obtener la indemnización por incapacidad que debe otorgar el FOSYGA, según el Artículo 2 del Decreto 3990 de 2007, y/o la asistencia humanitaria que debe proveer Acción Social, de acuerdo con el Artículo 5 del Decreto 1290 de 2008. En algunos casos se ha anotado que las Juntas de Calificación de Invalidez no emiten los conceptos de incapacidad. Sumado a eso, las víctimas deben pagar un salario mínimo para obtener la resolución de invalidez, indispensable para la obtención de una pensión.

En el caso concreto de Arauca, por certificación de la Defensoría del Pueblo, se ha solicitado a la Junta Regional de Bucaramanga (dado que en Arauca no hay Junta de Calificación) que las víctimas que soliciten el certificado solo paguen un salario mínimo diario. Se está a la espera que esto se repita a nivel nacional.

Esta falta de acceso a los derechos se debe, en muchos casos, a que no están certificados como víctimas de minas antipersonal por el alcalde o personero municipal²¹². Su situación suele equipararse a un simple accidente de trabajo, a pesar de que la erradicación manual de cultivos ilícitos no está contemplada dentro de las actividades económicas del Decreto 1607 de 2002.

Esta situación es una irresponsabilidad del Estado colombiano a escala nacional e internacional. En el orden nacional, surge en virtud del riesgo excepcional al que son sometidos los erradicadores, dado que se cumplen las tres condiciones que exige el Consejo de Estado: la realización de una actividad peligrosa, daño sobre un bien jurídico tutelado y el

²¹² La certificación para el sobreviviente se convierte en un elemento esencial para el acceso a derechos, ya que la oferta de servicios ofrecida por la Ley determina el tipo de afectación y por lo tanto la calidad de víctima, ejemplo de ello acceso a indemnizaciones, ayudas humanitarias, y pensión por acto terrorista,

nexo de causalidad entre ambos elementos.

A nivel internacional, surge la responsabilidad por el desconocimiento de los deberes de respeto y garantía de los Derechos Humanos, previstos en los tratados internacionales. La sola existencia del Programa de Cultivos Ilícitos puede desconocer la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno, tendientes a garantizar los derechos, de acuerdo con el Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La falta de acceso a los derechos en materia de salud y seguridad social, en perjuicio de los erradicadores víctimas de minas, provoca también la vulneración de los derechos a una vida digna, integridad personal, garantías judiciales y protección judicial, entre otros.

En el prisma del Derecho Internacional Humanitario, se produce una violación del principio de distinción²¹³ entre combatientes y civiles, fijado en el Artículo 4 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra²¹⁴, al vincular a la población civil en el conflicto; y del principio de inmunidad de la población civil, consagrado en el Artículo 13 del mismo instrumento, al no protegerla contra los peligros que procedan de las acciones militares, esto significa que el Estado no debe someter a los civiles a riesgos excepcionales, pues estaría omitiendo el deber de protección y de garante frente a la población civil. Finalmente, se viola el Artículo 5 de la Convención de Ottawa al enviarse a personas civiles a campos minados sin demarcación ni señalización, esta Convención se basa además de normas consuetudinarias de DIH que prohíben el empleo de armas que, por su índole, no distinguen entre civiles y combatientes o causen sufrimientos innecesarios o daños superflúos.

Por estas razones, es conveniente, tanto para el Estado como para la sociedad en general, la

²¹³ Velázquez Ruiz, Marco. Los resquicios del derecho. Oportunidades y desafíos para la atención integral a las víctimas del Conflicto armado. Handicap Internacional. Bogotá, D.C. 2013. p.63. El principio de distinción constituye la principal herramienta de la función de protección del Derecho Internacional Humanitario. Asumiendo la inevitabilidad de las hostilidades en un conflicto armado, se considera que es necesario direccionar las acciones bélicas que estas solo se dirijan a quienes participan de forma directa.

²¹⁴ Blandón Loaiza, Liliana María y otras. Discursos y percepciones: experiencia vivencial de las víctimas civiles de MAP, AEI y REG e instituciones de la zona Caribe. Handicap Internacional. Universidad San Buenaventura, Seccional Cartagena. Medellín. 2010. p. 68 Protocolo II de Ginebra: teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto el Protocolo II de Ginebra enmendado el 3 de mayo de 1996, propendiendo por la protección de los conflictos armados no internacionales o internos, de todas las personas que no tomen parte activa o que ya no tomen parte en los combates, estén o no despojadas de la libertad, y que tienen derecho a que se les respete su integridad personal. Además, este Protocolo busca extender las acciones establecidas en el artículo 3 común a todos los convenios de Ginebra. En este sentido, prohíbe sin importar tiempo o situación, cualquier violación a los derechos fundamentales de las personas y/o acciones que atenten contra su integridad física o mental, en otros *“el homicidio y tratos crueles tales como tortura y las mutilaciones o de cualquier forma de pena corporal”*.

revisión estructural del Programa de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos que lidera la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial con el aval del Gobierno Nacional, dado que esta actividad debe corresponderle exclusivamente a la Fuerza Pública.

Glosario

Minas Antipersonal (MAP): La Ley 759 de 2002, en su artículo primero, señala que la Mina Antipersonal es todo artefacto o dispositivo creado para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona. Y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o causar la muerte a una o más personas.

Municiones sin Explotar (MUSE): Según el Glosario Nacional Básico de Términos de Acción Integral Contra Minas Antipersonal de la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (DAICMA), la Munición sin Explotar es un explosivo que ha sido cargado, su fusible colocado, armado o por el contrario, preparado para su uso y ya utilizado. Puede haber sido disparado, arrojado, lanzado o proyectado, pero permanece sin explotar debido, ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón.

Evento: Según el Glosario Nacional de Términos para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, es aquella denominación genérica que corresponde tanto a accidentes como a incidentes por causa de minas antipersonal y municiones sin explotar²¹⁵.

Incidente: Según el Glosario Nacional de Términos para la AICMA, por incidente se entiende un acontecimiento relacionado con minas antipersonal o municiones sin explotar, que puede aumentar hasta un accidente o que tiene el potencial para conducir a un accidente²¹⁶.

Accidente: Según el Glosario Nacional de Términos para la AICMA, por "accidente" se entiende un acontecimiento indeseado causado por minas antipersonal o municiones sin explotar que causa daño físico y/o psicológico a una o más personas²¹⁷.

Víctimas: Son consideradas como víctimas aquellas personas que de manera individual o en grupo han sufrido algún tipo de daño debido a la violación de los Derechos Humanos que hayan ocurrido a partir del primero de enero de 1985 y que estén en el marco del conflicto

²¹⁵ Dirección Contra Minas. Página web disponible en: [\[http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx\]](http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/glosario-gestion-informacion.aspx). Página web visitada el 5 de junio de 2016.

²¹⁶ Ibíd supra nota 196.

²¹⁷ Ibíd supra nota 196.

armado. Es decir, si ocurrió homicidio, desaparición forzada, desplazamiento, violaciones sexuales y otros delitos contra la integridad sexual, secuestro, despojo de tierras, minas antipersona y ataques contra la población civil (En conc. Ley 1448 de 2011 - Capítulo I, Artículo 3°. Víctimas).

¿Quiénes más son considerados víctimas?: El esposo o esposa, el o la compañero(a) permanente, los padres o hijos incluyendo los adoptivos, de la persona que es directamente considerada como víctima. Pero tendrán esta condición en el caso en el que el directamente afectado haya muerto o esté desaparecido. Y en el caso en el que ninguno de los anteriores familiares se encuentre, serán considerados víctimas los abuelos (En conc. Ley 1448 de 2011 - Capítulo I, Artículo 3°. Víctimas).

Asistencia a víctimas: Incluye todas las actividades de atención, hospitalización, rehabilitación y reintegración psicosocial de las víctimas civiles, ofreciendo diferentes servicios que ayuden y den alivio, comodidad y apoyo a éstas²¹⁸. Así mismo, como víctimas del conflicto armado interno tienen derecho a recibir atención de manera gratuita de conformidad con el artículo 20 de la Ley 418 de 1997, tienen derecho a recibir ayuda humanitaria, entendida esta como la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que susciten en el marco del conflicto armado interno, así mismo, tienen derecho a reclamar indemnización y pensión para quienes reúnan los requisitos.

Indemnizaciones a Víctimas de la Violencia: La indemnización en términos generales es la compensación que se recibe debido a que se generó un daño. Para la temática que se desarrolla en el presente trabajo es procedente señalar que para los casos en los que existen víctimas de violencia, el Decreto 3990 de 2007, señala que se podrán efectuar cuatro (4) clases de indemnizaciones, las cuales se expondrán a continuación:

- **Accidente, Incidente y Trampa Explosiva:** En el contexto del conflicto armado interno, la Ley 759 de 2002 determina en su articulado que se debe entender por *accidente* todo evento indeseado causado por minas antipersonal que causan un daño físico y/o psicológico a una o más personas.

²¹⁸ Blandón Loaiza, Liliana María y otras. Discursos y percepciones: experiencia vivencial de las víctimas civiles de MAP, AEI y REG e instituciones de la zona Caribe. Handicap Internacional. Universidad San Buenaventura, Seccional Cartagena. Medellín. 2010. p. 55.

- El **incidente** es todo aquel acontecimiento relacionado con minas antipersonal que puede aumentar hasta un accidente; es decir, se determina que existió un accidente cuando el evento tuvo como consecuencia una lesión orgánica o una perturbación funcional o psiquiátrica a causa de una mina o munición sin explotar, mientras que en el incidente no se causó dicha lesión, pero tuvo la potencialidad de hacerlo.
- Y por último la **trampa explosiva** es la mina antipersonal armada en un objeto aparentemente inofensivo.

Educación en el Riesgo de las Minas Antipersonal (ERM): Son actividades dirigidas a la población civil (grupos poblacionales en especiales condiciones de riesgo y vulnerabilidad), consisten en la sensibilización y fomento de la cultura de comportamientos seguros hacia las MAP y MUSE, por medio del enlace con la comunidad, la difusión de información, la educación y la capacitación²¹⁹.

Discapacidad: De acuerdo con la Ley 762 de 2002, por medio de la cual se aprobó la “*Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*” esta debe ser entendida como la deficiencia física, mental, o sensorial, bien sea de naturaleza permanente o temporal, que limita a la persona para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria. Suscrita en la ciudad de Guatemala y el Conpes Social 91 del 14 de marzo de 2005, donde se expresan las “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015”.

Inclusión Social: Dentro del marco de la discapacidad, cualquiera sea su motivo, la Ley 1618 de 2013 señala que la inclusión social es aquel proceso mediante el cual se asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, dentro de las cuales se encuentran la posibilidad de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de los diferentes bienes, servicios y ambientes, sin que su discapacidad objeto de limitaciones o restricciones para acceder a estos servicios.

Rehabilitación Integral: El Artículo 6 de la Ley 1618 de 2013, señala que la rehabilitación integral hace referencia al mejoramiento en la calidad de vida y la plena integración de la

²¹⁹ Blandón Loaiza, Liliana María y otras. Discursos y percepciones: experiencia vivencial de las víctimas civiles de MAP, AEI y REG e instituciones de la zona Caribe. Handicap Internacional. Universidad San Buenaventura, Seccional Cartagena. Medellín. 2010. p. 55.

persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos acorde al tipo de discapacidad. Esta rehabilitación comprende el derecho a la salud y la seguridad social, derecho a la educación, derecho al trabajo, a la cultura, el derecho a la recreación y el deporte, a la libre circulación, a la comunicación e información, derecho a la vivienda y el derecho a la participación de la comunidad con discapacidad.

Medidas de Satisfacción: La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) señala en su articulado que por medidas de satisfacción se entienden todos aquellos mecanismos encaminados en buscar el bienestar de las víctimas y la disminución de su dolor. Principalmente, estas medidas se enfocan en la búsqueda a que las víctimas tengan acceso a la verdad, a la recopilación de los hechos y por otro lado implementa medidas de reparación inmaterial, como la exención de prestar servicio militar y la creación del Día Nacional de las Víctimas.

Actividades relativas a las minas: Actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas y las municiones sin estallar. Su objetivo es reducir el riesgo de las minas antipersonales hasta unos niveles que permitan vivir en condiciones de seguridad y disfrutar de un desarrollo económico, social y sanitario exento de las limitaciones que impone la presencia de minas y satisfacer las necesidades de las víctimas. Las actividades relativas a las minas constan de cinco grupos complementarios de actividades:

1. Educación en el riesgo de minas.
2. Desminado humanitario, es decir, reconocimiento, cartografía, señalización y llegado el caso, remoción de MAP y MUSE.
3. Asistencia a las víctimas, en particular su rehabilitación y reintegración.
4. Destrucción de arsenales.
5. Publicidad contra la utilización de minas antipersonal.

Para apoyar esos cinco componentes se necesitan otras actividades se necesitan otras actividades coadyuvantes, en particular la evaluación y la planificación, la movilización de recursos y la fijación de sus prioridades, la gestión de la información, el perfeccionamiento de las calificaciones profesionales y la formación del personal directivo, la gestión de la calidad y el empleo de un equipo eficaz, adecuado y seguro²²⁰.

²²⁰ Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de las Minas. Guía de Mejores Prácticas 12. Glosario de Términos Recursos. Editorial Gente Nueva. Bogotá, D.C. 2007.

Desminado Humanitario: La Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario se dio en desarrollo del principio de coordinación de la función pública y se encuentra integrada por el Ministro de Defensa Nacional, el Inspector General de las Fuerzas Militares y el Director de la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (DAICMA).

Dicha instancia, cumplirá entre otras las siguientes funciones:

- Recomendar al Ministerio de Defensa Nacional la certificación de las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario
- Determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará progresivamente desminado humanitario
- Asignar las actividades que en las diferentes etapas del desminado humanitario adelantarán las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario
- Recomendar al Ministerio de Defensa Nacional la suspensión o no renovación de las certificaciones expedidas a las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario

Sistema Interamericano de Derechos Humanos: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se puede definir como el conglomerado o reunión de los diferentes instrumentos internacionales que se han convertido en la base del sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos. Dichos instrumentos se pueden concretar en: la Convención Americana sobre de Derechos Humanos; Protocolos y Convenciones sobre temas especializados, como por ejemplo la Convención para prevenir y sancionar la tortura, la Convención sobre la desaparición forzada y la Convención para prevenir y sancionar la tortura, entre otros; y los Reglamentos y Estatutos de sus Órganos.

Convención Americana: La Convención Americana, también llamada Pacto de San José de Costa Rica es un tratado internacional que prevé derechos y libertades que tienen que ser respetados por los Estados Partes. Así mismo, la Convención establece que la Comisión y la Corte son los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes de la Convención; y regula su funcionamiento²²¹.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): La Comisión fue creada en el año de 1959, con el fin de subsanar la carencia de órganos específicamente encargados de

²²¹Corte Interamericana de Derechos Humanos. *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El qué, cómo, cuándo, dónde y por qué de la Corte Interamericana*. 23 de Enero de 2013 (consultado el 22 de abril de 2015) <http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/ABC%20Corte%20IDH.pdf>

velar por la observancia de los derechos humanos en el Sistema. Este organismo tiene competencias con dimensiones políticas, entre las cuales se destaca la realización de visitas *in loco* y la preparación de informes acerca de la situación de los derechos humanos de los Estados miembro. Y por otro lado, realiza funciones con una dimensión cuasi-judicial. Es dentro de esta competencia que recibe denuncias de particulares u organizaciones relativas a violaciones de derechos humanos, examina esas peticiones y adjudica los casos en el supuesto de que se cumplan los requisitos de admisibilidad.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): La Corte Interamericana, es el organismo encargado de aplicar e interpretar la Convención Americana. Esta ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de conflictos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales.

BIBLIOGRAFÍA

I. MARCO LEGAL O NORMATIVO NACIONAL:

A. Víctimas que sufren de algún tipo de discapacidad a causa de una MAP/MUSE/AEI:

Decretos:

1. Decreto 917 de 1999: Por el cual se establece el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, aplicado a todos los habitantes del territorio nacional, para determinar pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen.
2. Decreto 2463 de 2001: Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez.
3. Decreto 3990 de 2007: Por el cual se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas.
4. Decreto 1355 de 2008: Por el cual se reglamenta el acceso de las personas con discapacidad en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, al subsidio económico de Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Leyes:

5. Ley 361 de 1997: Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación.
6. Ley 368 de 1997: Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social. Dentro de esta Ley se determina que unas de las funciones de esta institución se basa en adelantar y coordinar programas, para las personas con discapacidades físicas y mentales (numeral 2, Artículo3)
7. Ley 762 de 2002: Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
8. Ley 1145 de 2007: Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad.

9. Ley 1346 de 2009: Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad
10. Ley 1316 de 2009: Por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos para personas con discapacidad.
11. Ley 1618 de 2013: Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Sentencias:

Corte Constitucional:

12. Sentencia T-233-10: Derecho a la estabilidad laboral reforzada de persona con limitaciones físicas, psíquicas, o sensoriales.
13. Sentencia: C-066-13: Normalización social plena e integración de personas con limitación.
14. Sentencia T-417-10: Derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o indefensión.

Consejo de Estado:

15. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del 29 de Septiembre de 2005. Radicado N° 25000-23-24-000-2005-01114-01. C. P. María Inés Ortiz Barbosa. Acción de tutela – pensión mínima por actos terroristas – evolución legal. En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Alfredo Ávila, mediante apoderado, acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de solicitar la protección de los derechos a la seguridad social en pensión en conexidad con la vida digna, la salud y el mínimo vital, presuntamente vulnerados por el Ministerio de la Protección Social y el Instituto de Seguros Sociales. Solicita al juez de tutela, que se conceda el amparo de los derechos invocados, y en consecuencia, que se ordene al Instituto de Seguros Sociales (ISS) iniciar los trámites pertinentes para el reconocimiento de la pensión mínima legal

contemplada en el Artículo 18 de la Ley 782 de 2002, y al Ministerio de la Protección Social-Fondo de Solidaridad Pensional, emitir la orden correspondiente de pago.

A. Derechos, asesoramiento y protección de víctimas de MUSE/MAP/AEI:

Decretos:

16. Decreto 2150 de 2007: Por el cual se crea el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
17. Decreto 3750 de 2011: Por el cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010 donde el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, adoptará las medidas necesarias sobre la base de estándares internacionales y los principios humanitarios para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles.
18. Decreto 1290 de 2008: Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual para las Víctimas de los grupos armados al margen de la ley.
19. Decreto 4800 de 2011: Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 en la que se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
20. Decreto 1649 de 2014, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se constituye la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Leyes:

21. Ley 759 de 2002: Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
22. Ley 1448 de 2011: Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Ley de reparación de víctimas y restitución de tierras.
23. Ley 1421 de 2010: Desminado humanitario de civiles.

24. Ley 554 DE 2000. (enero 14). Diario Oficial No 43.858, de 18 de enero 2000. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la prohibición del empleo. Almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción”, hecha en Oslo el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).
25. Ley 1604 de 2012 Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”.

Sentencias:

Corte Constitucional:

26. Sentencia C-991-00: Control de constitucionalidad de la Ley 554 del 14 de enero de 2000 “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal”.
27. Sentencia C-619 de 2002: Responsabilidad Patrimonial del Estado-Elementos. Con fundamento en este postulado de principio, el instituto resarcitorio se configura siempre y cuando: (i) ocurra un daño antijurídico o lesión, (ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público y (ii) exista una relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión del ente público; ampliándose de este modo el espectro de la responsabilidad estatal al superar el postulado inicial de la falla en el servicio, para adentrarse en el ámbito del daño antijurídico -entendido como aquél daño patrimonial o extra patrimonial que se causa en forma lícita o ilícita al ciudadano, sin que éste se encuentre en la obligación jurídica de soportarlo-.
28. Sentencia C-052-12: Derechos de las víctimas frente a la Ley 1448 de 2011. Definición de víctima. Justicia transicional. Derechos a favor de las víctimas-Grados de parentesco para su reclamación. Medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno, Configuración legislativa para incorporar definiciones sobre términos y expresiones mencionados en la Constitución y desarrollados por la Ley a efectos de delimitar el campo de aplicación. Daño-Concepto amplio y comprehensivo. Ahora bien, es importante destacar que el concepto de daño es amplio y comprehensivo, pues abarca todos los distintos fenómenos usualmente aceptados como fuente generadora de responsabilidad, entre

ellos el daño emergente, el lucro cesante, el daño moral en sus diversas formas, el daño en la vida de relación, el desamparo derivado de la dependencia económica que hubiere existido frente a la persona principalmente afectada, así como todas las demás modalidades de daño, reconocidas tanto por las leyes como por la jurisprudencia, ahora o en el futuro. Según encuentra la Corte, la noción de daño comprende entonces incluso eventos en los que un determinado sujeto resulta personalmente afectado como resultado de hechos u acciones que directamente hubieren recaído sobre otras personas, lo que claramente permite que a su abrigo se admita como víctimas a los familiares de los directamente lesionados, siempre que por causa de esa agresión hubieren sufrido una situación desfavorable, jurídicamente relevante. Precedente jurisprudencial-Casos en que resulta obligatorio. Debe la Sala resaltar que la obligatoriedad de los precedentes jurisprudenciales está naturalmente limitada a aquellos casos en que el tema a decidir coincida en lo sustancial con aquel previamente resuelto en el pronunciamiento que se cita como precedente. Contrario sensu, es claro que si no existe esa cercanía fáctica, el supuesto precedente no podría considerarse obligatorio, pues lejos de salvaguardar la seguridad jurídica y la coherencia que naturalmente debe existir entre los distintos pronunciamientos de una Corte definida como órgano límite de su respectiva jurisdicción, ello podría conducir a una decisión equivocada, al aplicar a un caso concreto una solución que no consulta sus particularidades específicas, sino las de un evento diferente. En este caso encuentra la Corte que se presenta esta última situación, ya que pese a su casi completa identidad textual, las normas sobre las cuales se ha pronunciado esta Sala en uno y otro caso son realmente distintas.

29. Auto 284 de 2008. Referencia: Sentencia T-025 de 2004 – Protección de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de circulación, y a la prevención de las circunstancias que generan desplazamientos forzados, de las personas civiles del municipio de Samaniego (Nariño) afectadas por el problema de minas antipersonal y ubicadas en consecuencia en confinamiento, por lo tanto en alto riesgo de desplazamiento forzado, o de desplazamiento forzado efectivo. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
30. Sentencia C-910 de 2013. Control de constitucionalidad automático, previo e integral, de la Ley 1604 de 2012 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, hecha en Dublín, República de Irlanda, el treinta 30 de mayo de 2008.

31. Sentencia T-469 de 2013, Pensión por invalidez para víctimas de la violencia. Vigencia, según artículo 46 de la ley 418/97. Prohibición de regresividad en derechos sociales. No hace parte del Sistema General de Seguridad Social de la Ley 100/93, por tanto no fue derogada por ley 797/03 ni Acto Legislativo 01/05. Monto y periodicidad de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia-Igual a un salario mínimo mensual legal vigente, pago periódico mensual. El artículo 46 de la Ley 418 de 1997, estableció que el monto de la pensión por discapacidad para víctimas de la violencia era igual a un salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad a lo dispuesto en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993. Al establecer que el pago deberá efectuarse de acuerdo a lo dispuesto para las pensiones de la Ley 100 de 1993, se entiende que este pago es periódico y mensual. En ese sentido, los beneficiarios de esa prestación pueden reclamarla cada mes, en la cuantía expuesta, sin más requisitos que los dispuestos para esta prestación de carácter excepcional.

Consejo de Estado:

32. Consejo de Estado. Sentencia del 10 de Septiembre de 1997. Radicado N°12939. C. P. Juan de Dios Montes Hernández: Falla del servicio del ejército por omisión-responsabilidad estatal derivado en daño especial.
33. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias de 11 de noviembre de 1999. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11499.
34. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 1999, exp. 10731, C.P. Ricardo Hoyos Duque.
35. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.
36. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de febrero de 2000, exp. 14787, C. P. Alier E. Hernández. Enríquez.
37. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 10 de marzo de 2005. Rad. 14.808. C. P.: Germán Rodríguez.
38. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168.

39. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de agosto de 2004, exp. 15791, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de 10 de marzo de 2005, exp. 14808, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.
40. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de octubre de 2008, exp. 18586, C.P. Enrique Gil Botero.
41. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Aclaración de voto de Enrique Gil Botero de 30 de julio de 2008. Exp. 15726.
42. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.
43. Consejo de Estado. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Del 22 de Enero de 2014. Expediente N° 28.417. C. P. Enrique Gil Botero.
44. Consejo de Estado. Sentencia n° 05001-23-31-000-1997-02309-01(24663) de Consejo de Estado - Sección Tercera, de 8 de Agosto de 2012. C. P.: Enrique Gil Botero. Falla del servicio-En manejo de armas de uso militar-. Campo minado alrededor de base militar. Falla del servicio. Omisión de implementación de medidas de seguridad / Falla del servicio - En manejo de armas de uso militar. Campo minado alrededor de base militar / Falla del servicio - En manejo de armas de uso militar. Minas antipersonales enterradas.
45. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de febrero de 2012, exp. 22744, C.P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de 26 de mayo de 2010, exp. 18105, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.
46. Consejo de Estado. Expediente: 2006-00033-01. Demandantes: Aurora Ibarra López y Otros. Demandada: Nación – Ministerio De Defensa - Ejército Nacional. Acción: Reparación Directa. M. P.: Hernán Andrade Rincón. Falla del servicio por omisión. Minas antipersonal.
47. Consejo de Estado, Sección Tercera, C. P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Bogotá, D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Proceso número: 15001-23-31-000-2001-02951-01(32319). Soldado regular cae en MAP. pérdida de capacidad laboral 100%.
48. Consejo de Estado, Sección Tercera, C. P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Bogotá, D. C., Radicación número: 17001-23-31-000-2001-00447-01 (30117). Proceso: Acción de reparación directa. Actor: Luis Alberto Calvo Cataño y otros. Demandado: La Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional. Muerte de menor a causa de MUSE.

49. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 1 de julio de 2015, radicado 31412, C.P. Jaime Orlando Santofimio.

Procuraduría General de la Nación:

50. Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado. Concepto No.137 De 2014. Bogotá, 20 De Agosto De 2014. Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A. C. P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 760012331000201000171-01 (50637). Acción de Reparación Directa. Actor: Anita Rita Rodríguez De Bedoya. Demandado: La Nación– Ministerio de Defensa–Ejército Nacional – Otros. Muerte de una mujer y su hija menor de edad al activar una mina antipersonal/ Obligación del Estado de acatar los términos de la Convención de Ottawa.
51. Procuraduría Cuarta Delegada Ante El Consejo De Estado Concepto No. 119 /2014 Bogotá, D.C., 15 de julio de 2014 Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Consejero Ponente Doctor Hernán Andrade Rincón. Expediente: 050012331000201100493 01 (49851). Acción de Reparación Directa Actor: John Gabriel Posso Y Otros Demandado: Mindefensa-Ejército Nacional.
52. Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos Centro De Atención y Asistencia a Víctimas de la Violencia el Desminado Humanitario en Colombia. Segundo Informe de Seguimiento. Bogotá, D.C. Junio de 2012.

Corte Suprema de Justicia.

53. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: José Luis Barceló Camacho. Aprobado Acta No. 28. Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012). 39517. Por el concurso de delitos de *empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal y rebelión*.

INTERNACIONAL:

54. Convención sobre Municiones en Racimo aprobada por la Conferencia Diplomática de Dublín el 30 de mayo de 2008, y entrada en vigor el 1 de agosto de 2010.
https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0961.pdf
55. Plan de Acción de Vientiane: Adoptado por los Estados parte de la Convención sobre municiones en racimo en Vientián, Laos, el 12 de noviembre de 2010, en consulta con la Organización de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y diversas organizaciones humanitarias.
56. Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
57. Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción 1997. Llamada Convención de Ottawa, establece que cada Estado parte se compromete a destruir (o asegurar la destrucción de) todas las existencias de minas antipersonal que le pertenezcan o posea, o que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible (a más tardar en un plazo de 10 años contados desde la entrada en vigencia de la Convención).
58. Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales (1980, enmendada en 2001). Esta Convención aplica a dos normas consuetudinarias generales del DIH a armas específicas: i) la prohibición de emplear armas que tienen efectos indiscriminados, y ii) la prohibición de emplear armas que causen daños superfluos. El principal objeto de este instrumento es proteger a la población civil contra los efectos de las armas y proteger a los combatientes contra sufrimientos excesivos. Colombia aún no ha suscrito el Protocolo V de esta Convención, alusivo a explosivos remanentes de guerra.
59. Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos (Protocolo II).
60. Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II según fue enmendado el 3 de mayo de 1996). 3. Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II según fue enmendado el 3 de mayo de 1996). En virtud del Protocolo II de la Convención, se prohíbe el empleo indiscriminado de minas, y su utilización intencionada contra civiles. También se exige que las minas terrestres lanzadas a distancia estén dotadas de mecanismos eficaces de autodestrucción o de autodesactivación. Después de tres años de

negociaciones, en 1996 se acordó una enmienda al Protocolo II. A diferencia del Protocolo II inicial, el Protocolo II enmendado se aplica tanto a conflictos internos como a conflictos interestatales. En virtud de este instrumento, se prohíbe el empleo de minas antipersonal que no contenga suficiente hierro para poder ser detectadas con un equipo corriente de desminado, y se limita la transferencia de minas antipersonal. El Protocolo II enmendado entró en vigor el 3 de diciembre de 1998 y fue depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York.

61. Estándares internacionales en materia de desminado humanitario (IMAS). Las actividades relativas a las minas procuran reducir los efectos sociales, económicos y ambientales de las minas antipersonal. Lo anterior involucra no solo el desminado humanitario como tal, sino también la educación en el riesgo de las minas, la prestación de asistencia a las víctimas, las campañas de información para estigmatizar el uso de las minas terrestres, y la destrucción de las existencias.

B. Desminado humanitario

1. Marco normativo

Desminado Humanitario	Descripción
Convención de Ottawa. Ley 759 de 2002.	Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su Destrucción.
CONPES 3567 de 2009. Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).	En particular, la ley 759 de 2002 señala la responsabilidad de la CINAMAP de presentar al CONPES un documento que ponga de presente las acciones que deberá adelantar el Estado colombiano en relación con la aplicación de la Convención de Ottawa, particularmente en los temas de desminado humanitario; asistencia a víctimas; promoción y defensa de los DD.HH. y del DIH; destrucción de las

	<p>minas antipersonal almacenadas; y campañas de concientización. En el mismo sentido, el artículo segundo del Decreto 2150 de 2007 le atribuye al DAICMA, como coordinador nacional de la política contra minas, elaborar y aplicar una estrategia nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal.</p>
<p>Artículo 9° de la Ley 1421 de 2010. “Por medio de la cual se prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 DE 1999, 782 DE 2002 y 1106 DE 2006”</p>	<p>Artículo 9°. Actividades de Desminado humanitario por organizaciones civiles. Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, adoptará las medidas necesarias sobre la base de estándares internacionales y los principios humanitarios para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles.</p> <p>La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de la naturaleza específica de su actividad, avalará las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional.</p> <p>Parágrafo. Las excepciones legales otorgadas al Ministerio de Defensa</p>

	<p>Nacional en la Ley 759 de 2002 serán extensivas a las organizaciones civiles que coadyuven la labor de desminado humanitario en desarrollo exclusivo del traslado de las minas antipersonal en cumplimiento de planes de destrucción y exclusivamente con este propósito.</p>
<p>Decreto 3750 de 2011 “Por medio del cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010, Por la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”</p>	<p>Las organizaciones civiles de desminado humanitario estarán obligadas a observar la normativa vigente en materia laboral, ambiental, penal y de seguridad industrial. Así, éstas deberán vincular a su personal mediante contratos laborales que cumplan con la legislación laboral colombiana. En segunda medida, tendrán que constituir de manera complementaria una póliza de seguro de vida y accidentes, que cubra el riesgo por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes, asociadas al desarrollo de tales actividades.</p>
<p>Decreto 007 de 2014. <i>“Por el cual se reglamenta el artículo 18 de la Ley 759 de 2002 y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p>ARTÍCULO 18: COMPROMISOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional designará al personal militar especializado en técnicas de desminado humanitario, para adelantar labores de detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las minas antipersonal. Igualmente, el Gobierno Nacional, financiará los gastos ocasionados por la destrucción de las</p>

	<p>minas antipersonal que las Fuerzas Militares tengan almacenadas o identificará y gestionará los recursos de cooperación internacional para tal efecto, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Departamento Nacional de Planeación.</p>
<p>Decreto 1649 de 2014 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”</p>	<p>ARTICULO 27. Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona/. Son funciones</p> <p>de la Dirección Integral contra Minas Antipersonales siguientes:</p> <p>4. Elaborar y aplicar una estrategia nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en todo lo referente, al desminado humanitario; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil; y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa</p>
<p>Decreto 2150 de 2007 “Por el cual se crea un Programa Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”</p>	<p>4. Elaborar y aplicar una estrategia nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en todo lo referente, al desminado humanitario; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil; y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa.</p>

Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y Reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.	Artículo 149. Garantías de no Repetición. El Estado Colombiano adoptará, entre otras las garantías de no repetición: f) Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal;
---	--

C. Libros y publicaciones

1. La situación de Minas Antipersonal en Colombia 2009. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.
2. Guía de actividades relativas a las minas. *Guía de actividades relativas a las minas*, CIDHG, Ginebra, enero de 2004. Director del proyecto: David Orifici, Asistente del Director (d.orifici@gichd.ch). http://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Guia_intero.pdf
3. Marcelo Javier de los Reyes. África, realidades sociales, preocupaciones globales. Centro de Estudios Internacionales Para El Desarrollo (CEID). www.ceid.edu.ar.
4. José Luís Rodríguez-Villasante y Prieto. Limitaciones al empleo de medios de combate en el derecho internacional. Desarrollos recientes en materia de armas convencionales. III jornadas “defensa y seguridad internacional en el siglo XXI” las armas convencionales: avances recientes en su regulación y control conferencia.
5. Ruiz Castro, Diana Patricia. Minas antipersonal en Colombia: el camino hacia la rehabilitación e inclusión social. Handicap. Medellín. 2007.
6. Human Rights Watch. “Por favor, no nos hagan sufrir más (...)”. El acceso al tratamiento del dolor como derecho humano. Estados Unidos. 2009.
7. Appel de Genève Call, CCCM, Gender & Mine Action. Afectación por las Minas Antipersonal y los Restos Explosivos de Guerra sobre las Mujeres Víctimas en Colombia. Estudio preliminar.
8. Human Rights Watch. Mutilando al Pueblo. El uso de Minas Antipersonal y otras Armas Indiscriminadas por parte de la Guerrilla en Colombia. 2007.
9. Handicap Internacional. AA.VV. Orientaciones básicas para la atención inicial de víctimas por material explosivo. www.ysilavictimafuerastu.com

10. Unicef. AA. VV. Colombia y las minas antipersonal. Sembrando minas cosechando muerte. Bogotá, D.C. 2000. <http://www.unicef.org/colombia/pdf/minas.pdf>
11. Jorge Enrique Báez Velasco. Alcance y limitaciones del ámbito jurídico nacional e internacional en la regulación del uso de las minas antipersonales en los países de Colombia, Perú y Ecuador. Washington. 2007.
12. Ignacio Ramonet. Guerras del siglo XXI Nuevos miedos, nuevas amenazas. 2002. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-540.htm>
13. Vicepresidencia de la República. PAICMA. Estándares nacionales de desminado humanitario. Borrador. 2011.
14. Colombia sin minas. CCCM. AA.VV. Bogotá, D.C. núm. 19.
15. Monitor de Minas terrestres Colombia 2010. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2010. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
16. Monitor de Minas terrestres Colombia 2011. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2011. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
17. Monitor de Minas terrestres Colombia 2012. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2012. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
18. Monitor de Minas terrestres Colombia 2013. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2013. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
19. Monitor de Minas terrestres Colombia 2014. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2014. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
20. Monitor de Minas terrestres Colombia 2015. CCCM. AA.VV. Por un mundo básico de minas antipersonal. 2015. <http://www.the-monitor.org/en-gb/home.aspx>
21. Carlos Martín Beristáin. Al lado de la gente. Acompañamiento a comunidades en medio del conflicto armado. Bogotá, D.C. CINEP. 2000.
22. Ancianos desplazados ¿al final de la cola? Revista Migraciones Forzadas. Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados, en asociación con el Consejo Noruego para Refugiados/Proyecto Global de Desplazados Internos. Oxford. 2003. <http://www.fmreview.org/es/estadosfragiles/calviparisetti.html>
23. CICR. Castigar los crímenes de guerra: tribunales penales internacionales. Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/represion_penal.pdf
24. CICR. Convención sobre la prohibición de las minas: pese a los avances, la asistencia a las víctimas sigue siendo deficiente.

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/landmines-interview-261109.htm>

25. Convención sobre la prohibición de minas antipersonal - la necesidad de una implementación más efectiva. Declaración del Dr. Jakob Kellenberger, presidente del CICR. Décima Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Ginebra (Suiza), 29 de noviembre de 2010. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/mines-statement-2010-11-29.htm>
26. Christopher B. Harland y Angela Woodward. Ley tipo: Ley sobre los delitos relativos a las armas biológicas y tóxicas. 2005. <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc-859-woodward.pdf>
27. CICR. Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal: logros y dificultades al cabo de 10 años. La cumbre de Cartagena por un mundo sin minas antipersonal. <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/p0846-es.pdf>
28. Documento CONPES 3567 de 2009: Política nacional de atención integral a víctimas de MAP, MUSE y AEI. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. [https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/d4a0a620037e8238c125757f003c8372/\\$FILE/Colombia%20CONPES%203567\[1\].pdf](https://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/0/d4a0a620037e8238c125757f003c8372/$FILE/Colombia%20CONPES%203567[1].pdf)
29. Comisión IDH. Comunicado de prensa. No. 8/11. CIDH lamenta muerte de niño indígena por mina antipersonal en Colombia. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/008.asp>
30. Minas antipersonal y desminado en Nicaragua: avances y limitaciones: primer informe independiente sobre el tema. Colaborador CEI (Organization). Editor Centro de Estudios Internacionales, 1999.
31. Mariano Aguirre, Tamara Osorio. Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos: anuario CIP 1998, Centro de Investigación para la Paz, Pablo de Marínis. Icaria Editorial.
32. Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme 2010-2011. Minas antipersonal Novena Reunión de los Estados partes en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdldv.htm>

33. Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción. Estado Parte: Colombia. RESUMEN EJECUTIVO. Versión 2.0 Español. Marzo 29 de 2010. http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/other_languages/spanish/MBC/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/Colombia-ExtRequest-Received-31Mar2010-sp.pdf
34. El derecho internacional humanitario consuetudinario. Volumen I: Normas. Jean-Marie Henckaerts; Louise Doswald-Beck. Capítulo 29 Minas terrestres. https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_pcustom.pdf
35. Magda Paola Nunez Gantiva, “ELN: debilitamiento nacional y fortalecimiento regional”, Observatorio del conflicto armado Corporación Nuevo Arco Iris, abril de 2011. Bogotá, D.C. <http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/service/guest/streamDownload/workspace/SpacesStore/5dd27328-10cd-40b7-bf7c-5f653c40b21d/CNAI%20-%20Debilitamiento%20nacional%20y%20fortalecimiento%20regional%20ELN%202011.pdf?guest=true>
36. Juan Guillermo Ferro, Graciela Uribe Ramón. El orden de la guerra: Las FARC-EP, entre la organización y la política. 2002. Bogotá, D.C.
37. Perdomo Torres, Jorge Fernando. “La problemática de la posición de garante en los delitos de comisión por omisión”, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001. Bogotá, D.C.
38. López Díaz, Claudia. “Introducción a la Imputación Objetiva”, Ed. Universidad Externado de Colombia. 2006. Bogotá, D.C.
39. akob Kellenberger. “Prólogo”, en *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Textos de la Convención y de los Protocolos aprobados hasta el 28 de noviembre de 2003*. Ginebra. CICR. 2006.
40. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 1: introducción a la educación en el riesgo de las minas. Bogotá. D.C. 2007.
41. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 2: recopilación de información y evaluación de necesidades. Bogotá, D.C. 2007.

42. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 3: planeación. Bogotá. D.C. 2007.
43. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 4: difusión de información pública. Bogotá. D.C. 2007.
44. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 5: educación y capacitación. Bogotá. D.C.. 2007.
45. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 6: enlace con la comunidad relativo a las minas. Bogotá, D.C. 2007.
46. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 7: monitoreo. Bogotá, D.C. 2007
47. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 8: evaluación. Bogotá, D.C. 2007.
48. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 9: educación en el riesgo de las minas en situaciones de emergencia. Bogotá, D.C. 2007.
49. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 10: coordinación. Bogotá, D.C. 2007.
50. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 11: compendio de las normas IMAS sobre educación en el riesgo de las minas. Bogotá, D.C. 2007.
51. Naciones Unidas. IMAS de Educación en el Riesgo de Minas. Guía de Mejores Prácticas 12: glosario de términos y recursos. Bogotá, D.C. 2007.
52. Andrés Bermúdez Liévano. *La Ley de Víctimas se queda corta con las de minas*. Marzo 6, 2015. <http://lasillavacia.com/historia/la-ley-de-victimas-se-queda-coja-con-las-de-minas-50606>.
53. CCCM. Redacción: Angélica del Pilar Suárez, abogada de la CCCM y Mauricio Alejandro Valbuena Carrillo, coordinador de comunicaciones de la CCCM. Febrero 2, 2014. *Sentencia del Consejo de Estado evidencia que el flagelo de las minas antipersonal no quedará en la impunidad*. <http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News%2ccntnt01%2cdetail%2c0&cntnt01articleid=574&cntnt01origid=15&cntnt01returnid=53>
54. CCCM. *Nuevos casos afianzan en la jurisprudencia colombiana el derecho a una pensión para las víctimas del conflicto*. Angélica Suárez. Mayo 25, 2015.

<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=751&cntnt01returnid=256>

55. CCCM. *Capacitación piloto - Ruta de Atención con énfasis en víctimas de minas antipersonal*. Villavicencio (Meta). 20 de noviembre de 2014.
<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=714&cntnt01returnid=256>
56. CCCM. *Reflexiones jurídicas sobre los erradicadores manuales de cultivos ilícitos en Colombia*. Angélica Suárez. Octubre 14, 2015.
<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=814&cntnt01returnid=256>
57. CCCM. *Sobrevivientes de MAP del Tolima y sus familiares exponen las fortalezas y debilidades de la ruta de atención a víctimas*. Septiembre 30, 2015
<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=809&cntnt01returnid=256>
58. CCCM. *Funcionarios y estudiantes de Derecho del Tolima profundizan en la Ruta de Atención a Víctimas de MAP*. Octubre 8, 2015
<http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=813&cntnt01returnid=256>
59. CCCM. *Más de 650 funcionarios y sobrevivientes se capacitan en la Ruta de Atención a Víctimas de Minas*. Junio 17, 2015.
Antipersonal <http://www.colombiasinminas.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=766&cntnt01returnid=256>