

**DAÑOS ANTIJURÍDICOS CAUSADOS A CIVILES ERRADICADORES EN EL MARCO DE LA
POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS ¿CAUSA DE RESPONSABILIDAD DEL
ESTADO COLOMBIANO?**



MARÍA LOURDES GÓMEZ LIÑÁN

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

BOGOTÁ, D.C, 2023

**DAÑOS ANTIJURÍDICOS CAUSADOS A CIVILES ERRADICADORES EN EL MARCO DE LA
POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS ¿CAUSA DE RESPONSABILIDAD DEL
ESTADO COLOMBIANO?**

INVESTIGADORA: MARÍA LOURDES GÓMEZ LIÑÁN

DIRECTORA: DOCTORA VANESSA ANDREA SUELT COCK

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN DERECHO
ADMINISTRATIVO DEL COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ, D.C., 2023**

AGRADECIMIENTOS

Primero agradecer a Dios y a la Virgen María por cada oración escuchada, y por regalarme sabiduría en este proceso.

A mis padres y hermana, por estar presentes en cada etapa de mi vida brindándome en estas su amor y apoyo incondicional. Además, por motivarme a ser cada día mejor persona y profesional. También por su comprensión en aquellos momentos que estuve ausente. Esto es por y para ustedes a quienes les debo lo que hoy soy.

A Mauricio, por su amor y acompañamiento en este sendero que empiezo a su lado y en el cual confío seguir avanzando.

A mi directora de tesis, por orientarme con paciencia en este proceso de formación, y por compartir con generosidad sus conocimientos que han contribuido en la elaboración de esta investigación, con la cual se busca justicia para aquellos civiles que, en apoyo a la política prohibicionista del Gobierno Nacional en la lucha contra el narcotráfico, fueron afectados.

A mis familiares, maestros, amigos, y a todos aquellos que de una u otra manera me han apoyado en mi proceso académico.

Tabla de Contenido

Lista de Tablas.....	6
Resumen	8
Introducción	1
Planteamiento del Problema	5
Objetivos de Investigación	10
<i>Objetivo General</i>	10
<i>Objetivos Específicos</i>	10
Hipótesis de Estudio	11
Metodología de Investigación	12
Tipos de Fuentes Consultadas	13
Capítulo I	15
La Política de Erradicación de los Cultivos Ilícitos como Estrategia para combatir el Narcotráfico	15
1.1. Introducción al Capítulo	15
1.2. Concepto del Narcotráfico	17
1.3. Antecedentes del Narcotráfico en Colombia.....	18
1.4. Estrategias de Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito emprendidas por el Gobierno Nacional como parte de la lucha contra el Narcotráfico	22
1.4.1. <i>Administración del presidente Álvaro Uribe (2002 – 2010)</i>	25
1.4.2. <i>Administración del presidente Juan Manuel Santos (2010 – 2018)</i>	26
1.4.3. <i>Administración del presidente Iván Duque Márquez (2018 – 2022)</i>	26
1.4.4. <i>Administración del presidente Gustavo Petro (2022 – 2026)</i>	28
1.5. Particularidades de la Lucha contra las drogas en Colombia	31
1.6. Conclusiones del Capítulo	35
Capítulo II	36
Responsabilidad del Estado Colombiano por los Daños Causados a Civiles Erradicadores en el marco de la Política de Lucha contra las Drogas, Fuentes de Financiación del Narcotráfico	36
2.1. Introducción al Capítulo	36
2.2. Origen de la Responsabilidad del Estado Colombiano	39
2.3. Noción del Principio de Responsabilidad del Estado Colombiano y sus Elementos	44
2.4. Regímenes para atribuir Responsabilidad al Estado Colombiano	49
2.4.1. <i>Falla en el Servicio</i>	51
2.4.2. <i>Daño Especial</i>	54
2.4.3. <i>Riesgo Excepcional</i>	55
2.5. Eximentes de Responsabilidad	59

2.6. La Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano en la Jurisprudencia del Consejo De Estado con Ocasión de los daños antijurídicos causados a los erradicadores manuales de cultivos ilícitos en marco de la Política de lucha contra las Drogas	62
2.6.1. Aspectos que suscitan la Responsabilidad Extracontractual del Estado cuando se ejecuta Erradicación de Cultivos Ilícitos	64
2.6.2. Responsabilidad del Estado por las afectaciones a civiles Erradicadores de Cultivos de Uso Ilícito en la Jurisprudencia del Consejo De Estado	67
2.7. Experiencias Positivas del Medio de Reparación Directa como producto de los Daños Antijurídicos en la Lucha Contra el Narcotráfico	92
2.8. Conclusiones del Capítulo	97
Capítulo III	100
La Lucha contra las Drogas del Estado Colombiano y su Responsabilidad Internacional	100
3.1. Introducción al Capítulo	100
3.2. Elementos para atribuir Responsabilidad Internacional a los Estados y puntos de convergencia con el Derecho Interno Colombiano	102
3.3. Ilustración de la Responsabilidad Internacional del Estado Colombiano en materia de Erradicación Manual de Cultivos de Uso Ilícito	106
3.4. Responsabilidad Derivada de la violación al Derecho Internacional Humanitario	112
3.4.1. Responsabilidad Internacional por la Violación a la Convención De Ottawa	118
3.5. Responsabilidad Derivada de la Violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos	121
3.5.1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Responsabilidad del Estado	131
3.6. Circunstancias que excluyen la ilicitud en el Sistema Internacional	138
3.7. Reflexión Final de la Responsabilidad Internacional del Estado	140
Discusión de Resultados	142
Conclusión General	152
Referencias Bibliográficas	156
Anexos	179
Anexo A	179

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Regímenes de responsabilidad en el campo colombiano.....</i>	43
Tabla 2 <i>No. personas civiles afectadas en el desarrollo de labores de erradicación de cultivos de uso ilícito por gobiernos desde 2002 – 2022.</i>	90
Tabla 3 <i>Procesos radicados relacionados con la fumigación para la erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la lucha contra el narcotráfico en Colombia.....</i>	146

Abreviaturas

AEI	Artefactos Explosivos Improvisados.
CDI	Comisión de Derecho Internacional.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
DIRAN	Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.
GAO	Grupos Armados Organizados.
GME	Grupos Móviles de Erradicación.
MAP	Minas Antipersonal.
MUSE	Municiones sin Explotar.
PECAT	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato.
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato.
SIMCI	Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas.
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Resumen

Contexto. A lo largo de la historia, Colombia ha entretejido su desarrollo bajo los lineamientos jurídicos y constitucionales que guían a una sociedad en específico y están contenidos en su Carta Magna. Sin embargo, también es cierto que uno de los problemas al que mayor le ha hecho frente es al narcotráfico, no solo porque desestabiliza la economía nacional sino también por el sin número de personas a las que afecta desde el punto de vista de la seguridad personal, familiar y comunitaria debido a los flagelos inherentes a él que terminan traducándose en guerra, choque de poderes ilegítimos e intentos de dominio de tierras entre grupos de crimen organizado y hasta en contra de las mismas fuerzas militares. **Problema.** Al respecto, el Estado colombiano en pro de salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados de sus ciudadanos, ha librado una lucha incansable contra la droga desde el punto de vista jurídico - legal, de relaciones exteriores y hasta desde lo operacional militar, lo cual ha generado muchas veces el sufrimiento indebido de cargas antijurídicas sobre particulares civiles que han apoyado tales labores de erradicación en el marco de un conflicto armado interno, teniendo entonces que aceptar de manera injustificada hechos vulneradores sobre su propia persona o familia. **Objetivo.** En este orden de ideas, el objetivo principal de esta investigación fue estudiar el alcance de la responsabilidad del Estado Colombiano a nivel interno e internacional, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a particulares en calidad de Grupos Móviles de Erradicación (GME), en el marco de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos adoptada a partir de la política pública de la lucha contra las drogas, ofreciendo una línea jurisprudencial sobre los elementos jurídicos necesarios para configurar tal responsabilidad. **Metodología.** Para ello, se utilizó un diseño metodológico basado en un paradigma histórico de tipo analítico, con enfoque descriptivo y método cualitativo que permita analizar una población netamente documental, donde los tipos de fuentes utilizadas fueron secundarias a partir de la actual Constitución Política colombiana, legislación vigente relacionada, Tratados internacionales, relatoría del Consejo de Estado y doctrina. **Resultados y conclusiones.** Así las cosas, los resultados alcanzados

consistieron en que, las implicancias de la declaratoria de responsabilidad del Estado colombiano por los daños antijurídicos causados a terceros civiles como miembros de GME deberán comprender a nivel de derecho interno el resarcimiento material y moral de perjuicios causados a título de daño emergente y lucro cesante; mientras que a nivel de derecho internacional deberá resarcir el daño con: medidas de reparación, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido, las implicaciones del alcance de la declaratoria de responsabilidad estatal comprenderían de forma indirecta también, el replanteamiento y la reforma de la política pública de la lucha contra las drogas ilícitas. En conclusión, el Estado colombiano se enfrenta a un panorama de inminente responsabilidad por los daños causados a terceros civiles de manera injustificada en el marco de la lucha contra el narcotráfico que incluye la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, ya sea por acción u omisión, lo cual determinaría el régimen de imputación – falla del servicio o riesgo excepcional. Sin duda alguna, este un tema que sigue siendo desarrollado netamente por vía jurisprudencial y esto, de alguna forma genera barreras para el resarcimiento completo de las personas afectadas. **Recomendaciones.** Finalmente, a partir de este ejercicio investigativo, se recomienda al legislador formal que tome parte de solución en este asunto desde su rol funcional, puntualizando los eventos de posible responsabilidad del Estado colombiano, para efectos de reparar a quién haya resultado afectado con ocasión a la actividad riesgosa de apoyar a la administración en la erradicación de cultivos ilícitos como estrategias para combatir el narcotráfico. En adición, se estima conveniente en marco del Estado Social de Derecho, replantear la política prohibicionista de lucha contra las drogas ante la violación sistemática que esta ha tenido en detrimento de los derechos humanos de los administrados.

Palabras clave: narcotráfico, erradicación de cultivos ilícitos, riesgo excepcional, falla del servicio, daño antijurídico, responsabilidad del Estado, constitucionalización del derecho administrativo.

Introducción

“El derecho no es una disciplina que surja de forma espontánea, sino que es el resultado de un contexto social que lo origina”. (Arenas Mendoza, 2009).

La historia de Colombia nos muestra un tema tan antiguo, aceptado por años socialmente y siempre novedoso, por lo cual ha sido incluido en las agendas de Gobierno, esto es, el narcotráfico. Precisamente, con ocasión a los efectos negativos que genera esta economía criminal, como será profundizado en el análisis investigativo, por más de 50 años el Estado Colombiano ha adoptado una política prohibicionista cuyo objetivo consiste en afectar la cadena de valor del narcotráfico, dentro de la cual ha incluido a civiles¹ para desarrollar labores de erradicación de cultivos de uso ilícito como parte de la cadena de esta economía criminal, aun teniendo en cuenta el impacto de esta decisión gubernamental en la sociedad.

Ciertamente, debido a las dificultades que representa el narcotráfico, desde muchos frentes, existen cuestionamientos en que particulares participen en labores desplegadas en contra este fenómeno. En tanto, en Colombia, existe un conflicto armado interno conforme lo señala la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011), así como también lo ilustra Rodrigo Uprimny “donde no tendría sentido una figura como un Comisionado de Paz, o

¹ Con la justificación de garantizar la eficacia y efectividad en la lucha contra el narcotráfico, el Estado Colombiano en aras de ampliar los mecanismos de erradicación de cultivos de uso ilícito inició la contratación de civiles, expertos en labores de campo, para fortalecer las actividades que la Fuerza Pública venía desarrollando en el marco de la erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, es preciso anotar que el uso de civiles en tareas exclusivas del Estado y más en el entendido que los cultivos de uso ilícito son la fuente de financiación de los Grupos Armados Ilegales, podría generar un riesgo excepcional para las personas vinculadas a estos grupos de apoyo a la erradicación.

El profesor Ramiro Saavedra Becerra en su obra “La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública”, ilustró diferentes ejemplos en los cuales se tiene un riesgo excepcional. Dentro de estos se incluye la responsabilidad por riesgo-beneficio, que como el suscrito lo señala, se trata de aquellos casos en los cuales “la actividad generadora de riesgo se cumple en provecho de la colectividad” (2002).

Tomando esto como referencia, encontramos que los civiles que desarrollan labores de erradicación manual de cultivos ilícitos con el fin de brindar un beneficio al Estado en sí mismo, pareciera olvidarse por parte del Estado su posición de garante de proteger y garantizar la vida de las personas.

en su defecto llevar a cabo negociaciones con Grupos Armados, si no existiera Conflicto Armado” (Uprimny, 2005).

Es precisamente bajo ese lente de conflicto armado interno que, se cuestiona la labor de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos ilícitos, toda vez que los Grupos Armados Organizados (GAO) como dinamizadores del conflicto armado colombiano, tienen incluida en sus economías criminales a la actividad del narcotráfico, por lo cual dichos GAO desarrollarían operaciones en contra de los terceros particulares y del Estado, para limitar la lucha institucional desplegada en busca de eliminar esta fuente de financiación ilegal de las estructuras criminales participantes. Lo anterior, implica riesgos excepcionales para la vida, salud, seguridad e integridad personal, familiar y comunitaria de los civiles erradicadores contratados para suprimir los cultivos ilícitos en apoyo al mismo Estado en la lucha contra el narcotráfico.

Ahora bien, los múltiples daños que ha podido causar esta contienda histórica por acabar con el narcotráfico en el escenario nacional, desfavoreciendo muchas veces la salvaguarda de bienes jurídicamente tutelados, cuyos titulares son ciudadanos expertos en labores de campo, los cuales son contratados como integrantes de Grupos Móviles de Erradicación (GME); se han venido manifestando en diversas formas de vulneración de derechos humanos a través de ataques terroristas, las minas antipersonal, las municiones sin explotar, entre otros.

Por lo tanto, debido al preocupante panorama anteriormente expuesto, el objetivo principal de esta investigación consiste en estudiar el alcance de la Responsabilidad del Estado Colombiano a nivel interno e internacional, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a particulares en calidad de GME, en el marco de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos adoptada a partir de la política pública de la lucha contra las drogas.

Por consiguiente, el objeto de esta investigación se cimienta en las enormes dificultades que se presentan en el hecho de que, actualmente no están tipificados de forma taxativa aquellos eventos generadores de responsabilidad del Estado colombiano, siendo este todavía un asunto

principalmente jurisprudencial y al encontrar que, en la práctica como consecuencia de la dificultad jurídica aquí referenciada, muchos civiles erradicadores hoy continúen sin ser reparados y deban seguir prestando su apoyo al Estado en labores de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

En este sentido, la presente investigación tiene como fin desarrollar la tesis según la cual el Estado colombiano es responsable con ocasión a los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos ilícitos en la lucha contra el narcotráfico como consecuencia de la acción u omisión estatal y bajo el enfoque de defensa y protección de los derechos humanos.

Para este propósito, y comprendiendo que el principio de responsabilidad estatal es el resultado de un devenir histórico, la investigadora se propone en un primer momento a realizar una contextualización y análisis de uno de los grandes fenómenos que afecta a la sociedad colombiana: el narcotráfico; escenario en virtud del cual, ante la guerra llevada a cabo por parte del Estado contra el mismo, se han generado daños antijurídicos que deben ser reparados conforme lo ordena la Constitución Política de 1991.

Acto seguido, en un segundo capítulo se expone lo concerniente a la responsabilidad estatal – entendida como un principio y manifestación de las tendencias contemporáneas de constitucionalización del Derecho Administrativo; presentando entonces, los desarrollos constitucionales, legales, jurisprudenciales y doctrinales, para activar la cláusula de responsabilidad del Estado colombiano en cualquier caso, y particularmente en aquellos donde se causen daños antijurídicos a particulares en la lucha contra las drogas, producto de su participación como Grupos Móviles de Erradicación (GME, en adelante).

En esa medida, frente a la responsabilidad estatal por los daños antijurídicos causados en la lucha contra el narcotráfico, se realiza una aproximación histórica sobre la evolución del principio que hoy tiene rango constitucional, pasando así a los elementos y en particular a los títulos de imputación aplicables cuando el Estado causa una lesión a un civil integrante de GME, sin la obligación de tener este individuo porque soportarlo, llegando con ello, a desarrollar la tesis

de responsabilidad del Estado colombiano conforme al ordenamiento interno, en virtud de la participación de civiles en actividades de erradicación de cultivos de uso ilícito.

Así, finalmente para aterrizar ideas en un tercer y último capítulo, se determina la posible responsabilidad aplicable al Estado Colombiano en el ámbito internacional, por la utilización de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, cuyo asunto ha sido novedosamente incluido en las escasas sentencias que hoy existen del Consejo de Estado de Colombia como máximo órgano de cierre sobre esta materia en lo contencioso administrativo.

Planteamiento del Problema

Inicialmente, se debe mencionar que para Colombia la lucha contra el narcotráfico ha sido una tarea de orden prioritario desde hace muchos años atrás, cuando desde el inicio del estudio de su historia de conflicto armado interno, la institucionalidad comprendió que este era un flagelo que alimentaba de manera consistente la estructura criminal de Grupos Armados Organizados (GAO) como columna vertebral de su economía ilícita. Por lo que, el Estado colombiano desde su capacidad de gobierno representada en cabeza del ejecutivo directamente y en colaboración con las otras ramas del poder, decidieron emprender acciones y crear los instrumentos jurídicos necesarios para combatir el narcotráfico como lo que es: un fenómeno sistémico alimentado por la guerra en el país desde hace décadas.

Frente a esta situación se encuentran varios elementos, el primero de ellos es i) el comercio o tráfico ilegal de drogas como principal fuente de financiación de los GAO, como dinamizadores del conflicto armado colombiano; ii) las acciones emprendidas por el Estado colombiano desde el punto de vista operacional militar, jurídico y legal que incluyen a terceros particulares como integrantes civiles de Grupos Móviles de Erradicación de cultivos ilícitos y; iii) los daños antijurídicos que han tenido que soportar esos terceros civiles de manera injustificada por causa de las actividades de lucha contra el narcotráfico que ha venido desplegando la institucionalidad a lo largo de los años.

En este sentido, *el problema central* de esta investigación consiste en evaluar la eventual responsabilidad interna e internacional del Estado Colombiano como consecuencia de los daños antijurídicos que ha causado el Estado por acción u omisión frente a la garantía de los derechos humanos de terceros civiles expertos en labores del campo, cuando actúan como integrantes de Grupos Móviles de Erradicación (GME), en función de las acciones y estrategias que ha emprendido la institucionalidad en la lucha contra la droga en el país, porque entendió que el fenómeno del narcotráfico es parte fundamental de la economía criminal que financia y dinamiza al conflicto armado interno.

Lo anterior, desafortunadamente convirtiendo a los GME en el blanco de GAO y de sus diversas formas de ataques terroristas, lo cual ha dejado como resultado la violación de derechos humanos, pero no solo por parte de quienes participan de esta actividad ilícita, sino también por parte de la Administración Pública, al no adoptar las medidas idóneas y suficientes que busquen proteger la integridad de los GME conformados por civiles para desarrollar labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, siendo entonces estos, expuestos a las acciones de los GAO desplegadas en contra del Estado con el fin de proteger sus fuentes de financiación. Así, existe un riesgo inminente al que constantemente están expuestas estas personas y no están siendo protegidas por el Estado en su vida, seguridad e integridad personal.

Además, se une al problema central de estudio, el hecho de que, actualmente no están tipificados de forma taxativa en la Constitución Política de 1991 aquellos eventos generadores de responsabilidad del Estado colombiano, siendo este todavía un asunto principalmente jurisprudencial, donde a interpretación del juez este asunto en particular es decidido con base a la legislación vigente, las condiciones fácticas particulares del caso, el acervo probatorio con el que se cuente y otros factores ponderantes según la lógica, argumentación y discrecionalidad del juez.

Así las cosas, lo anterior presupone una inminente declaración de responsabilidad por parte del Estado colombiano, al afectar bienes jurídicamente tutelados de manera injustificada a terceros particulares, como la vida, la salud, la integridad personal, debido a las actividades desplegadas en la lucha contra las drogas y hasta por la utilización de estos civiles en la erradicación de cultivos ilícitos como estrategia para combatir dicho fenómeno de narcotráfico, sin las garantías necesarias para salvaguardar su seguridad personal y familiar.

En efecto, hoy se puede constatar con base en estudios como los desarrollados por Camilo Andrés Devia Garzón y Catherine Ortiz Morales que, si bien la política de lucha contra el narcotráfico ha estado justificada en el sentido de “defender la democracia, respetar los derechos humanos y proteger el ambiente” (2021), por el carácter maligno y violatorio de los derechos

humanos que tiene el narcotráfico es que se observa que al final dentro de los efectos de la política prohibicionista, Colombia haya visto afectada la vida de “dirigentes políticos, jueces, policías, soldados, periodistas y decenas de miles de inocentes” (Mejía Londoño & Gaviria, 2011), incluso la vida de civiles que fungen como erradicadores manuales de cultivos ilícitos, que han apoyado las labores relacionadas desde este punto de vista en la lucha contra el narcotráfico.

Como respuesta a esta triste realidad, se *justifica la presente investigación* que tiene como propósito fundamental, ilustrar el alcance de la responsabilidad del Estado Colombiano tanto a nivel interno como internacional, desde una posición y análisis jurídico, producto de las afectaciones causadas a civiles que apoyan labores de erradicación de plantaciones con fines ilícitos. En ese sentido y sobre la base de una eventual responsabilidad estatal por los perjuicios ocasionados a particulares en la lucha contra las drogas, conviene anticipar que, por estas lesiones causadas a civiles sin tener el deber legal de soportarlas, se han permitido diversas posiciones en el Consejo de Estado respecto del título de imputación para atribuir tal responsabilidad a la Nación.

Por un lado, la falla en el servicio como el régimen de imputación aplicable para estos casos por la falta de protección prestada por parte del Estado a los civiles erradicadores, y en otros casos, el riesgo excepcional al considerarse que aun cumpliendo las autoridades de la República con sus deberes de seguridad frente a los particulares en calidad de GME, el daño producido por la concreción del riesgo excepcional que implica la erradicación de cultivos de uso ilícito en un contexto de conflicto armado interno, genera entonces tal responsabilidad.

Bajo este planteamiento, y ante la gran complejidad que sigue presentando la aplicación del principio de responsabilidad estatal, el *interés práctico* de este ejercicio académico viene acompañado de la necesidad de varios puntos. El primero, es replantear la política prohibicionista de lucha contra el narcotráfico ante la violación sistemática que esta ha tenido en detrimento de los derechos humanos, para luego evidenciar conforme al derecho administrativo marcado por tendencias contemporáneas como la constitucionalización e internacionalización, el avance que

ha tenido el principio constitucional de responsabilidad estatal frente a un fenómeno social que a pesar de los intentos del Estado para eliminarlo ha permanecido en el tiempo.

Así, se insiste en que el objeto de estudio escogido, surge toda vez que en particular lo correspondiente a la responsabilidad extracontractual del Estado es un asunto que deriva de la historia y de las decisiones jurisprudenciales, lo que representa una complejidad en el sistema de fuentes aplicable bajo el entendido de que, dentro de la jurisprudencia no existe un criterio único en materia de responsabilidad lo que en ocasiones ha llevado a que dentro de una misma decisión y ante los vacíos normativos sobre el asunto, existan posiciones diferentes sobre un mismo estudio.

Una ilustración de lo aquí referenciado, se encuentra en la Sentencia de Unificación del 07 de marzo de 2018 del Consejo de Estado, donde mediante salvamento de voto, la consejera Stella Conto Díaz del Castillo y el consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, se apartan de la decisión tomada por la sección tercera de la corporación, al considerar estos a diferencia de lo fallado por la Sala que, por los hechos puestos en conocimiento a los integrantes de la magistratura, donde un menor y su madre fueron afectados por la explosión de una MAP, sí debían imputarse como responsabilidad del Estado (Consejo de Estado, 2018a).

Así pues, con el fin de resolver esta cuestión y si bien trabajos recientes muestran desde ámbitos como la sociología, economía, o filosofía; los efectos devastadores y los escasos resultados que ha tenido en la sociedad la política de lucha contra el narcotráfico, motivo por el cual se ha llamado la atención en un cambio de la política prohibicionista, en el presente trabajo se busca que, con base en las fuentes del Derecho Administrativo, se conozcan las potenciales causas de responsabilidad estatal en lo relativo a la erradicación manual de cultivos de uso ilícito en la cual participen civiles, y adicionalmente que aquellos individuos en calidad de erradicadores que se hayan visto afectados en dicha actividad sean reparados conforme a lo que ordena la Constitución Política de 1991 y bajo los parámetros que acá se estudiarán desarrollados por el Consejo de Estado.

Sentadas las premisas básicas anteriores, la *justificación* de este trabajo se fundamenta en que los resultados alcanzados resultarán de suma importancia no solo para los interesados por el Derecho Administrativo, sino también para esas personas que han sido afectadas como producto de las acciones o inacciones del Estado en la lucha contra las drogas, y que no encuentran los argumentos jurídicos para ser reparadas. En otros términos, la conveniencia del presente trabajo, radica al ser una obra de relevancia social para los civiles erradicadores afectados por las acciones del Estado en la lucha contra el narcotráfico, y con valor teórico para juristas y académicos interesados en la aplicación del derecho internacional en el presente caso.

Ahora, si bien esta tesis se escribe en un contexto en el cual el Gobierno del Presidente Gustavo Petro, busca terminar con la política prohibicionista sustentando ello, en los escasos resultados de la misma y sus efectos en los derechos humanos de los individuos (Tele13, 2022), resulta importante fijar un antecedente académico, con el fin de que, lejos de cualquier ideología política, desde que se prueben los elementos fijados en la Constitución Política de 1991 para esta materia, sea declarada la responsabilidad del Estado. En este contexto, este trabajo investigativo será un antecedente para las políticas de lucha contra los cultivos de uso ilícito a plantear por los próximos Gobiernos, pues en estos deberán considerar al hombre como fin de la administración pública, ello para evitar violaciones a los derechos de las personas, pues de no hacerse, implicaría un desconocimiento del Estado Social de Derecho y a su vez la declaración de la responsabilidad estatal.

Finalmente, en función de lo anterior, es pertinente preguntarse ¿cuáles son las implicaciones para el Estado Colombiano en el escenario nacional e internacional, si se determina su responsabilidad por los daños antijurídicos que le sean ocasionados a los civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en desarrollo de la política de lucha contra las drogas?

Objetivos de Investigación

Los objetivos de esta investigación son los siguientes:

Objetivo General

Estudiar el alcance de la Responsabilidad del Estado Colombiano a nivel interno e internacional, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a particulares en calidad de Grupos Móviles de Erradicación (GME) en el marco de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos adoptada a partir de la política pública de la lucha contra las drogas, ofreciendo una línea jurisprudencial sobre los elementos jurídicos necesarios para configurar tal responsabilidad.

Objetivos Específicos

1. Analizar el fenómeno del narcotráfico como eje central de la política pública de lucha contra las drogas del Estado colombiano y los daños civiles que ha podido generar su implementación.
2. Establecer los elementos distintivos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado colombiano, a la luz de la tendencia de constitucionalización del derecho administrativo.
3. Analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre responsabilidad imputable al Estado, en virtud de los daños antijurídicos causados a civiles en el desarrollo de la erradicación de cultivos ilícitos.
4. Determinar la posible responsabilidad aplicable al Estado Colombiano en el ámbito internacional por la utilización de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito.

Hipótesis de Estudio

Desde el punto de vista de esta investigadora, la *hipótesis de estudio* que se plantea en la presente investigación consiste en que, entendiendo al Derecho Administrativo como una rama del Derecho que está siendo guiada por la tendencia de la constitucionalización², sí existe un daño antijurídico causado a civiles erradicadores de cultivos ilícitos, imputable jurídicamente al Estado colombiano por la acción u omisión de la administración pública, conforme a los elementos y presupuestos de la imputación existe entonces responsabilidad.

De esta forma, si existe responsabilidad del Estado colombiano bajo los preceptos consagrados en la Constitución Política de 1991 y desarrollados por el Consejo de Estado de Colombia a nivel jurisprudencial y que, si se considera la obligación del mismo para adherirse al Derecho Internacional, también implicaría una responsabilidad a esta escala. Hipótesis que, si bien es muy concreta y simple, la historia y realidad no evidencian con claridad lo aquí enunciado.

² La idea de constitucionalización del Derecho, no resulta extraña al Derecho Administrativo. Si bien existen críticos de esta tendencia contemporánea, considerando que el Derecho Administrativo es un derecho autónomo, y que en países como Francia surgió de la jurisprudencia y no de la Constitución, no se puede ignorar el hecho de que el Derecho Administrativo debe “examinar de forma consecuente y sistemática en qué medida los temas que tratan, el orden que son tratados y las afirmaciones particulares de las materias recogen los límites y los impulsos de la Constitución” – Véase en: Montaña Plata, A., & Ospina Garzón, A. F. (Eds.). (2014). *La constitucionalización del Derecho Administrativo: XV jornadas internacionales de Derecho Administrativo*. (1.^a ed.). Universidad Externado de Colombia. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014268357.4&site=eds-live>

Metodología de Investigación

A continuación, se presenta la metodología empleada en esta investigación:

El diseño metodológico de esta investigación consiste en un **paradigma de tipo histórico y de naturaleza analítica**, ya que el objetivo principal de investigación busca estudiar el alcance de la Responsabilidad del Estado Colombiano a nivel interno e internacional, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a particulares en calidad de Grupos Móviles de Erradicación (GME) en el marco de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos adoptada a partir de la política pública de la lucha contra las drogas, ofreciendo una línea jurisprudencial sobre los elementos jurídicos necesarios para configurar tal responsabilidad. Lo anterior, implica un desarrollo y revisión histórico, constitucional, legal y jurisprudencial.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que es una investigación analítica debido a las categorías de estudio identificadas, teniendo en cuenta que Hernández-Sampieri et al., (2014) afirma que, un estudio cualitativo que tenga más de dos variables o categorías de estudio, deberá ser considerado de tipo analítico; se observa pues que, las categorías de estudio de esta investigación son: i) estrategia de erradicación de cultivos ilícitos a partir de la política pública de la lucha contra las drogas; ii) la responsabilidad interna e internacional del Estado colombiano.

Lo anterior, implica que este estudio es de **enfoque descriptivo** porque se buscará analizar el fenómeno del narcotráfico como eje central de la política pública de lucha contra las drogas del Estado colombiano y los daños civiles que ha podido generar su implementación, pues toda vez que, en palabras de Charles Ragin “cómo pensamos acerca de un hecho histórico, incide en la manera en que nos comprendemos como sociedad o como nación” (2007); así como establecer los elementos distintivos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado colombiano, a la luz de la tendencia de constitucionalización del derecho administrativo desde lo doctrinal y jurisprudencial del Consejo de Estado, en virtud de los daños antijurídicos causados a civiles en el desarrollo de la erradicación de cultivos ilícitos; y finalmente se determinará la

posible responsabilidad aplicable al Estado colombiano en el ámbito internacional debido a las razones antes aludidas.

Ahora bien, la **población de estudio es de tipo documental**, toda vez que comprende la revisión de **fuentes secundarias**, particularmente el análisis de la doctrina y la jurisprudencia teniendo en cuenta el contexto cambiante de cada periodo presidencial, así como las actualizaciones de las políticas públicas para la lucha contra las drogas en el nivel nacional, con el fin de conocer el impacto de las mismas en los derechos humanos de millones de individuos.

En línea con lo anterior, para **comprobar la hipótesis planteada** en el presente ejercicio investigativo y adicionalmente con el fin de que el principio de responsabilidad estatal cada día agrupe más eventos; en la presente investigación se partirá por definir los conceptos relevantes buscando con ello un profundo conocimiento sobre el fenómeno del narcotráfico, las estrategias del Estado para combatirlo, así como el desarrollo del principio constitucional de Responsabilidad del Estado y sus elementos esenciales. Ello, con el fin de aplicar los conceptos a los daños antijurídicos que deben ser reparados con ocasión a la lucha contra las drogas ilícitas como parte de las acciones estatales contra el narcotráfico; enfoque que tiene la metodología cualitativa para lo cual se desarrolla una investigación que agrupa “un conocimiento a profundidad, de modo que se interprete la importancia histórica o cultural haciendo con ello progresar la teoría” (Ragin, 2007).

Tipos de Fuentes Consultadas

- Constitución Política de 1991: Como norma de normas, el análisis de la Responsabilidad del Estado sobre cualquier materia parte de la base de lo establecido en la Constitución Política de Colombia, el cual incluyó dentro de su articulado el sustento constitucional para que el Estado repare siempre que por su acción u omisión genere un daño antijurídico.
- Legislación: Con el fin de recopilar las normas o políticas que autorizan al Estado Colombiano para erradicar cultivos de uso ilícito en la lucha contra el narcotráfico.

Lo anterior, con el fin de evidenciar que, si bien muchos consideran que es lícita la participación de civiles en labores de erradicación, pues esto se ajusta a la política actual del Gobierno, ello también genera la responsabilidad como se analizará en el segundo capítulo del presente escrito.

- **Tratados Internacionales:** Principalmente para el estudio de la responsabilidad internacional, con el fin de investigar si el Estado en desarrollo de su política de lucha contra el narcotráfico violó o no obligaciones internacionales que lo hacen responsable.

- **Relatoría del Consejo de Estado:** Se tomarán en cuenta las decisiones del Consejo de Estado como máximo tribunal de la organización de lo contencioso administrativo, con el fin de conocer el alcance y aplicación de la responsabilidad del Estado en Colombia.

- **Doctrina:** El presente texto se armoniza con otros artículos desarrollados por estudiosos del Derecho en materia de narcotráfico, responsabilidad extracontractual de la administración a nivel interno como internacional, esto con el fin de construir el estado del arte de la investigación.

Capítulo I

La Política de Erradicación de los Cultivos Ilícitos como Estrategia para combatir el Narcotráfico

1.1. Introducción al Capítulo

Siendo la base de un Estado Social de Derecho y por tanto los fines sociales del mismo, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991” (Congreso de la República de Colombia, 1991), se encuentra que las autoridades colombianas en la consecución de sus deberes como Estado, adoptaron una política de erradicación de los cultivos de uso ilícito como estrategia contra el narcotráfico al considerar esta actividad en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas “como una actividad delictiva internacional, que requiere de acciones urgentes por parte de los Estados” (Naciones Unidas, 1988).

Particularmente, en el caso colombiano ha sido reconocido que “el cultivo, la producción y comercialización drogas ilícitas ha alimentado y financiado el conflicto armado interno colombiano” (Mesa de Conversaciones de la Habana, 2016), el cual ha generado la violación de múltiples derechos a los individuos, los cuales corresponde al Estado su protección.

Por ello, en el análisis propuesto en el presente capítulo se concluye que, si bien el Estado Colombiano justifica la lucha contra las drogas toda vez que requiere proteger a los individuos en su vida e integridad de los actos que por años han ejecutado los GAO, en la actualidad no se evidencia una relación de costo-beneficio entre la política prohibicionista ejecutada por el Estado que incluye la erradicación de cultivos ilícitos como estrategia para combatir el narcotráfico y los resultados obtenidos en el desarrollo de la misma, puesto que en el desarrollo de esta se ha generado el sufrimiento indebido sobre particulares civiles que han apoyado tales labores de erradicación.

De este modo, en las líneas a desarrollar, se busca presentar al lector una visión general en cuanto a ese fenómeno que por años el Estado Colombiano ha combatido, pero donde como consecuencia de esa lucha se han generado múltiples daños; los cuales en los términos de constitucionalización del derecho administrativo se encuentra el Estado llamado a reparar.

Así las cosas, para la solución del problema jurídico planteado que incluye evaluar la eventual responsabilidad interna e internacional del Estado Colombiano como consecuencia de los daños antijurídicos que han causado las autoridades de la República a civiles en calidad de GME en función de las acciones y estrategias que ha emprendido la institucionalidad en la lucha contra la droga en el país, se debe contextualizar en un primer momento el **concepto del narcotráfico** para comprender porque el Estado Colombiano ha buscado acabar con el mismo, y como en desarrollo de ese combate, que incluye la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos, se puede generar como implicación su responsabilidad estatal.

A lo anterior se añaden los **antecedentes del narcotráfico en Colombia**, pues se debe entender la evolución que ha tenido el mismo, para comprender en tercera medida las **estrategias**³ del Gobierno Nacional para combatirlo, y las cuales como producto de su desarrollo generan responsabilidad estatal.

Para finalizar, fruto de la investigación desarrollada, se llamará la atención frente a las **particularidades** presentadas en la erradicación de cultivos ilícito como estrategia para combatir el narcotráfico, aproximándonos con ello a los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, en el desarrollo de las estrategias contra el narcotráfico, contexto que se presenta para comprender en un segundo y tercer momento la responsabilidad estatal por este fenómeno.

³ Cabe aclarar que, en este escrito, solo analizaremos la política colombiana en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito como primer eslabón de la cadena del narcotráfico, toda vez que el estudio desde el derecho administrativo es con el fin de conocer si se le atribuye o no responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos causados a civiles quienes de manera voluntaria prestan servicios de erradicación para el cumplimiento de los fines estatales.

1.2. Concepto del Narcotráfico

Antes de explicar las estrategias del Gobierno Nacional para combatir el narcotráfico, y en particular la de erradicación de cultivos de uso ilícito como parte de la cadena del narcotráfico, es necesario recordar que este fenómeno se constituye como:

“Todo el conjunto de actividades inherentes al cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas ilegales basadas en relaciones, la mayoría de las veces, consensuales que pueden generar altos costos sociales. En concreto, el narcotráfico es una actividad especializada del contrabando de sustancias ilegales, específicamente narcóticos” (Thoumi, 2002, citado en García Luna, 2013), que ha sacrificado la vida de personas y ciudadanos (Presidencia de la República de Colombia, 1990).

Así, teniendo claridad sobre el concepto del narcotráfico y acudiendo a tendencias contemporáneas del Derecho Administrativo, en teoría se encuentra que la globalización, es un fenómeno que permite a los Estados en el derecho administrativo “implementar cambios en las normas, de forma tal que se actúe con una homogeneidad entre los ordenamientos jurídicos nacionales de cada país” (Restrepo Medina et al., 2010); lo cual permite comprender el derecho administrativo como un derecho ya no solo de construcción nacional, sino que también atiende a llamados supranacionales, buscando ello contribuir al avance de los países.

Contrario a lo anterior, y luego de entender conceptualmente el fenómeno del narcotráfico, se encuentra que existe “una globalización defectiva donde el negocio de las drogas, que fue traído de otros países, alteró la vida social, económica, política, cultural, militar y diplomática del país” (Tokatlían, 2000). Para ser consecuentes con esta teoría, cabe enfatizar que “el narcotráfico es una cuestión global en la que participan una red de individuos, ubicados en distintos sitios y con diferentes funciones” (Thoumi et al., 1997), por tanto, como se evidenciará más adelante, las políticas prohibicionistas a nivel local no solucionan dicha problemática, y como efecto adverso masifican la violación de derechos humanos.

Continuando con la descripción del panorama teórico, cabe agregar que “los narcotraficantes han generado violencia y destrucción, han violado los derechos humanos, han intentado intimidar a la justicia y han privado a miles de ciudadanos de sus libertades esenciales” (Presidencia de la República de Colombia, 1990). Ejemplo de ello, el asesinato de políticos, periodistas, miembros de la Fuerza Pública⁴, entre otros, quienes en su lucha contra la economía criminal fueron asesinados (Presidencia de la República de Colombia, 1996).

Así, siendo estrictos con el concepto del narcotráfico, y las consecuencias que el mismo genera, en tanto en el desarrollo de esta actividad criminal se afectan los derechos humanos de las personas, principalmente la vida, salud e integridad física, y adicionalmente encontrando que con dicha práctica se perjudica el medio ambiente, es el motivo por el cual el Estado ha emprendido acciones para combatir este flagelo, pero de cuya actividad estatal se funda la responsabilidad en función de las acciones y estrategias que ha emprendido la institucionalidad en la lucha contra la droga en el país como parte de la cadena del narcotráfico.

1.3. Antecedentes del Narcotráfico en Colombia

La historia de un “negocio altamente rentable, violento, desatendido y tolerado por años en la sociedad colombiana” (Sáenz Rovner, 2021) tiene sus orígenes desde 1920, año en el cual como lo señala Eduardo Sáenz, el Gobierno de Marco Fidel Suarez ante la evidencia de cultivos ilícitos prohibió el cultivo de marihuana, ordenando la destrucción de las plantaciones existentes, como se observa de la Ley 11 de 1920 (Congreso de la República de Colombia, 1920); evidenciando a su vez que para 1930 detrás de las drogas de laboratorios legales, se generó el tráfico ilícito o el origen del narcotráfico.

⁴ Al respecto la Presidencia de la República presentó diferentes asesinatos ocurridos en Colombia, frente a personas que buscaron medidas en contra de narcotraficantes y que como consecuencia vieron afectada su vida e integridad. A título de ejemplo, recuérdese los asesinatos de: Rodrigo Lara Bonilla quien como Ministro de Justicia evidenció diferentes casos de personas vinculadas con el narcotráfico; el asesinato de más de 15 magistrados en la toma del Palacio de Justicia con el fin de afectar los archivos que buscaban la extradición de narcotraficantes en el marco de un Tratado de Extradición con Estados Unidos, entre otros. Para ello, véase: Presidencia de la República de Colombia. (1990). *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*.

Más adelante en la historia, y como antecedente normativo, se debe señalar que en 1961 ante la evidencia de los efectos que generaban los estupefacientes en la salud, fue promulgada la Convención Única sobre Estupefacientes, aprobada en Colombia con la Ley 13 de 1974 (Congreso de la República de Colombia, 1974). Además, en 1971 se expidió el Convenio sobre sustancias sicotrópicas, ante la preocupación de las naciones por los riesgos de estas sustancias para “la salud física y moral de la humanidad” (Naciones Unidas, 1971), convenio que fue aprobado por Colombia mediante la Ley 43 de 1980 (Congreso de la República de Colombia, 1980).

Avanzado un poco más, véase cómo en Colombia, el crecimiento del narcotráfico se observa exponencialmente en 1970, año en el cual se empezó a generar la denominada bonanza marimbera. Fue así, como el presidente Misael Pastrana encontró en el narcotráfico “un peligro creciente que puede destruir nuestra sociedad” (Sáenz Rovner, 2021), por lo que en línea con la guerra contra las drogas, declarada por Richard Nixon, Misael Pastrana expidió el Decreto 1206 de 1973 (Presidente de la República de Colombia, 1973) reglamentado con el Decreto 1188 de 1974 (Presidente de la República de Colombia, 1974), mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes como órgano asesor del Gobierno nacional para formular las políticas, los planes y programas que las entidades deben adelantar para la lucha contra las drogas.

En tal sentido, amparado en dicho órgano, durante “la administración de Julio César Turbay Ayala (1978 – 1982) se emprendió un proceso de erradicación forzada aérea de cultivos de uso ilícito” (Salgado Ruiz, 2019), “para combatir la aparición y el rápido crecimiento de los cultivos de marihuana en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, cultivos que financian la cadena de valor del narcotráfico, lo anterior mediante el uso del componente Paraquat” (Vargas Meza, 1999), donde fueron múltiples las afectaciones generadas en el desarrollo de esta estrategia, entre estas, violaciones a los derechos humanos.

Seguidamente, y en pro de salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados de sus ciudadanos, por los efectos en la salud y la seguridad nacional que generan las drogas de uso ilícito financiadoras del narcotráfico, durante el Gobierno de Belisario Betancur se sancionó la Ley 30 de 1986 (Congreso de la República de Colombia, 1986), reglamentada mediante el Decreto 3788 del mismo año (Presidente de la República de Colombia, 1986), por medio de la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes donde se faculta a el Consejo Nacional de Estupefacientes para ordenar la destrucción de toda plantación que no posea licencia, facultad que evidencia el carácter legal y prohibicionista del Estado frente a los cultivos de drogas, al ser estas fuentes de financiación de los GAO.

Más adelante, dentro de las estrategias contra el narcotráfico, durante el periodo presidencial de Virgilio Barco “se continuó con el uso de glifosato para la erradicación de coca” (Salgado Ruiz, 2019), con una política eminentemente represiva que se mantuvo entre 1990 y 1998 y se intensificó ante el crecimiento de cultivos de uso ilícito, fuentes de financiación del narcotráfico; fenómeno que como ya se mencionó desestabiliza la economía nacional, y desde el punto de vista de la seguridad genera guerra, choque de poderes ilegítimos e intentos de dominio de tierras.

Así las cosas, y fundamentando los efectos de las drogas de uso ilícito, en la salud y la seguridad nacional se encuentra que Cesar Gaviria aprobó mediante la Ley 67 del 23 de agosto de 1993 la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 (Congreso de la República de Colombia, 1993b).

Adicionalmente, el entonces presidente Ernesto Samper durante su administración expidió el Decreto 472 de 1996 (Presidente de la República de Colombia, 1996), con el cual se creó un Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – PLANTE, el cual buscaba brindar a pequeños productores de cultivos de uso ilícito, una alternativa económica de forma tal que sustituyeran cultivos de uso ilícito por lícitos; programa creado por los resultados negativos que estaban

teniendo las políticas prohibicionistas no solo por la no disminución de los cultivos de uso ilícito, sino también por la sistemática violación de derechos humanos. Políticas de erradicación de cultivos de uso ilícito que hoy tristemente continúan a efectos de hacer frente al narcotráfico y donde con ocasión a la actividad riesgosa que realizan particulares en calidad de GME, en apoyo a la administración para combatir el narcotráfico, muchos civiles se han visto afectados.

Siguiendo los antecedentes históricos del narcotráfico por periodo presidencial, y enfocando este a las estrategias de erradicación de los cultivos de uso ilícito como parte de las acciones contra el narcotráfico, se encuentra que, Andrés Pastrana durante su periodo presidencial proyectó el Plan Colombia “como una estrategia de Estado que buscaba desarrollar grandes inversiones en el campo social, con el fin de satisfacer necesidades de los campesinos y ofrecer alternativas a los cultivos ilícitos que se irían erradicando en forma concertada” (García Luna, 2013).

Hasta aquí, se empiezan a observar comportamientos del Estado Colombiano en la lucha contra el narcotráfico con un enfoque eminentemente prohibicionista, el cual fue fortalecido durante los mandatos de Álvaro Uribe e Iván Duque, y aunque Juan Manuel Santos intentó dar un giro a la política como se ilustra en el texto titulado “De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas” (Campero et al., 2013), vemos cómo durante su mandato también llevó a cabo labores de erradicación mediante un método altamente vulnerante de los derechos humanos, como lo es la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito en el marco de un conflicto armado interno, buscando en últimas con esta actividad, una disminución en los cultivos de uso ilícito en territorio colombiano y por ende del primer eslabón de la cadena del narcotráfico.

De los antecedentes históricos referenciados, no puede negarse que la droga constituye un problema para la humanidad, más aún cuando estas son fuente de financiación de los grupos armados, quienes se han encargado de generar violencia y terrorismo en la sociedad

colombiana, pero de donde no escapan los daños que han tenido que padecer millones de seres humanos que han coadyuvado con el Estado Colombiano en esta lucha contra el narcotráfico.

1.4. Estrategias de Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito emprendidas por el Gobierno Nacional como parte de la lucha contra el Narcotráfico

Antes de analizar las estrategias de erradicación de cultivos de uso ilícito lideradas por el Gobierno Nacional para combatir al narcotráfico, resulta necesario evidenciar en primer lugar que el narcotráfico se ha constituido como un fenómeno internacional. Por tanto, y como lo evidencia la historia, la lucha liderada por Colombia contra las drogas, fuente de financiación del narcotráfico y de los Grupos Armados Organizados (Gobierno de Colombia, 2019), no supone el fin de esta economía criminal, pues conforme a la teoría del mercado negro siempre que exista “una economía que obligue a producir y a vender ciertas cantidades mínimas, así como una oferta sin precio determinado” (Garcia, 1989), ello permitirá la existencia del negocio.

La anterior reflexión, merece ser resaltada toda vez que, en la lucha incansable contra las drogas, se ha generado el sufrimiento indebido de cargas antijurídicas sobre particulares civiles que han apoyado tales labores de erradicación en el marco de un conflicto armado interno, lo que nos hace un llamado a replantear estas políticas por los efectos que estas tienen en la sociedad y que el Derecho Administrativo, nos permite evidenciar.

Sobre el particular, autores como Carlos Eduardo Vargas Manrique señala que la lucha desenfrenada del Gobierno Nacional ha estado enfocada en “combatir la primera fase de producción de las drogas y reducir la oferta de narcóticos, principalmente a través de la fumigación y destrucción de las áreas sembradas” (2004), sin importar el costo que ello represente, como se observa dentro de la modalidad de GME, cuya responsabilidad estatal se pretende ilustrar en el segundo capítulo del presente escrito.

Con la anterior claridad, y teniendo en cuenta que el objeto del presente trabajo consiste en analizar la posible responsabilidad del Estado Colombiano como consecuencia de los daños antijurídicos causados a civiles que desarrollan labores de erradicación manual de cultivos

ilícitos, con la implementación de la figura GME, se analizarán de manera particular las estrategias desarrolladas durante los mandatos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque, pues fue en estos gobiernos donde civiles participaron de estrategias de erradicación manual forzosa contra cultivos ilícitos, resultando en consecuencia afectados como producto de su participación en tal labor; contexto histórico necesario con el fin de analizar en el segundo y tercer capítulo la eventual responsabilidad interna e internacional del Estado colombiano, como consecuencia de los daños antijurídicos que ha causado el Estado por acción u omisión frente a la garantía de los derechos humanos de terceros civiles expertos en labores del campo, cuando actúan como integrantes de GME.

Lo anterior, sin dejar de hacer mención a otras modalidades de erradicación en el marco de la política de lucha contra las drogas, que también podrían generar responsabilidad estatal y que corresponden a:

- ♦ PECIG: Si bien de los antecedentes anteriormente relacionados encontramos que desde 1970, ya el Gobierno Nacional erradicaba mediante aspersión aérea con diferentes herbicidas como paraquat y glifosato, es preciso señalar que el Consejo Nacional de Estupefacientes mediante Resolución 1 del 11 de febrero de 1994 (Consejo Nacional de Estupefacientes, 1994), adoptó como política la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea de glifosato, cuya modalidad de erradicación fue suspendida en virtud a los daños que su desarrollo generaba; ordenada mediante Resolución 6 del 29 de mayo de 2015 (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2015).

- ♦ Programas de Desarrollo Alternativo: Proceso mediante el cual se busca que las personas, y en especial “campesinos, colonos e indígenas se desvinculen de los cultivos de uso ilícito, pasando así a otros proyectos productivos que les permitan a estos satisfacer sus necesidades y las de sus familias” (Macias Martinez, 2005).

♦ PECAAT: Dentro de la erradicación forzosa, se construyó como una política para intervenir el narcotráfico, creando así como sus siglas lo indican el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión terrestre con glifosato, autorizado mediante la Resolución 9 de 2016 (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2016) y Resolución 1 de 2017 (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2017).

♦ PNIS: Como deriva de sus siglas es un Programa que busca sustituir cultivos de uso ilícito por lícitos, creado mediante el Decreto Ley 896 de 2017 (Presidente de la República de Colombia, 2017), y el cual se desarrolló como consecuencia de lo acordado en el Acuerdo Final de Paz.

♦ Erradicación Manual Forzosa: Enfoque que supone “combatir la primera fase del narcotráfico, buscando con ello la reducción del producto para que los actores del narcotráfico no tengan oferta para la demanda” (Caballero Farfan, 2019). Particularmente, esta política de erradicación de cultivos ilícitos se planteó para llevarla a cabo a través de: i) Grupos Especiales; ii) Erradicación Manual Voluntaria; iii) Estrategia de Erradicación Manual Forzosa dividida en dos componentes que corresponden por un lado a la desarrollada por miembros de la Fuerza Pública o en segunda medida por civiles en calidad de Grupos Móviles de Erradicación – GME⁵, como lo refleja el CONPES 3669

⁵ Maykol Rafael Caballero, nos presenta un análisis sobre la creación, así como la evolución de la estrategia y efectividad de los Grupos Móviles de Erradicación desde un enfoque de política pública y finanzas, mostrando la poca efectividad de esta política creada por el Gobierno Nacional con miras a reducir los cultivos de uso ilícito. En esta investigación, el autor concluye que Colombia no ha logrado una política con resultados eficientes generando con ello que nuestro país siga siendo uno de los mayores productores de sustancias de uso ilícito. No obstante, en este estudio no se ahonda en la responsabilidad del Estado por las consecuencias de esta política pública en la lucha contra el narcotráfico, como se pretende desarrollar en este escrito.

Conviene resaltar que estos Grupos inicialmente se desarrollaron como una estrategia Presidencial, encontrándose entonces bajo el control de Acción Social, luego pasaron al Departamento de Prosperidad Social, para ser luego competencia del Ministerio de Defensa Nacional su dirección.

Para mayor desarrollo sobre la historia y desarrollo de los Grupos Móviles de Erradicación véase entonces: Caballero Farfan, M. R. (2019). *Análisis de la evolución de la estrategia de erradicación manual con Grupos Móviles de Erradicación durante los años 2012-2016, desde un enfoque de implementación de la estrategia*. [Trabajo de Grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/052b2113-e5a1-4ef9-949a-33ef3f81842e/content>

de 2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2010), segunda de las cuales corresponde al objeto de estudio.

1.4.1. Administración del presidente Álvaro Uribe (2002 – 2010)

La continuidad de políticas represivas contra los cultivos ilícitos se observó durante el mandato presidencial de Álvaro Uribe, quien a través de la Política de Defensa y Seguridad Democrática presentada al país en 2003, planteó dentro de las diferentes acciones contra el narcotráfico la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito. En esta política en concreto, se proyectó como un planteamiento del entonces consejero presidencial Luis Alfonso Hoyos, la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, quienes hoy en día se conocen como los GME.

Concretamente “a partir del documento CONPES 3218 de marzo de 2003 y el Acta No.34 y 35 de 2004 del Consejo Directivo del Fondo de Inversiones para la paz (FIP) se creó el GME justificado como una estrategia complementaria de lucha contra los cultivos de uso ilícito” (Vargas M, 2022); fundando la legitimidad de dicha estrategia en que es un deber de los Estados abordar de forma integral y compartida el problema de las drogas ilícitas.

Como hemos dicho, en general se afirma que el objetivo de los GME, consiste pues en apoyar a la Fuerza Pública en labores de erradicación manual forzosa, buscando en últimas con esta actividad, una disminución en los cultivos de uso ilícito en territorio colombiano. A primera vista, se podría pensar que dicha labor no representa peligrosidad alguna. Sin embargo, ante la evidencia de los daños que han sido causados a los GME y la realidad social colombiana, donde los ataques terroristas, las MAP, las MUSE, son una constante en esta actividad, la base sobre la que se estructura la responsabilidad estatal puesto que, “sin necesidad de una falla del servicio, el Estado para cumplir una misión permitió que particulares prestaran un servicio público pese a los riesgos de actos terroristas” (Tamayo Jaramillo, 1997).

Es por ello que como se verá, encontrándose las acciones de los GAO dirigidas contra el Estado mismo y al exponer este a un riesgo excepcional a los GME, el fundamento principal para

atribuir responsabilidad estatal por los motivos que en esta investigación se estudian. Lo anterior, en la medida que en un caso en concreto no se pruebe una falla en el servicio como fuente del daño antijurídico causado al civil que desarrolla labores de erradicación. Pues, no resulta lógico que se formule para la no declaratoria de responsabilidad una causa extraña, el hecho de un tercero o la culpa exclusiva de la víctima, toda vez que fueron esos riesgos inherentes a la actividad de erradicación de cultivos de uso ilícito, los que hicieron que los GME “se encontraran acompañados en todas sus labores por la Fuerza Pública, para brindarles la seguridad a los mismos y de desarrollar acciones contra los Grupos Armados, como por ejemplo realizar el desminado de las zonas a ejecutar las labores de erradicación” (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

1.4.2. Administración del presidente Juan Manuel Santos (2010 – 2018)

A partir del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, si bien la sustitución de cultivos de uso ilícito fue la bandera en la política del presidente Juan Manuel Santos contra el narcotráfico, se encuentra que en su periodo se implementó simultáneamente la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito dentro de la cual continuó con la participación de civiles en la modalidad de GME; fundamentando aquella en menores riesgos para la salud y el medio ambiente que los generados por la aspersión aérea con glifosato, pero donde desafortunadamente producto de la participación de particulares en labores propias de los órganos de la administración, se generaron daños antijurídicos los cuales se encuentra llamado el Estado a reparar como se encontrará en las decisiones del Consejo de Estado a analizar en el segundo capítulo.

1.4.3. Administración del presidente Iván Duque Márquez (2018 – 2022)

En la política Ruta Futuro adoptada por el Gobierno Nacional para enfrentar el problema de las drogas se parte de la premisa que “el narcotráfico permanece como la principal fuente de ingreso del crimen organizado” (Gobierno de Colombia, 2018), siendo necesario una política

integral para enfrentar el problema de las drogas en Colombia, al considerar que ninguna estrategia, por sí sola, soluciona las condiciones generadas por los cultivos de uso ilícito.

Conforme al enfoque anterior, donde se plantea una política general de lucha contra el narcotráfico, es preciso aclarar antes de entrar a analizar la responsabilidad del Estado con ocasión a los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, que cada región tiene situaciones diferenciales desde el punto de vista social, económico y cultural; por tanto, no es correcto aplicar respuestas homogéneas sin tener en consideración las situaciones propias de cada región afectada por el narcotráfico. Para estos efectos, si bien no constituye el punto central de la investigación, es importante recordar que, encontrándose el Estado Colombiano organizado como República unitaria, la misma Constitución Política reconoce a su vez la autonomía de las entidades territoriales⁶.

Partiendo de esa premisa, vemos como la política de lucha contra el narcotráfico debió y debe responder a las particularidades de cada territorio, y no consolidarse de forma general, teniendo en cuenta que cada espacio responde a dinámicas diferentes a pesar de encontrarnos conformados como República unitaria.

Como lo referencia la doctora Vanessa Suel, de quien destaco su invaluable apoyo en este proceso de investigación, esta situación en la práctica⁷ genera “la ausencia de participación de los entes periféricos, departamentos y municipios, en los grandes temas políticos y económicos del Estado” (Restrepo, 1994, citado en Suel Cock, 2013, p. 327), como por ejemplo

⁶ ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

⁷ Cuando se emplea el término “en la práctica”, es porque teóricamente la Constitución Política de 1991 si pone de presente la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, y por su parte consagra a las regiones como ente que busca el desarrollo social y económico de un respectivo territorio. Esto quiere decir, que teóricamente cuentan con capacidad para la defensa de sus intereses, pero en la práctica nos encontramos que Colombia sigue respondiendo a un centralismo que evidencia que las políticas se encuentren en ciertas ocasiones alejadas a la realidad de los entes territoriales. Para mayor desarrollo véase: Suel Cock, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: La asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Revista Universitas - Universidad Javeriana*, 62(127), 310-339. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.VJ127.npeu>

en la política de lucha contra el narcotráfico. Ello genera que no se atiendan las dificultades de cada población, y en consecuencia se envíe a civiles a desarrollar labores de erradicación en zonas donde el conflicto armado sigue latente.

En el caso colombiano, se evidencia como la política de erradicación puede resultar efectiva en ciertas zonas, precisamente por las dinámicas mismas de cada región. Sin embargo, en otros espacios del territorio colombiano, lejos de obtener resultados positivos que afecten esta economía criminal, se encuentra que los GAO buscan mantener el control de sus cultivos para lo cual desarrollan acciones contra el Estado mismo como la instalación de minas antipersonal o ataques terroristas donde civiles se han visto afectados.

Desde esa perspectiva, Vanessa Suelt en el mismo estudio titulado “Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación”, ha llamado la atención en la necesidad de articular y cooperar entre el sector central y los diferentes territorios los intereses de estos últimos, con el fin que, políticas generales como las de la lucha contra las drogas atiendan las particularidades de cada territorio.

Volviendo al problema jurídico planteado, llama la atención que, aun reconociéndose la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, durante el Gobierno del presidente Iván Duque “se multiplicó la capacidad de erradicación manual, de 23 grupos móviles de erradicación (GME) en julio de 2018 a 100 para el año 2019” (Corte Constitucional, 2019). Conforme a lo expuesto debemos preguntarnos, ¿no tuvo en cuenta el Gobierno Nacional los daños y los escasos resultados generados en la lucha contra el narcotráfico?

1.4.4. Administración del presidente Gustavo Petro (2022 – 2026)

Uno de los pilares del Gobierno del presidente Gustavo Petro ha sido “entrar en una era de paz” (Petro & Márquez, 2022), lo que implica para nuestro estudio, un cambio en la lucha contra las drogas ilícitas, siendo el centro de la misma el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los individuos. Partiendo de tal premisa, se infiere entonces que la

participación de civiles en labores de erradicación no tendría acogida en esta administración, pues en el desarrollo de esta, la vida de muchos civiles se ha visto sesgada y por su parte su integridad afectada.

De la reflexión que aquí hemos hecho, y si bien el Gobierno Nacional ha planteado como necesario “enfocar la lucha contra el narcotráfico desde otras dimensiones como la interdicción o la captura de los principales cabecillas del narcotráfico de forma que prevalezca el respeto por los derechos de las personas a la vida, integridad, ambiente sano” (Ministerio de Defensa Nacional, 2023); no con este nuevo enfoque de lucha contra los estupefacientes, se elimina la erradicación manual forzosa, pues en esta misma ruta de Gobierno se establece como estrategia para abordar el problema mundial de las drogas, la necesidad de “emplear estratégicamente la erradicación forzada, con plena observancia de los derechos humanos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2023), teoría que en un contexto de conflicto armado interno donde los actores armados buscan ganar espacios y mantener su capacidad económica, no puede suponer la no violación de derechos humanos.

Para sustentar este argumento, la Comisión de la Verdad ya ha ejemplificado la responsabilidad estatal por la infracción al DIDH, la cual deriva no porque el Estado en sí mismo afecte derechos a la vida, integridad, entre otros, sino porque “en un contexto de conflicto armado la violencia tiene un propósito claro: destruir al enemigo” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022b), en este caso al Estado con independencia de quien ejecute materialmente la labor; cobrando tal afirmación relevancia para los daños antijurídicos causados a los GME, ya que al tener incluidas en sus economías criminales la actividad del narcotráfico que se financia de los cultivos de uso ilícito, dichos GAO desarrollarían operaciones en contra de los terceros particulares y del Estado, para limitar la lucha institucional desplegada en busca de eliminar esta fuente de financiación ilegal de las estructuras criminales participantes.

En pocas palabras, la acción de no prohibir que civiles erradiquen forzosamente los insumos (cultivos ilícitos) que han sido fuentes de financiación de los Grupos Armados, genera que estos últimos “conviertan a los particulares en actor de confrontación” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022b), pero no por el hecho de ser civiles, sino por su apoyo al Estado en la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, caso en el cual de forma unificada jurisprudencial y doctrinariamente se ha señalado que:

“Frente a atentados terroristas generados por terceros, es necesario dar aplicación al riesgo excepcional como título de imputación para atribuirle la responsabilidad al Estado, ya que el Estado al combatir las actuaciones delincuenciales de los grupos narcotraficantes para restablecer el orden público, sometió a la población civil a un riesgo que excedió notoriamente las cargas que normalmente debe soportar” (Consejo de Estado, 2017c), como sucede frente a los GME.

“Si bien en principio, la responsabilidad del Estado por actos terroristas se sustentaba básicamente en el funcionamiento anormal del servicio público, en cuanto el acto terrorista se genera cuando la Administración ha actuado mal, tardíamente o no ha actuado; no es menos cierto que hay ocasiones donde puede que la actuación de la Administración se ajuste a la legalidad, pero donde en ejercicio de su actividad administrativa de servicio público, coloca en situación de riesgo a los administrados, es decir expuestos a un atentado terrorista” (Güechá Medina, 2006), como opera para aquellos civiles en modalidad de GME que son colocados por el Estado mismo en un riesgo por parte de los GAO cuya principal fuente de financiación la encuentran en los cultivos de uso ilícito, derivándose en virtud de lo anterior tal responsabilidad y obligación de reparar, bien sea con o sin culpa de la administración (Subrayado fuera del texto).

Siendo entonces pertinente acudir a la Jurisdicción Contencioso – Administrativa a través del medio de control de reparación directa para que el Estado responda ante el daño causado

derivado de la actividad riesgosa, más aun conforme a tendencias contemporáneas del Derecho Administrativo que fundamentan la presente investigación como la constitucionalización de este.

1.5. Particularidades de la Lucha contra las drogas en Colombia

Al realizar un análisis de la lucha contra las drogas y las consecuencias que ello tiene en la sociedad, resulta pertinente cuestionarnos si, ¿Resulta conveniente continuar con una política de erradicación de cultivos ilícitos como primer eslabón que nutre la cadena de este negocio ilícito?

Como punto de partida al anterior interrogante, parecería sensato continuar atacando todos los escalones de un fenómeno criminal, sangriento, vulnerable de derechos humanos, donde la salud del individuo se ve afectada y la libertad del ser humano también. Pero, si se tienen en cuenta los efectos prácticos que surgen como resultado de tal normatividad, se llegaría a la conclusión de un evidente fracaso de la lucha contra las drogas del Estado.

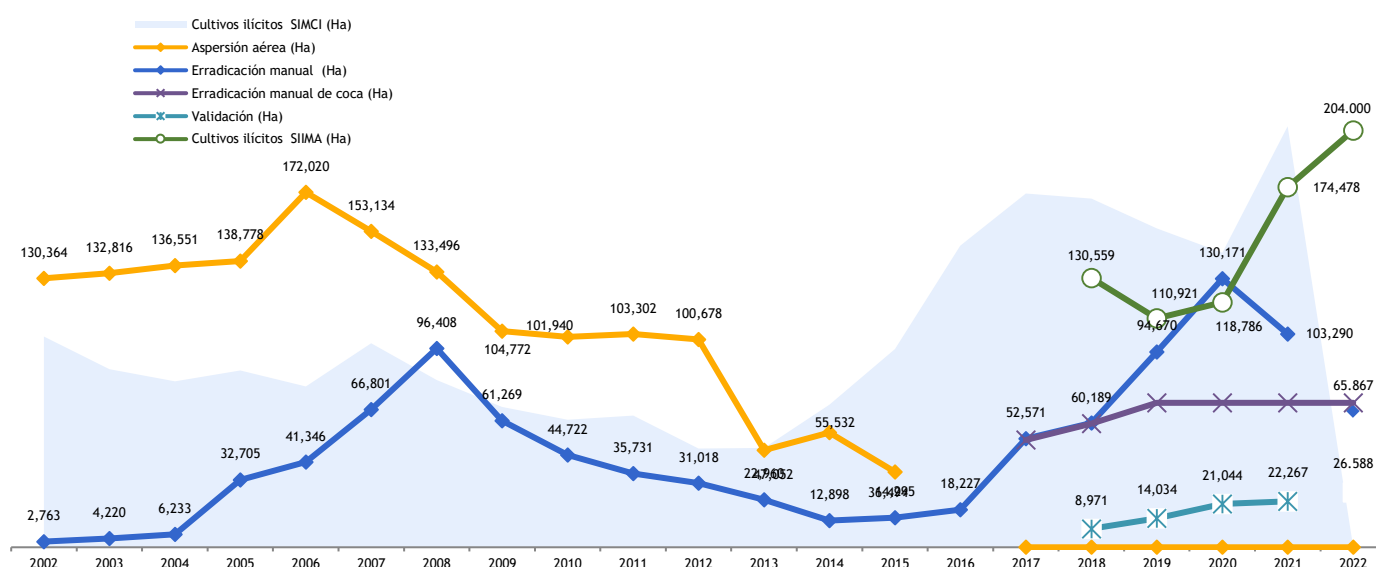


Figura 1. Número de hectáreas de cultivos ilícitos en el territorio colombiano 2002-2022. Fuente. Ministerio de Defensa Nacional.

En efecto, al margen del informe presentado por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se encuentra que Colombia alcanzó durante el 2021 su nivel

histórico más alto de cultivos de uso ilícito, llegando a un total de 204.000 hectáreas presentando con ello un aumento del 43% (2022).

Así, a buena hora se concluye por Felipe Tascón Recio que, “el mercado ilegal de las drogas no ha dejado de crecer concluyendo con ello que las políticas prohibicionistas como las adoptadas en Colombia han sido diseñadas para fracasar y para beneficiar a aquel que se encuentre en el negocio capitalista” (2021), dejando también como resultado afectaciones a la población civil producto de las acciones que continúan desarrollando los GAO que se nutren de los cultivos ilegales.

Como se evidencia en la cita previa, y conforme se señala por la Comisión de la Verdad, “la guerra contra las drogas que ataca a los cultivadores y a los elementos más bajos de la cadena de producción, ha sido un fracaso principalmente porque no ha dejado como resultado el desmonte del narcotráfico, a lo que se suman tristemente un número enorme de víctimas en el marco del conflicto armado interno” (2022); como por ejemplo los civiles GME, quienes en un contexto de miseria participaron en la lucha contra las drogas, lo que les generó un desenlace fatal por la acción u omisión del Estado, al no prevenir que ante “uno de los problemas de seguridad, estas como infracciones al derecho internacional humanitario ocasionados por los grupos armados ilegales tales como confinamientos, desplazamientos, minas antipersonal (MAP), munición sin explotar (MUSE), artefactos explosivos improvisados (AEI)” (Ministerio de Defensa Nacional, 2023), civiles participaron en la lucha contra una economía criminal.

Por tanto, encontrando que “el camino para llegar a un territorio libre de cultivos ilícitos sigue siendo complejo” (Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012), debe el Estado Colombiano evaluar la suspensión de las labores de erradicación manual con la participación de civiles, y buscar otra posible solución al problema de las drogas ilícitas con ocasión a las devastadoras consecuencias que dicha política ha tenido y que ha generado altos costos a la humanidad. La anterior afirmación encuentra que

no solo debe ser ajustada la política de lucha contra las drogas, sino que a su vez el Estado debe responder por los daños antijurídicos ocasionados en el desarrollo de esta política.

En relación con la primera afirmación, investigadores del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito de la Universidad del Rosario, ya han puesto de presente que el aumento de la droga en Colombia se debe en gran medida a “problemas de gobernabilidad, institucionalidad, influencia política y social, así como de cultura” (Thoumi et al., 2006), siendo entonces estas las variables sobre las cuales se debe concentrar el Estado para una posible solución al problema del narcotráfico, y no políticas represivas con consecuencias negativas en la sociedad.

En cuanto al segundo punto, la responsabilidad estatal, aunque parezca una obviedad que todo daño antijurídico atribuible a la acción u omisión del Estado debe ser reparado, encontramos precisamente en los perjuicios causados con ocasión a la lucha contra el narcotráfico que no ha sido siempre así. Sobre este punto, en el cual se profundizará posteriormente, se observa que solo hasta el 2015 se suspendió la aspersión aérea con glifosato producto de los daños antijurídicos que esta actividad generaba. Sin embargo, en una tensión entre los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, no se reconocía en ocasiones la responsabilidad estatal por los daños derivados de la actividad en mención, con la justificación que no se encontraban probados los elementos para imputar responsabilidad al Estado, lo que llevó a que por años se desarrollará como estrategia contra los cultivos ilícitos la aspersión aérea de los mismos.

De igual forma, encontrándose que en la erradicación manual con la participación de civiles erradicadores a su vez se generaron daños antijurídicos, es dable afirmar que esta política también debía suspenderse conforme a los riesgos que la misma presentaba y como será analizado en los aportes jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Ahora, al leer los párrafos anteriores nos preguntamos ¿dónde está lo peligroso de que civiles participen en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito? ¿Acaso en qué consiste

esta actividad? A primera vista, uno podría pensar que el hecho de que civiles participen en la eliminación de cultivos ilícitos mediante el uso de su fuerza física y mediante el empleo de palines para retirar la planta (que es en últimas lo que realizan los GME), no implica en sí una actividad riesgosa.

Sin embargo, ello no significa que no existe responsabilidad del Estado con el pretexto de que la actividad de erradicación con el apoyo de GME no genera riesgo alguno; pues, ya ha sido aceptada por la Jurisdicción Contencioso Administrativo, la tesis de que existe peligrosidad en las labores de erradicación que ejecutan civiles, bajo el entendido que:

“la labor como erradicador manual de cultivos ilícitos constituye una actividad en sí misma peligrosa, por lo que existen protocolos para su desarrollo; es decir, es de alto riesgo, considerando que en las mismas zonas existe presencia de grupos armados al margen de la ley, así como conocimiento de la existencia de artefactos explosivos” (Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá., 2020).

Siendo consecuentes con la anterior referencia, se afirma entonces que la estrategia de lucha contra las drogas, como notábamos antes, ha dejado una serie de consecuencias como por ejemplo la afectación de civiles en sus labores como GME, siendo la materialización del riesgo al que fueron expuestos en un contexto de persistencia de los GAO, el principal argumento para atribuir responsabilidad al Estado Colombiano.

En otros términos, la responsabilidad se predica, ya que, aun teniendo conocimiento las autoridades colombianas de la existencia de un conflicto armado interno, donde los GAO desarrollarían acciones para poner límite a las intenciones del Estado de erradicar los cultivos, que como bien ha sido reconocido son fuentes de financiación de estos, permitieron que civiles coadyuvaran a las labores de erradicación con el fin de tener el Estado entonces, un beneficio de dicha actividad, pero que en la práctica como particularidad de las estrategias de lucha contra el narcotráfico no termina de solucionar el problema.

1.6. Conclusiones del Capítulo

A modo de conclusión, se encuentra que el Gobierno Colombiano durante años ha desarrollado una guerra contra las drogas basada en políticas represivas, justificando las mismas en las consecuencias negativas que tiene el narcotráfico. Por ello, los diferentes mandatarios presidenciales han encontrado que es necesario combatir el narcotráfico por el carácter oscuro del mismo en la vida de las personas, así como en la seguridad nacional.

No obstante, como se encuentra en el presente capítulo y como ha sido en otras ocasiones estudiado, las políticas prohibicionistas siguen sin resolver el problema que data de 1920, dejando como consecuencia efectos negativos en la sociedad. Ejemplo de lo mencionado, las afectaciones ocasionadas a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito, producto de las acciones terroristas que los GAO han emprendido en contra del Estado mismo con el fin de “torpedear” las actividades desarrolladas por la administración Nacional en contra del fenómeno que aquí se ha analizado.

Para cerrar estas líneas, citaré a Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Guzmán, quienes mejor resumen que las estrategias o políticas públicas del Gobierno Colombiano en contra del narcotráfico, han constituido líneas eminentemente “represivas, poco efectivas y altamente influenciadas por la normatividad desarrollada en el ámbito internacional” (2010), y que por las consecuencias de su desarrollo pueden implicar responsabilidad estatal, circunstancia que se pretende explicar a continuación.

Capítulo II

Responsabilidad del Estado Colombiano por los Daños Causados a Civiles

Erradicadores en el marco de la Política de Lucha contra las Drogas, Fuentes de

Financiación del Narcotráfico

2.1. Introducción al Capítulo

A pesar de lo elemental y el desarrollo que existe sobre la Responsabilidad del Estado Colombiano⁸, y a propósito de la discusión sobre el sistema de fuentes aplicable a esta materia, se encuentra que la responsabilidad del Estado constituye un asunto de primordial origen jurisprudencial. Evidencia de ello, se observa en el Fallo Blanco de 1873 (Saavedra Becerra, 2002)⁹, altamente discutido para exponer la teoría de responsabilidad en el derecho francés y en nuestra Nación. Así mismo, si bien en 1991 fue elevada a rango constitucional la teoría de responsabilidad del Estado, se sigue tomando como fuente la jurisprudencia, lo que para muchos genera inseguridad jurídica toda vez que, en ocasiones se ha mencionado que los jueces se adaptan a las políticas gubernamentales, lo que hace que sus fallos pueden estar guiados a las políticas públicas de la administración Nacional.

Con base en lo anterior, y siendo estrictos en la interpretación del artículo 90 de la Constitución Política de 1991, en el presente capítulo se entrará a analizar la responsabilidad del Estado Colombiano sobre unos daños en concreto causados a civiles erradicadores en la lucha

⁸ Para mayor desarrollo sobre la teoría clásica de la responsabilidad del Estado Colombiano véase: Constitución Política de Colombia, jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en materia de responsabilidad del Estado Colombiano y a su vez a los académicos: Juan Carlos Henao, Enrique Gil Botero, Ramiro Saavedra Becerra, Hugo Andrés Arenas, Gabriel Figueroa Bastidas y Santofimio, quienes de forma práctica ilustran desde sus orígenes la teoría de responsabilidad; autores que son citados en el presente escrito pero solo para desarrollar la teoría de responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra el narcotráfico.

⁹ El autor nos plantea el caso del Fallo Blanco, donde “una niña que trataba de atravesar los rieles que cortaban la calle en la ciudad de Burdeos fue atropellada por una vagoneta de la Compañía Nacional de Manufactura de Tabaco –de propiedad estatal-, ahí la menor sufre graves lesiones que culminarán con la amputación de las piernas”. En el caso en concreto, al resultar afectada la menor por un vehículo de propiedad estatal, se le atribuye la responsabilidad al Estado, toda vez que sus ciudadanos no tenían el deber de soportar una afectación que el hecho de vivir en sociedad no les exige. Para mayor desarrollo véase: Saavedra Becerra, R. (2002). *La responsabilidad extracontractual de la administración pública* (1.ª ed.). Ibañez.

contra las drogas. Particularmente, es en este contexto donde se busca ya no solo desde disciplinas como la sociología, filosofía, entre otras, dar un giro a la política eminentemente prohibicionista de lucha contra el narcotráfico, sino modificar la misma, conforme a las experiencias positivas del derecho administrativo que de suyo responde a tendencias como la constitucionalización, donde la legitimidad de las autoridades de la República ya no solo se encuentra en que están actúen conforme a la ley, sino que es necesario que estas orienten su labor a la satisfacción de los derechos del individuo en el marco del Estado Social de Derecho, pues precisamente esta tendencia contemporánea del derecho administrativo busca en términos de responsabilidad estatal “promover la garantía de los derechos e intereses de los administrados y su patrimonio” (Consejo de Estado, 2018c).

Así, el presente capítulo constituye de primordial importancia para responder el problema jurídico planteado líneas atrás, que en otros términos busca responder a si ¿es responsable el Estado Colombiano de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas?, interrogante no solo para retomar el estudio de la responsabilidad del Estado, sino con el fin de reparar a todos aquellos que se han visto afectados y, a su vez, en virtud del principio de prevención para evitar que estos actos vuelvan a presentarse.

De la reflexión propuesta, el presente capítulo se desarrollará a través de 7 apartados. Inicialmente, se estudiará el **origen de la responsabilidad del Estado Colombiano** para analizar si esa semilla que dio frutos a la teoría de responsabilidad, aplica también en el caso de daños antijurídicos causados a civiles en la lucha contra las drogas ilegales. Seguidamente, buscando justicia y una reparación integral para los integrantes de los GME que se han visto afectados, se desarrollará la **noción y los elementos de la responsabilidad de la administración aplicable en Colombia**, esto con el fin de esclarecer y brindar al lector los fundamentos para aplicar la responsabilidad a la administración, los cuales sin duda deben evaluarse y aplicar en caso que los mismos se configuren.

En forma coherente con lo presentado, en tercera medida se desarrollarán los **títulos de imputación** clásicos para atribuirle responsabilidad al Estado Colombiano como producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas, pues como se presentará no siempre que se genere un daño antijurídico con un nexo causal entre el daño y la conducta del Estado existirá responsabilidad estatal, pues se requiere del fundamento jurídico que motive dicha responsabilidad.

En cuarto lugar, se desarrollarán brevemente las **causales** para que el Estado pueda eximirse de responsabilidad, lo que resulta sumamente valioso toda vez que para el estudio que nos ocupa, el Estado Colombiano ha buscado ampararse en que los daños antijurídicos causados son hechos de un tercero o incluso de la propia víctima.

En un quinto momento, se realiza un **análisis jurisprudencial** con base en la relatoría del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados a los Grupos Móviles de Erradicación, como un riesgo creado por el propio Estado, en caso de no configurarse una falla en la prestación del servicio de seguridad a los civiles que conforman los GME.

Para finalizar, se expondrán unas **experiencias positivas** que ha arrojado el Derecho Administrativo y en gran medida los llamados de la comunidad internacional, nacional y académica en materia de lucha contra las drogas y los derechos de las personas, como se expondrá en la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato.

En síntesis, se propone una mirada jurídica que implica no solo recopilar la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano, sino presentar la evolución jurisprudencial que ha tenido la Responsabilidad del Estado Colombiano. Se trata entonces, de evidenciar un cambio en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual producto de acontecimientos sociales, que han llamado la atención de la jurisdicción contencioso-administrativa, han implicado el reconocimiento de la Responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en el marco de la lucha contra los estupefacientes.

2.2. Origen de la Responsabilidad del Estado Colombiano

Inicialmente, no siendo una tarea fácil definir lo que conceptualmente se refiere a atribuir responsabilidad al Estado Colombiano por los daños antijurídicos que este ocasione, académicos como Hugo Arenas al iniciar su charla con los estudiantes de la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, parte por realizar una pregunta sumamente valiosa: para comprender la Responsabilidad del Estado Colombiano, ¿resulta necesario conocer su historia?

Respondiendo al anterior interrogante, debemos empezar por entender que no siempre ha existido la Responsabilidad del Estado. En este aspecto, observamos que, hasta mediados del siglo XIX, aún imperaban las monarquías absolutas cuyo poder provenía de un mandato divino, motivo por el cual se tenía el principio de no responsabilidad del Estado como aquel que prevalecía en la sociedad. El razonamiento aplicado, correspondía a que “si el poder del rey era de origen celestial, no podría este equivocarse y por tanto si no se equivoca no puede atribuírsele algún perjuicio” (Gil Botero, 2014).

En efecto, obsérvese cómo durante años, la idea dominante en el Derecho Administrativo se centró en que, siendo el Estado Soberano, no podría éste último ser llamado a responder. Fueron problemas mayúsculos y violaciones a los derechos humanos de las personas a las cuales el Estado les debía su protección, los que hicieron mutar este principio o expresión inglesa “The King can do no wrong” (Vidal Perdomo & Molina Betancur, 2019), pensamiento que hacía imposible atribuir responsabilidad al Estado; pues para la época de las monarquías absolutas los actos del príncipe eran considerados como actos de Dios y, por tanto, considerar que el príncipe o monarca se equivocaba era considerar que Dios mismo lo hacía, lo que generó durante dicho periodo una teoría de no responsabilidad de la administración.

Años después, producto de la Revolución Francesa, la Revolución Norteamericana, entre otras, se llegó a una teoría donde el Estado sí se equivoca, esto como consecuencia de un Estado más liberal que no se sujetaba a los principios conservadores de la religión, que llevaron

pues a abandonar la idea de los actos del príncipe como actos de Dios, a un Estado mucho más garante y protector en relación con el ser humano.

Conforme a lo expuesto y entendiendo que aun tendencias contemporáneas del Derecho como “la globalización no han logrado una homogeneización del derecho, pero donde si existe una claridad en que hay un principio al cual todos los países apuntan llegar: la responsabilidad, esto teniendo en cuenta que la eficacia de todo ordenamiento jurídico descansa en gran medida sobre su régimen de responsabilidad” (López, 2016, citado en Figueroa Bastidas, 2016), nos proponemos a estudiar ahora los orígenes de la responsabilidad en Colombia, para efectos de entender como este principio ha evolucionado, la jurisdicción encargada de dirimir los asuntos relacionados con responsabilidad estatal, para así tener los fundamentos a aplicar producto de los daños antijurídicos ocasionados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas. Para ello unos interrogantes merecen importancia ¿Cuándo surge la responsabilidad estatal en Colombia? ¿Cuáles son los fundamentos para atribuir responsabilidad? ¿Es la Corte Suprema de Justicia la encargada de dirimir estos asuntos en el 2023?

Recurriendo en primer lugar a la historia de la responsabilidad del Estado Colombiano, así como a sus fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales como fuentes del derecho, debemos comprender como se mencionó líneas atrás que anteriormente existía un principio de no responsabilidad del Estado. Recurriendo a la argumentación en contrario, se debe recordar que desde el 07 de diciembre de 1864¹⁰ la Corte Suprema Federal en Colombia empezó a “delinear los cimientos para atribuirle un daño al Estado en virtud del cual tendría que responder” (Arenas Mendoza, 2009), no siendo ello ilógico, puesto que se estaban generando daños con ocasión a las guerras civiles presentadas para la época.

¹⁰ Para estos efectos recuérdese que, con ocasión a la guerra civil, el Estado Colombiano fue llamado a responder como producto de las violaciones a la propiedad que se generaban para la época, toda vez que los ejércitos que estaban en guerra en ocasiones expropiaban casas para poder habitar mientras se desarrollaba la guerra. Conviene recordar a este aspecto la sentencia del 07 de diciembre de 1864, referenciada por Hugo Andrés Arenas, donde se “ordena al Gobierno a responder por una propiedad que había sido expropiada con el fin de utilizarla para la defensa del ejército federal y que fue destruida por un incendio”. Para mayor desarrollo véase: Arenas Mendoza, H. Andrés. (2009). *Estado irresponsable o responsable?: La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, luego de la guerra civil de 1876-1877* (edshlc.014353247.2; 1.ª ed.). Universidad del Rosario; Harvard Library Bibliographic Dataset. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014353247.2&site=eds-live>

Aproximándonos un poco más en la historia, y retomando trabajos como los del maestro Gabriel Figueroa Bastidas encontramos que “en 1886 la Constitución Política de Colombia, no contenía una norma expresa sobre responsabilidad patrimonial a cargo del Estado” (2016), posición igualmente sustentada por Ramiro Saavedra en su texto “La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública”, publicado en 2002.

No obstante, amparados en el deber del Estado de proteger la vida e integridad de los Colombianos, es como encontramos unas primeras pinceladas en el texto constitucional de 1886 de responsabilidad estatal, concretamente en los artículos 2, 33, entre otros, donde se fija la responsabilidad del Estado en caso de no velar por la protección de los derechos de los habitantes en su territorio nacional para el primer caso, o por las expropiaciones que el Gobierno hiciera por sí o por medio de sus agentes; otorgando en los términos del artículo 151 del texto en mención la competencia para conocer de estos asuntos contenciosos donde la Nación sea parte a la Corte Suprema de Justicia, facultades que hoy no se encuentran bajo esta jurisdicción.

En paralelo al desarrollo constitucional, resulta fundamental conocer las primeras decisiones jurisprudenciales que trazaron lineamientos en materia de responsabilidad estatal, reconociendo en estas con anterioridad a la Constitución Política de 1991, los elementos para atribuir un daño antijurídico a la Nación. Así las cosas, ilustres abogados e investigadores como Ramiro Saavedra y Libardo Rodríguez afirmaron que la Responsabilidad del Estado adquiere notoria aplicación a partir de las sentencias del 22 de octubre de 1896 y 20 de octubre de 1898 de la Corte Suprema de Justicia.

A manera de ejemplo encontramos que, en la sentencia del 22 de octubre de 1896 se le atribuye responsabilidad al Estado Colombiano como producto de la muerte de un nacional italiano, quien fue asesinado por la Policía Nacional. Se señala en la sentencia, que dicho homicidio, fue ocasionado en el marco de una comisión, a la cual asistieron 5 policías y un civil con autorización del Estado colombiano; por tanto, cometiéndose el hecho “en ejercicio del cargo o con pretexto del mismo” (Saavedra Becerra, 2002) es el motivo para atribuir responsabilidad

estatal. En esta decisión que ya ha sido ampliamente estudiada en diferentes textos, pero que conviene referenciar para el hilo conductor del presente escrito, la Corte Suprema de Justicia responsabiliza al Estado colombiano considerando que “todas las naciones le deben protección a los ciudadanos nacionales y extranjeros, por tanto, la no protección implicaría una violación a una norma jurídica que generaría la responsabilidad”¹¹. Para el caso en estudio esta premisa encuentra fundamento, en el sentido en que, si bien el Estado colombiano ha ejecutado una política contra un negocio altamente violatorio de derechos humanos, la protección que debe prestar es para todos los ciudadanos, en tanto que si por su acción u omisión no cumple este mandato está llamado a responder por la producción de un daño antijurídico.

Ahora, como se desprende del resumen presentado de la responsabilidad Estatal, encontramos que solo “con la Ley 130 de 1913 al Consejo de Estado le correspondió el estudio de la responsabilidad del Estado como consecuencia de una declaratoria de nulidad” (Henao Pérez, 1997, citado en Figueroa Bastidas, 2016), aun existiendo el mismo órgano desde “1817, cuando Bolívar creó un Consejo de Estado Provisional para que este le rindiera conceptos no obligatorios sobre los asuntos de su competencia” (Saavedra Becerra, 2002).

A raíz de lo mencionado y, encontrando que hasta 1964 con el Decreto 528 del mismo año, el Consejo de Estado asumió competencia general para el litigio de los asuntos contenciosos administrativos con un régimen propio diferente a lo establecido en el Código Civil y que hoy aplica en nuestros días, analicemos brevemente los fundamentos normativos que tenía la Corte Suprema de Justicia, y que hoy presenta el Consejo de Estado para endilgar responsabilidad estatal; no sin antes recordar que con la llegada de la Constitución Política de 1991, se estipula como principio constitucional el de **responsabilidad estatal**, de forma tal que aunque históricamente este tema haya sido analizado desde decisiones jurisprudenciales y en

¹¹ Para mayor desarrollo véase: Arenas Mendoza, H. Andrés. (2009). *Estado irresponsable o responsable?: La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, luego de la guerra civil de 1876-1877* (edshlc.014353247.2; 1.^a ed.). Universidad del Rosario; Harvard Library Bibliographic Dataset. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014353247.2&site=eds-live>

un principio por normas de naturaleza civilista cuya solución correspondía a la Corte Suprema de Justicia, hoy nuestra carta garante de los derechos de las personas, nos establece una ruta en caso de que se produzca un daño antijurídico imputable al Estado por la acción u omisión de sus agentes, sin que se abandone la jurisprudencia como fuente principal de los asuntos de responsabilidad estatal.

Tabla 1

Regímenes de responsabilidad en el campo colombiano.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	CONSEJO DE ESTADO
Responsabilidad Indirecta: Se edifica sobre el hecho que la persona jurídica debe elegir y vigilar a sus agentes con gran cuidado, ya que si estos incurren en culpa en el desempeño de sus funciones o con ocasión de las mismas, esta se proyecta sobre la entidad jurídica. Esta forma de atribuir responsabilidad admitía prueba en contrario, siempre que se evidenciara que para elegir al funcionario se tomaron las medidas idóneas por parte de la Administración.	Falla del Servicio: Para este momento, entiéndase como ausencia, tardío o mal funcionamiento de la Administración Pública.
Responsabilidad Directa: En esta teoría, con base en el artículo 2341 del Código Civil se consideró que la culpa personal de un agente o funcionario de la administración compromete de manera inmediata a la persona jurídica.	Daño Especial: No teniendo como base ya la categoría civilista de la culpa, el Consejo de Estado, dotado de competencias para dirimir los asuntos contenciosos – administrativos, encontró que puede a su vez el Estado hacerse responsable, aunque involuntariamente haya causado un perjuicio, con ocasión de actuaciones en prevalencia del interés general sobre el particular.
Falla del Servicio: A partir de este momento se cambia la teoría de culpa individual del agente para pasar a una donde el daño es originado por una falla orgánica, funcional o anónima de la administración, como proyección del deber del Estado de prestar a la comunidad los servicios públicos.	Riesgo Excepcional: Inicialmente fue analizado conceptualmente bajo la noción de “falla del servicio presunta”, donde el daño se hubiera causado con la realización de actividades riesgosas o la utilización de “cosas peligrosas”.

Fuentes. La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (Ramiro Saavedra Becerra) / La responsabilidad internacional agravada del Estado Colombiano (Gabriel Ernesto Figueroa Bastidas).

Sentadas estas premisas históricas y marcados por una constitucionalización del Derecho Administrativo, es que entendemos que en un Estado Social de Derecho es pertinente declarar patrimonialmente responsable al Estado Colombiano cuando este genera un daño antijurídico que le sea imputable producto de su acción u omisión y no existan causas que eximan su responsabilidad¹².

¹² Sobre el particular, Enrique Gil Botero señala que “a partir del proceso de constitucionalización, fueron protegidos expresamente por el constituyente garantías esenciales de la persona frente a la administración pública y a particulares”. Lo anterior lleva a concluir que si en la misma Constitución Política de 1991 se establecen normas, es el Estado el llamado a garantizar las mismas, y de no hacerlo se predica su responsabilidad con independencia a la ideología política que a estos los represente, pues en últimas y siendo el medio de control de Reparación Directa de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es este órgano quien debe buscar que en el ejercicio de

Para el caso que nos ocupa, se encuentra que, así como producto de las guerras civiles en las que el Ejército Federal participó y ocasionó daños, debe a su vez el Estado Colombiano en principio responder por los daños antijurídicos causados en el desarrollo de su guerra contra las drogas, pues ello deriva de que el Estado debe procurar por la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, más aún en un Estado Social de Derecho.

Anticipándonos unas líneas abajo, pero por la importancia que merece la historia en el presente texto, vemos, pues como se señaló en el primer capítulo, que el Estado Colombiano para erradicar los cultivos ilícitos fuentes de financiación del narcotráfico se valió de civiles para dicha actividad. Así, con apoyo en el recuento histórico del narcotráfico así como de la responsabilidad estatal, la respuesta sobre la responsabilidad de la administración debe ser afirmativa en tanto que “el riesgo de presencia de MAP o AEI en las zonas de erradicación de cultivos ilícitos es una situación previsible para el Gobierno Nacional, puesto que el conflicto armado interno continúa en el territorio nacional” (Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012).

2.3. Noción del Principio de Responsabilidad del Estado Colombiano y sus Elementos

En lo concerniente a la Responsabilidad del Estado Colombiano, actualmente en la Constitución Política se estableció como principio general que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Congreso de la República de Colombia, 1991), principio constitucional que responde a la noción de Estado Social de Derecho. Dando solución al presente acápite, corresponde cuestionarnos ¿Qué es responder?

Para resolver esta cuestión desde lo que corresponde al estudio del presente escrito, la Real Academia Española dentro de las definiciones de la palabra responder, indica que esta

la función pública, la administración cumpla con un mínimo de respeto a los derechos del individuo. Para mayor desarrollo véase: Gil Botero, E. (2014). *La constitucionalización del derecho de daños nuevo sistema de daños en la responsabilidad extracontractual del Estado*. (crai.305033). Temis; Catalogo CRAI - Universidad del Rosario.

significa el “dicho de una persona que está obligada al resarcimiento del daño causado o a la culpa cometida” (2022b). Es justamente eso lo que busca la Constitución Política de 1991, donde siendo un texto humanista, reconoce que el Estado en el ejercicio de sus funciones puede causar daños, afectaciones que una persona no tiene por qué soportar, por lo que si al Estado le es atribuible, debe este último resarcir el daño causado con o sin culpa.

Derivado de lo anterior, encontramos como lo señala Eberhard Schmidt que es un “imperativo que la Constitución irradie todas las partes del ordenamiento jurídico” (Schmidt Aßmann, 2014). Así, en forma coherente con lo citado, se encuentra entonces que la rama judicial debe hacer efectivo el mandato constitucional, donde ante un daño antijurídico causado por la acción u omisión de las autoridades públicas e imputable a las mismas, no corresponde al Estado algo diferente que responder por dicha consecuencia.

Además de lo anterior y antes de entrar al estudio del problema jurídico planteado, debe tenerse en cuenta que si la Constitución es el “ordenamiento jurídico fundamental del Estado” (Schmidt Aßmann, 2014), entonces corresponde al Estado hacer cumplir los derechos establecidos en la misma o, de no poder cumplirlos por hechos ajenos a la administración, toda vez que existen obligaciones de medios y no de resultados, efectuar todas las acciones posibles para la promoción de los mismos. Con ello, se refiere que si la Constitución Política de 1991 regula la actividad de la rama ejecutiva, legislativa y judicial entonces deben estas promover medios para proteger la vida e integridad de las personas, acto que no se ejecutó desde el mismo momento en que el Gobierno Nacional desde la administración del Presidente Álvaro Uribe dispuso de civiles para labores de erradicación de cultivos de uso ilícito cuando en el marco de la existencia de un conflicto armado debía abstenerse de ello, precisamente para proteger en primer lugar los derechos de todos los individuos de su territorio.

En consecuencia, condensado en las líneas atrás un concepto sobre el principio de responsabilidad, conviene aclarar inicialmente la ambigüedad jurisprudencial en torno a los elementos para configurar la responsabilidad del Estado Colombiano. Precisamente, el

cuestionamiento que se planteó Hugo Arenas sobre si los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia son dos o tres (Arenas Mendoza, 2020b), no es una cuestión que deba considerarse aislada al presente estudio, pues no probar un elemento necesario para un juez, puede derivar en la ausencia de responsabilidad estatal y en no garantías para quien sufre el perjuicio.¹³

Así, se insiste en que, ante un eventual juicio de Reparación Directa, la víctima y su defensa deben partir por acreditar los 3 elementos tradicionales para probar la responsabilidad del Estado Colombiano: el daño, la imputación y el nexo causal (Campos Salazar, 2021).

Este punto, si bien constituye un estudio teórico sobre los elementos necesarios para configurar la responsabilidad del Estado Colombiano, se considera un aporte invaluable para entender los elementos que se deben analizar para declarar al Estado Responsable por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas. Precisamente, por la metodología de la investigación empleada en el presente trabajo resulta necesario comprender y clarificar conceptos en materia de responsabilidad estatal, con el fin de luego aplicar los mismos a cada caso jurisprudencial en concreto, como se verá en el desarrollo de la presente obra. En mérito de lo expuesto, los elementos a comprender son:

DAÑO¹⁴:

Tal como lo señala Enrique Gil Botero desde la academia y en sus funciones como magistrado, el daño se observa desde “el horizonte de quebrantamiento a un interés legítimo” (2017). En simples términos, siguiendo a su vez la doctrina y una obra de indispensable lectura,

¹³ Históricamente ha existido una discusión sobre si radican diferencias entre la noción de daño y perjuicio. Citando a Juan Carlos Henao observamos que si bien jurisprudencial y doctrinariamente se han presentado diferencias entre daño y perjuicio, siendo el daño el hecho o la lesión en sí misma y el perjuicio como el menoscabo del patrimonio de una persona, para efectos del presente trabajo estos conceptos se emplearán de forma homogénea.

¹⁴ En palabras de Andrés Gómez Rey, citando a Jaime Vidal Perdomo “el derecho administrativo está en permanente y constante cambio”, tesis que se emplea en el presente estudio toda vez que, si bien por años el daño ha sido considerado como elemento principal para declarar la responsabilidad de los Estados, se concluiría con base en la anterior afirmación, que dicha realidad puede cambiar como producto de los cambios que se generan en el derecho administrativo. Gómez Rey, A. (2017). De las opciones interpretativas que comprenden el derecho administrativo: Una mirada a través de la suspensión del servicio. En M. A. Restrepo Medina (Ed.), *Derecho administrativo: Reflexiones contemporáneas* (1.^a ed.). Universidad del Rosario. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt21kk146>

el Doctor Juan Carlos Henao conceptúa el daño como una “aminoración al patrimonio de la víctima” (1998). Siendo el daño antijurídico “el elemento principal, pero no suficiente para declarar al Estado patrimonialmente responsable” (Henao, 1998). Una tercera definición del daño antijurídico consiste en:

“daño es toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil - imputación y fundamento del deber de reparar - se encuentran reunidos” (Henao & Ospina Garzón, 2015).

Ahora, definido con claridad el concepto de daño antijurídico, surge una primera aclaración de suma importancia en este escrito, que corresponde a aquella, en virtud de la cual, sí producto de la conducta del Estado se produce un daño a una persona que lo afecte en una actividad ilícita que ejecuta, como el narcotráfico, esta no puede ser reparada a esa persona a la que se le causó esa afectación. De acuerdo con lo expresado, es necesario recordar la Sentencia C-286 de 2017, por medio de la cual la Corte Constitucional aclaró que “en ningún caso puede entenderse que una actividad ilícita pueda ser fuente de reparación por parte del Estado” (2017a).

Luego, llegados a este punto comprendido el carácter antijurídico del daño, y a fin de una mayor comprensión de lo citado, se debe a su vez entender que el daño requiere de criterios o requisitos para que la víctima logre probar la existencia del mismo. De ahí, que se proponga que para que el Estado Colombiano asuma el deber de reparar un daño, esto es el aminoramiento patrimonial sufrido por una persona, se debe cumplir con los siguientes criterios:

A) Personal: Como lo pone de presente Juan Carlos Henao, para evidenciar el carácter personal del daño “solo hay que establecer que el hecho dañino causó un perjuicio a la persona que solicita la indemnización” (1998).

Entonces, sobre este particular debemos realizar una reserva, y es que en la realidad muchos individuos desconocen que el carácter personal se predica como lo hemos anotado, con independencia del nivel de parentesco. En la actualidad, se observa que producto de la lucha contra las drogas, personas cercanas al individuo directamente afectado en su vida o integridad, buscan una reparación por el daño, pero al no encontrar el sustento normativo y por desconocer el carácter personal del daño, han quedado sin respaldo jurídico para hacer valer sus derechos; perdiendo en virtud del termino de caducidad de la acción de Reparación Directa su derecho a ser reparados.

B) Ciertamente: “Es el perjuicio actual o el futuro, a diferencia del eventual”. (Henao, 1998).

C) Antijurídico: Con la intención de dejar en claro el carácter antijurídico del daño resulta práctico y correcto acudir a la tesis según la cual la antijuridicidad no se predica de la licitud o ilicitud del comportamiento de la administración, sino en razón de que “la víctima del mismo no esté obligada por imperativo explícito del ordenamiento a soportar la lesión de un interés patrimonial garantizado por la norma jurídica” (Leguina Villa, 1970).

IMPUTACIÓN:

Visto en los párrafos anteriores la noción del daño antijurídico como elemento fundamental para configurar la responsabilidad del Estado Colombiano desde el derecho administrativo nacional, se descende ahora al segundo de los elementos para atribuir responsabilidad al Estado Colombiano esto es la imputación.

En esto, la doctrina reconoce en el elemento de imputación “la posibilidad de atribuir jurídicamente ese hecho dañoso al obrar o no de un sujeto” (Gil Botero, 2017). En simples términos, imputar consiste en “aquel criterio normativo para vincular o atribuir una determinada conducta o responsabilidad a un individuo” (Figuerola Bastidas, 2016), para lo cual se evalúan

los títulos de imputación que permiten atribuir determinada consecuencia a la acción u omisión de la autoridad estatal.

Lo anterior, no significa que toda conducta se le atribuya al Estado, pues como se ha observado hasta este punto para adjudicar responsabilidad al Estado deben concurrir 3 elementos: daño antijurídico, imputación y nexo de causalidad.

NEXO DE CAUSALIDAD:

Adicionalmente, como se observa en una decisión jurisprudencial del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez el nexo causal es comprendido como “la conexión entre la actividad de la administración y el daño causado” (Consejo de Estado, 2008), comprendiendo con dicha explicación, a este como elemento necesario.

2.4. Regímenes para atribuir Responsabilidad al Estado Colombiano

Retomando la noción de imputación como elemento necesario para atribuir responsabilidad estatal, distintas teorías han buscado dar respuesta a aquel fundamento normativo que permite imputar al Estado Colombiano un determinado daño antijurídico, causado por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Para ello, diferentes posiciones han sido tomadas por jurisconsultos y doctrinantes, siendo entre ellas, importantes para este estudio: el incumplimiento de un deber a cargo del Estado (falla del servicio), un desequilibrio en las cargas públicas (daño especial), o un riesgo de naturaleza excepcional al cual la propia administración sometió a un individuo (riesgo excepcional).

Bajo esta caracterización general y antes de desarrollar cada uno de los títulos para imputar responsabilidad al Estado, conviene enfatizar que por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, el Consejo de Estado ha fijado precedente sobre la posibilidad de atribuir responsabilidad patrimonial ya sea bajo el régimen de falla en el servicio o por riesgo excepcional, al considerar estos daños consecuencia de actos terroristas causados “por una falla de la Administración o por el riesgo creado por el Estado mismo y el cual se hace efectivo generando

el perjuicio, que genera tal responsabilidad puesto que se rompe el principio de equilibrio frente a las cargas públicas que deben soportar los administrados” (Güechá Medina, 2006).

Lo importante entonces, es que, dependiendo de cada caso, debe el juez analizar si las autoridades llamadas a brindar seguridad a los GME lo realizaron o si teniendo un deber legal a su cargo frente a los civiles erradicadores no cumplieron, ya sea por retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia con tal obligación; caso en el cual el título para atribuir responsabilidad por los daños antijurídicos causados por el Estado será el de falla en el servicio. Contrariamente, si la administración pública actuó cumpliendo con todas las obligaciones a su cargo, pero aun así se materializó el perjuicio como consecuencia del riesgo al que expusieron a los civiles, el análisis normativo para atribuir tal responsabilidad deberá ser conforme al régimen de riesgo excepcional; lo que permite concluir que por los daños generados a los GME, la falla en el servicio no es el único título de imputación aplicable para atribuir responsabilidad estatal.

Descrito lo anterior y para referirse a los títulos de imputación resulta necesario citar a Gabriel Figueroa Bastidas quien señala la necesidad de estudiar tal imputación en la medida que “existiendo un daño antijurídico y un nexo de causalidad desde el punto de vista fáctico entre el daño y la conducta de la autoridad pública, puede aún no generarse responsabilidad, al no encontrar jurídicamente una razón para atribuir tal lesión” (2016). Desde esa perspectiva y con el fin de aproximarnos a la respuesta del interrogante sobre si son los daños antijurídicos causados en la lucha contra las drogas, una causa de responsabilidad del Estado Colombiano desde el punto de vista fáctico y jurídico, conviene analizar los títulos de imputación que por excelencia se han desarrollado en la jurisprudencia colombiana.

Para ello, se hará en primer lugar una breve referencia a los títulos de falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional, con el fin de ver la aplicación de los mismos ante los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito por la acción u omisión estatal; lo cual será profundizado conforme a la metodología planteada en este escrito en el numeral 2.6.2, donde se hará referencia a decisiones de la Jurisdicción Contencioso -

Administrativa por las afectaciones causadas a civiles erradicadores verificando en este punto de la investigación no solo el daño antijurídico causado a los GME y las razones empíricas que motivan la responsabilidad estatal, sino también el fundamento normativo (título de imputación) que sustenta tal decisión.

2.4.1. Falla en el Servicio

Teniendo en cuenta la presentación inicial de la importancia que tienen los títulos de imputación para endilgar responsabilidad estatal, es apropiado introducir el tema partiendo del título de imputación clásico en el régimen de responsabilidad del Estado colombiano, que coincide con lo que se conoce como **falla en el servicio**. Mirando inicialmente la jurisprudencia del Consejo de Estado, encontramos como supuestos de falla del servicio:

“i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración” (Consejo de Estado, 2015c).

Adicionalmente, puede leerse a su vez en la obra de Derecho Administrativo que nos dejó el abogado y profesor Jaime Vidal Perdomo en un trabajo en conjunto con el maestro Carlos Molina Betancur, que el título de imputación de falla en el servicio hace referencia a “el funcionamiento irregular, anormal o tardío de la prestación del servicio público, o incluso la omisión de la prestación” (2019).

Lo anterior, en últimas se resume como “el incumplimiento de un deber a cargo del Estado por la omisión, ausencia, irregularidad, ineficiencia o retardo¹⁵ en un determinado servicio a su cargo” (Contreras Prado & Lugo Gil, 2021), siendo este incumplimiento lo que se debe verificar

¹⁵ Para mayor desarrollo véase: Figueroa Bastidas, G. E. (2016). *La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano: Compatibilidad y concurrencia de los regímenes de responsabilidad del Estado, ámbitos internacional, regional e interno sobre violaciones graves a derechos humanos* (edshlc.015035461.4). Universidad del Rosario; Harvard Library Bibliographic Dataset. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.015035461.4&site=eds-live>, quien desarrolla la noción de cada uno de los eventos que pueden generar una falla en el servicio, conceptos que serán utilizados en este texto para evaluar como se configuran ante los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores conforme a su participación en la política de lucha contra el narcotráfico.

en primer lugar para empezar el análisis de responsabilidad estatal con ocasión a una falla en el servicio.

Por considerarlo de interés para este trabajo, tenemos entonces que la falla en el servicio se deberá analizar por cada juez en cada caso particular, toda vez que para endilgar tal responsabilidad a título de falla en el servicio “deberá el juez tener en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo” (Figueroa Bastidas, 2016).

En este orden, se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; de forma tal que si “el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad” (Consejo de Estado, 2012), bajo el régimen de responsabilidad de falla en el servicio.

Conforme a esta referencia y teniendo en cuenta la hipótesis propuesta de que el Estado es responsable siempre que exista un daño antijurídico causado por este e imputable al mismo desde el análisis normativo, es que encontramos en sentir del Consejo de Estado que para el caso de los perjuicios ocasionados a los GME:

“Se incurre en una conducta constitutiva de falla en el servicio, por omisión del deber de vigilancia y/o protección de dichos ciudadanos encargados de la labor de erradicación de cultivos ilícitos, cuando el Gobierno Nacional a través de la Fuerza Pública teniendo a su cargo el deber de brindar la protección necesaria para salvaguardar en todo momento la integridad física de los GME no obró de tal manera” (Consejo de Estado, 2021b).

En otras palabras, cuando el daño causado a un civil erradicador de cultivos de uso ilícito sea consecuencia del “incumplimiento de una obligación a cargo del Estado, lo que hace que el

título de falla en el servicio sea el mecanismo de imputación más idóneo para derivar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual” (Consejo de Estado, 2021a).

Analizada de forma clara la falla en el servicio, y retomando otra de las causas que dan lugar a imputar responsabilidad estatal, autores como Gabriel Figueroa Bastidas han llamado la atención sobre la imputación objetiva en la falla del servicio, la cual se produce “no porque el daño sea consecuencia del régimen objetivo de responsabilidad estatal derivado del uso de cosas o actividades peligrosas o por poner a un sujeto en condiciones de desigualdad, sino por la ausencia del elemento intencional de la autoridad” (2016).

Esta posición tiene toda la importancia en este escrito, toda vez que si bien en la mayoría de los casos donde civiles erradicadores se han visto afectados se encuentra que materialmente el Estado no actúa, es decir, no es el agente estatal el que instala MAP o AEI en contra de civiles erradicadores, su responsabilidad se predica porque “teniendo el Estado la obligación de impedir un resultado lesivo se abstiene de actuar” (Figueroa Bastidas, 2016); por ejemplo no garantizando las medidas de seguridad idóneas a los individuos integrantes de GME, hipótesis desarrollada toda vez que en principio desde la evaluación fáctica el no actuar no es motivo para imputar responsabilidad al Estado, pues en teoría este no desarrolla ninguna actuación determinante en un resultado, pero ya desde el plano de la imputación objetiva de la falla en el servicio se observa que el no actuar si genera unas consecuencias que merecen desde el plano jurídico su rechazo.

Resulta de esta manera que, si el Estado Colombiano a través de las personas que pueden generarle su responsabilidad, actúa en la lucha contra el narcotráfico, y en particular en relación con los civiles erradicadores de manera tardía, irregular, ineficiente, o en su defecto no actúa para proteger a estos y como consecuencia de ello se materializa un daño antijurídico, entonces se evaluaría su responsabilidad interna mediante el título de imputación hasta aquí analizado; pues teniendo los medios para atender eficazmente a los civiles en calidad de GME, no actuó conforme razonablemente lo exigía el deber legal, “lo que se debe analizar en cada

caso en particular teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño” (Figueroa Bastidas, 2016).

Pero, ¿qué sucede si aun con la actuación de forma regular por parte del Estado se materializa un daño antijurídico en los civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito? Es allí donde cobran relevancia los títulos de imputación de naturaleza objetiva, como se verá.

2.4.2. Daño Especial

Pasando a los títulos de imputación objetiva, los cuales se caracterizan por “no estar en presencia del incumplimiento de un deber jurídico a cargo de la Administración, sino que, por el contrario, se está en presencia de actividades lícitas desarrolladas por el Estado, pero que, eventualmente pueden causar daños a los particulares” (Figueroa Bastidas, 2016), se pasa ahora al análisis del **daño especial**.

En este, en la jurisprudencia y la doctrina se ha reconocido que la responsabilidad deriva del “daño causado por el Estado en cumplimiento de un deber legal y se concreta con la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, esto es, el derecho a la igualdad, en razón a que la persona que lo sufre no está en la obligación de soportarlo” (Montaño González & Kurmen Ortega, 2019). Teniendo en cuenta lo expuesto, el Consejo de Estado ha referenciado como elementos para atribuir responsabilidad a la Administración por el título de daño especial, los siguientes componentes:

“a) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración. b) La actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho a una persona. c) El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas. d) El rompimiento de esa igualdad debe causar daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los administrados. e) Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y f) El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración” (Consejo de Estado, 2008).

Proponiendo entonces una reflexión necesaria, y encontrando en la lucha contra el narcotráfico, una acción legítima del Estado dirigida a defender el interés general de la comunidad en la medida que “la base financiera de los Grupos Armados Organizados y por tanto de los impactos del orden humanitario, corresponde en una gran dimensión al cultivo, procesamiento, exportación, distribución y consumo, esto es al narcotráfico” (Defensoría del Pueblo., 2018), se verá entonces que en un primer momento puede considerarse el daño especial como el título de imputación para atribuir responsabilidad estatal en la medida que no se predique ningún incumplimiento por parte del Estado, es decir una falla en el servicio, pero al considerar que en el marco de una actuación legítima como lo es combatir una economía criminal se genere un desequilibrio en razón de un grupo de individuos producto de la acción del Estado.

No obstante, ante el riesgo que ha representado desarrollar acciones contra las drogas ilícitas en el marco de un conflicto armado interno, y considerando que el daño especial opera siempre que un caso en concreto no pueda ser encasillado dentro de ningún otro título de imputación, resulta importante estudiar ahora el régimen objetivo de responsabilidad de riesgo excepcional.

2.4.3. Riesgo Excepcional

Desde otro ángulo, la responsabilidad objetiva también se configura bajo el escenario del **riesgo excepcional**, el cual se concreta cuando:

“El Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un “riesgo de naturaleza excepcional” que, dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio” (Consejo de Estado, 2007).

Frente a tal concepción, Carolina Montaña González y Diana Kurmen Ortega señalan que, el riesgo excepcional “se nutre del concepto de daño especial, el cual, como ya se estudió corresponde al actuar lícito del Estado que genera cargas en los ciudadanos que no están obligados a soportar; sin embargo, éste corresponde a las actividades estatales que producen riesgo, el cual puede generar por su ejercicio daños antijurídicos” (2019).

Particularmente, el riesgo excepcional que se predica de la erradicación manual de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles, se encuentra en palabras de Sandra Milena Rodríguez Mora, citando a Mario Fernando Parra Guzmán en que “esta actividad una vez desplegada genera más probabilidades de daño que las que normalmente se encuentra en capacidad de soportar una persona” (2012). Así las cosas, para el Consejo de Estado no ha resultado descabellado atribuir responsabilidad estatal, aun cuando el Estado en ejecución de las labores de erradicación de cultivos de uso ilícito ha tomado las medidas de seguridad para proteger a los civiles que apoyan a la Fuerza Pública en labores de erradicación, ejemplo de ello la sentencia del 10 de febrero de 2021 con ponencia del magistrado Ramiro Pazos Guerrero donde se indica que:

“tratándose de un régimen objetivo, como lo es el de la actividad peligrosa (riesgo excepcional), el Estado debe resultar responsable, naturalmente, si hubo falla de su parte; pero también si no la hubo, pues lo característico de un régimen objetivo es que no puede haber exoneración con la sola prueba de la diligencia o prueba del cumplimiento de los deberes a cargo, por cuanto sometió a los erradicadores de cultivos ilícitos, y en este caso a la víctima concreta, a un riesgo de carácter excepcional.” (Consejo de Estado, 2021b).

Sobre esta posición, la imputación deriva de “una actividad estatal cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, debiendo entonces asumir la responsabilidad derivada de la materialización del daño” (Figuerola Bastidas, 2016), no de si la conducta fue lícita o ilícita. Lo afirmado resulta necesario recordarlo, como quiera que, los ataques guerrilleros que se han

generado en la lucha contra las drogas, se enmarcan dentro de una confrontación contra el propio Estado indistintamente de quien desarrolle materialmente la erradicación.

Es por el anterior motivo por el cual si bien la política del Estado colombiano ha sido con el fin de atacar el narcotráfico y así proteger a la población en general, al ser este negocio dinamizador de violencia como se relató en el primer capítulo, no se puede olvidar que el desarrollo de esta política estatal ha representado un riesgo para civiles, quienes deben ser reparados, pues estos “padecen de diferentes dificultades, como problemas de seguridad provocados por ataques hostiles de las FARC y minas anti-personal que protegen los cultivos ilícitos, entre otros” (Ruiz et al., citado en Caballero Farfan, 2019, p.11), riesgo de conocimiento para el Estado, no resultando esta decisión la más idónea al considerar que:

“los grupos guerrilleros han hecho una lectura del territorio, analizando los sitios específicos por donde se mueve la Fuerza Pública y los movimientos que esta realiza. Para ello los GAO instalan MAP en las áreas donde se puede prever que los integrantes de la Fuerza Pública tendrán que moverse, bien sea en el desarrollo de los combates o en otras actividades propias de la lucha contra el narcotráfico” (Centro Nacional de Memoria Histórica & Fundación Prolongar, 2017, p.90).

Bajo este escenario era imposible para el Estado no advertir los riesgos a los cuales sometía a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas, cuando ciertamente este negocio se consolidó como fuente de financiación del conflicto armado, conflicto de una parte conformado por Grupos Armados Organizados, quienes por su dinámica misma y a efectos de tener el control sobre una de sus economías “ejercían una violencia propia de su actividad criminal” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022b) frente a sus principales opositores como el Estado.

Por tanto, desde el análisis del régimen objetivo de responsabilidad, es justamente el escenario de riesgo en el que puso el Estado a los civiles erradicadores el fundamento jurídico para que sea a este a quien se le impute responsabilidad en caso de materializarse el riesgo a

través de una lesión causada al particular en desarrollo de las labores de erradicación contra los cultivos de uso ilícito.

Esta reflexión es importante en tanto que, para los casos donde los civiles que conforman los GME han sido afectados, desde diferentes posiciones o defensas de las entidades demandadas, se ha llamado la atención en que no sea el Estado Colombiano el llamado a responder patrimonial y extracontractualmente, sino directamente su empleador. Esto en razón a que en la lucha contra las drogas, el Estado Colombiano ha contratado con empresas para que sean estas quienes se encarguen de la contratación de civiles para labores de erradicación, no teniendo bajo esta teoría la administración Nacional porque responder en tanto el daño debe ser considerado como de naturaleza laboral, en tanto “la vinculación del personal civil en calidad de GME, se realiza a través de empresas de servicios temporales” (Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012), siendo en consecuencia estas las llamadas a responder patrimonialmente por la lesión causada a su empleado.

No obstante, sobre este punto el Consejo de Estado tuvo oportunidad de pronunciarse de forma negativa, puesto que frente a las empresas de servicios temporales encargadas de la contratación de los GME:

“Si bien se encuentran legitimadas, no se encuentra acreditado que hayan tenido alguna injerencia en la irrogación del daño, ya que su labor se limita a la contratación del personal para hacer la labor de erradicación de cultivos ilícitos. De hecho, Acción Social (como empresa beneficiaria de la labor) y la Fuerza pública eran los encargados de la gestión de su seguridad y las condiciones para ejercer tal actividad” (Consejo de Estado, 2021a).

La anterior cita tiene sustento, ya que, precisamente, dentro de las obligaciones que tiene la Fuerza Pública se encuentra prestar seguridad por el mismo riesgo que implica la labor de erradicación de cultivos de uso ilícito, siendo ello el fundamento para atribuir responsabilidad ya

sea por incumplir con el deber jurídico de prestar la seguridad o por generarse un daño como consecuencia del riesgo al que expusieron a los GME, pues en efecto:

“La seguridad que proporciona la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y la Armada Nacional es un factor determinante para el éxito de la operación, pues se requiere asegurar la no existencia de minas antipersonales que pongan en riesgo la vida de los miembros de los grupos o en caso de existir tomar las medidas necesarias para su desactivación o destruirla en forma controlada, sino además evitar cualquier tipo de hostigamiento o ataque armado” (Consejo de Estado, 2021a).

Analizados los títulos de imputación, así como la responsabilidad a cargo de la Nación un punto de singular importancia merece reflexión para mayor claridad y síntesis. ¿Cuál es el fundamento jurídico para atribuir responsabilidad al Estado ante los daños ocasionados a civiles erradicadores en la lucha contra el narcotráfico? De cara a cada título de imputación referenciado, se encuentra que el Estado Colombiano puede ser llamado a responder ya sea por una **falla en el servicio** o por **riesgo excepcional**, toda vez que ello dependerá de los hechos probados ante el juez de lo contencioso – administrativo, pues como se señaló en el ordenamiento colombiano no se ha privilegiado ninguno de los títulos, siendo todavía un asunto jurisprudencial.

2.5. Eximentes de Responsabilidad

Para entender el desarrollo y aplicación del principio de Responsabilidad del Estado Colombiano, no se deben dejar a un lado las formas que tiene el Estado para eximirse de responsabilidad desde el punto de vista jurídico. Sin mayor profundización, encontramos que naturalmente la doctrina, y particularmente la Sentencia SU-449 de 2016 (Corte Constitucional, 2016), han señalado que las 4 formas para que el Estado se exima de responsabilidad consisten en una fuerza mayor, caso fortuito, culpa exclusiva de la víctima o en el hecho de un tercero; causales que comparten “tres elementos respecto del demandado para que proceda su configuración, esto es, su irresistibilidad elemento que se refiere a la imposibilidad del obligado

a ejecutar determinada conducta o de evitar una determinada consecuencia, imprevisibilidad como aquello que sucede de forma repentina, y su exterioridad que se refiere a que es algo ajeno al demandado” (Figuerola Bastidas, 2016).

En ese contexto, siendo importante comprender las características de cada causal, se procede ahora a un detalle de las mismas:

Hecho exclusivo de la víctima: Según lo anota el profesor Héctor Patiño, el hecho exclusivo de la víctima se configura en aquellos casos en los cuales la persona a la cual se le genera un daño antijurídico “ha concurrido con su comportamiento por acción o por omisión, con culpa o sin ella, a la producción o agravamiento del daño sufrido” (2011), de forma tal que la conducta de la víctima sea la causa del daño.

Con respecto a esta causal para excluir de responsabilidad al Estado, y en materia de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito se ha concluido que, “a pesar de la participación voluntaria de los ciudadanos, realizada ciertamente a cambio de un incentivo económico, los riesgos de dicha actividad seguían en cabeza de la Nación” (Consejo de Estado, 2018b), toda vez que “los erradicadores se encuentran ejecutando una actividad propia del Estado, que implicaba un riesgo alto que el erradicador no tenía el deber de soportar, aun cuando su vinculación hubiera sido voluntaria y permeada por sus circunstancias”. (Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, 2010, citado en Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012).

Fuerza Mayor: Si bien el artículo 64 del Código Civil Colombiano equipara la fuerza mayor al caso fortuito, la Corte Constitucional estableció que la Fuerza Mayor “se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño” (2016). Con base en lo anterior, para probar la existencia de un evento de Fuerza Mayor se unificó el criterio según el cual “la fuerza mayor sólo se demuestra mediante la prueba de un hecho externo y concreto (causa extraña)” (Corte Constitucional, 2016).

Hecho exclusivo y determinante de un tercero: Tal como lo afirma el profesor Héctor Patiño, se hace referencia al hecho de un tercero como forma de exonerar de responsabilidad al Estado cuando “el causante directo del daño es un tercero ajeno a las partes intervinientes en el juicio de responsabilidad” (2011).

A la luz de la sección anterior y conforme lo ha analizado el Consejo de Estado, estos hechos donde civiles erradicadores de cultivos ilícitos se han visto afectados por el actuar de GAO:

“son conductas que resultan previsibles y resistibles para el Estado, ya que conocía previamente del contexto de conflicto armado interno, la alta afectación por minas y aun así no cumplió sus obligaciones constitucionales, legales y los protocolos. Luego, con mayor razón debieron tomar todas las precauciones y seguir todas las reglas para garantizar la vida e integridad personal de los erradicadores, motivo por el cual no se puede justificar como causal para eximirse de responsabilidad el hecho de un tercero” (Consejo de Estado, 2021a).

Teniendo en cuenta lo expuesto en razón de los civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito, se encuentra que estos “por sus condiciones especiales de seguridad, demandaban la protección del Estado, pero éste, por su omisión o por acción insuficiente o tardía, permitió que se generaran las afectaciones antijurídicas” (Montaño González & Kurmen Ortega, 2019), dejando a un lado así su posición de garante, generando con ello la posibilidad de imputar responsabilidad estatal a través de la acción de reparación directa.

Caso fortuito: A diferencia de la fuerza mayor, en el caso fortuito a nivel contencioso - administrativo se trata de un “evento o fenómeno que no es ajeno a la conducta o actividad del sujeto, esta surge dentro del desarrollo de la ejecución, aunque es producto de una causa desconocida o extraña que se da de forma imprevisible e irresistible. Por lo anterior, en los casos en que la actividad sea peligrosa se duda de aplicar este eximente de responsabilidad, pues la causa del daño es interna a la misma actividad” (Pastrana Santiago, 2018).

Así las cosas, analizadas las causales para eximir de responsabilidad al Estado en el ordenamiento jurídico colombiano y tomando como base la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 20 de junio de 2017, es claro entonces que en:

“los casos en los que se dilucida la declaratoria de responsabilidad estatal por daños ocasionados por actos violentos perpetrados por un tercero, donde no se acredita una falla del servicio por infracción a un deber jurídico interno o internacional, pueden, según sus particularidades, ser examinados a la luz del título de imputación objetivo de riesgo excepcional, bajo la condición de que el acto violento proveniente del tercero esté dirigido en contra de un integrante o institución estatal, esto es, personas o entidades que representen al Estado” (Consejo de Estado, 2017c).

Ejemplo de lo anterior, lo que sucede con los civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito donde las acciones de los GAO están dirigidas contra el Estado ante su política de lucha contra las drogas, como primer eslabón del narcotráfico, fuente de financiación de los grupos armados como fue analizado en el primer capítulo.

2.6. La Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano en la Jurisprudencia del Consejo De Estado con Ocasión de los daños antijurídicos causados a los erradicadores manuales de cultivos ilícitos en marco de la Política de lucha contra las Drogas

Como lo ha señalado el doctrinante Hugo Andrés Arenas en varios de sus textos, “la historia de la Responsabilidad en Colombia, constituye un principio basado en los hechos históricos de la sociedad, que no surge de manera instantánea”. Bajo esta argumentación, se encuentra que este principio constitucional viene a ser reforzado producto de las afectaciones que han sufrido civiles erradicadores en la lucha contra los cultivos de uso ilícito como se pretende evidenciar.

Basados en la anterior referenciación, es que hemos visto como en Colombia la responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano en la Constitución de 1991, aparece

como una garantía al Estado Social de Derecho (Consejo de Estado, 2016), noción que fue introducida por primera vez “en la reforma constitucional de 1936, con el establecimiento de los deberes del Estado y los particulares, y más recientemente en 1991 con la Constitución Política que hace un reconocimiento a los derechos de las personas” (López Cárdenas & Acosta Páez, 2017, p. 247).

Precisamente, la Constitución Política de 1991 consagra derechos y deberes que no deben ser desconocidos por fines políticos. Ello se traduce, como lo estableció Enrique Gil Botero, en que el poder público se encuentra al servicio de los ciudadanos, y por tanto “la pauta del ejercicio de las funciones y actividades estatales debe configurarse siempre en el respeto a la vida, dignidad, integridad e igualdad de las personas” (2014), derechos que de afectarse y atribuirse dicha violación al Estado se deben reparar por este.

De conformidad con lo anterior, y bajo la tesis que el principio de responsabilidad del Estado surge producto de acontecimientos históricos, y a su vez reconociendo el carácter social del Estado que en palabras de la Corte Constitucional se traduce en “garantizarle a los asociados condiciones de vida digna” (1998), nos proponemos ahora a estudiar la responsabilidad del Estado Colombiano producto de las consecuencias que ha tenido la política prohibicionista contra las drogas como fuentes de financiación del narcotráfico y por ende de los GAO, que si bien busca un fin legítimo como se ha mencionado, sus consecuencias en la sociedad podrían implicar la responsabilidad del Estado.

En función de lo anterior, entendiendo ya la historia del narcotráfico y los elementos básicos para atribuir responsabilidad en el ordenamiento interno, se busca ahora basados en un orden metodológico, desarrollar en primera medida diferentes supuestos en la lucha contra los cultivos de uso ilícito que pueden generar la responsabilidad del Estado. Seguidamente, se hará un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de responsabilidad del Estado como consecuencia de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito, con el fin de evidenciar la escasa jurisprudencia nacional que existe al respecto pese

a los daños antijurídicos que muchos individuos en calidad de GME han padecido en desarrollo de mencionada actividad y la necesidad de suspender la misma.

2.6.1. Aspectos que suscitan la Responsabilidad Extracontractual del Estado cuando se ejecuta Erradicación de Cultivos Ilícitos

El sustento normativo de la Responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas en la lucha contra el narcotráfico se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 conforme se expuso líneas atrás. Pero para responder al objeto de este trabajo, ¿Qué daños le son imputables al Estado por la acción u omisión de sus agentes en la erradicación manual de cultivos ilícitos?

Inicialmente, el Consejo de Estado encontró al Estado responsable en los casos en los cuales producto de la erradicación de cultivos ilícitos se afectaban otros cultivos de tipo lícito mediante la aspersión aérea con glifosato, así como afectación a la salud humana. Concretamente, en diferentes providencias, se evidencia que el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa declaró patrimonialmente responsable al Estado Colombiano, advirtiéndolo que:

“la erradicación de cultivos ilícitos mediante la fumigación aérea con glifosato constituía una actividad riesgosa en cabeza del Estado Colombiano, lo que implicaría que en caso de que se afecten cultivos lícitos estos debían ser reparados a título de riesgo excepcional” (Orozco Tarazona, 2020).

Adicional a lo anterior, dentro de las estrategias adoptadas por el Estado Colombiano en la lucha contra el narcotráfico, no podemos perder de vista el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato. Particularmente, mediante este programa implementado con la Resolución 9 de 2016 (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2016), el Consejo Nacional de Estupefacientes, buscó que mediante “el empleo de recursos humanos, técnicos y financieros se erradicaran cultivos de uso ilícito de forma terrestre mediante

el herbicida glifosato” (Medina Rocha, 2017). Lo anterior, en observancia al principio de precaución que dio lugar a la suspensión de la aspersión aérea con glifosato.

Ciertamente, bajo la modalidad de PECAT analizada en el primer capítulo como una de las estrategias contra los cultivos de uso ilícito, también existe la posibilidad que, asperjando cultivos ilícitos, pueda afectarse uno de tipo lícito, toda vez que al ser una sustancia que los erradicadores esparcen, existe la probabilidad que esta afecte otro tipo de cultivo al inicialmente proyectado.

Seguidamente, otra de las mayores expresiones que pueden generar responsabilidad del Estado en la lucha contra el narcotráfico, se encuentra en las afectaciones que han sido generadas tanto a civiles como a miembros de la Fuerza Pública en razón a los hostigamientos, bloqueos y asonadas que se presentan producto del rechazo de las comunidades de las labores de erradicación que ejecuta el Estado¹⁶.

Sobre este punto, llama la atención el uso desproporcionado de la Fuerza Pública en el desarrollo de las labores de erradicación, donde diversos casos han sido documentados y los cuales requieren ser analizados en el Consejo de Estado, toda vez que la lucha contra el narcotráfico sigue enfocándose en el eslabón más débil de la cadena (los campesinos), quienes tienen que sufrir las amenazas de los GAO, pero también los excesos de la Fuerza Pública en el desarrollo de las labores contra los cultivos ilícitos donde ante los enfrentamientos de la comunidad para la no erradicación son múltiples los daños causados a la sociedad civil, mientras

¹⁶ Esta posibilidad para atribuir responsabilidad al Estado Colombiano por los daños ocasionados en la lucha contra el narcotráfico, fue a su vez ilustrada con ocasión a los perjuicios generados como consecuencia de “enfrentamientos con la Policía Antinarcóticos y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) por la erradicación forzosa de hoja de coca que los campesinos intentan realizar en inmediaciones del río Inírida”. Véase: Johnson, K. (2017). *El río Inírida en Guaviare, un caldo de cultivos*. <https://verdadabierta.com/el-río-inirida-en-guaviare-un-caldo-de-cultivos/>

Este será otro de los estudios que se deben profundizar para evitar la vulneración de Derechos Humanos que conlleven a declarar la responsabilidad estatal. Si bien la política de erradicación del actual gobierno tiene un enfoque en la protección de la vida y de los demás derechos humanos, evidencia que la política de erradicación forzosa continuará, centrando la misma en “cultivos determinados como industriales y todos aquellos cultivos que no cumplan los acuerdos del Gobierno nacional con los cultivadores de la hoja de coca”, lo que podría generar que se continúen vulnerando los derechos. Por ejemplo, en el caso materia de análisis en la presente investigación, al permitir que civiles sean expuestos al accionar de los GAO quienes, con su facilidad para adaptarse, siempre protegerán sus fuentes de financiación de las acciones estatales.

a “los actores políticos o institucionales, quienes son los principales beneficiarios de los réditos del negocio, se les diluye su responsabilidad” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022b), lo que lleva a concluir que la política antidrogas ha sido un fracaso y genera responsabilidad estatal por los perjuicios ocasionados por la acción u omisión estatal.

Por otro lado, es relevante tener en cuenta que en dichas actividades contra las drogas ilegales, civiles erradicadores en la modalidad de GME también pueden resultar lesionados, en el entendido que siendo los cultivos ilícitos parte de la cadena del narcotráfico y considerando como lo señaló la Defensoría del Pueblo que “el narcotráfico no se puede entender sin considerar los actores armados que garantizan su funcionamiento” (Defensoría del Pueblo., 2018), entonces estos grupos desarrollarán acciones para proteger sus economías, lo cual generaría impactos humanitarios como “homicidios, desplazamientos de la población, desapariciones forzadas, delitos contra la integridad sexual, entre otros” (Defensoría del Pueblo, 2018), violaciones que pueden ser imputables al Estado desde el ámbito interno o internacional, precisamente en virtud a las obligaciones de respeto y garantía que serán analizadas en el capítulo tercero.

En el caso que nos atañe, el Consejo de Estado ha considerado en varios pronunciamientos que existe Responsabilidad del Estado, producto de los daños antijurídicos causados a civiles que participan en la erradicación manual de cultivos ilícitos. Daños que pueden ser ocasionados como producto de la explosión de MAP, AEI, MUSE, o incluso por confrontaciones, entre otros supuestos.

No siendo el tema central de este estudio, pero sí de gran impacto, se debe enfatizar que múltiples personas han comparecido a las instituciones con el fin de denunciar casos de narcotráfico, no encontrando en estas una respuesta a las peticiones, como tampoco protección a quien aporta información frente a esta actividad criminal, motivo por el cual debemos preguntarnos si existe corrupción, impunidad o una falla en el servicio donde el Estado se ha

permeado por los insumos del narcotráfico y donde su verdadero enfoque en la práctica ha estado en una erradicación de cultivos con resultados efímeros.

2.6.2. Responsabilidad del Estado por las afectaciones a civiles Erradicadores de Cultivos de Uso Ilícito en la Jurisprudencia del Consejo De Estado

Con el fin de entender los elementos que permiten a los civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito activar la cláusula de Responsabilidad del Estado Colombiano ante un eventual daño antijurídico que les sea ocasionado en desarrollo de sus labores de apoyo a la política de lucha contra las drogas ilegales, a continuación se realizará una ilustración de las consideraciones del Consejo de Estado para declarar al Estado responsable en estos eventos. Para ello, se realizará una descripción de **tres** sentencias que el Consejo de Estado emitió con anterioridad al 30 de noviembre de 2021, con ocasión a los daños causados por terceros a civiles erradicadores, reforzando con ello la tesis según la cual:

“si un ataque contra un funcionario del Estado o contra particulares que apoyen las labores de este es perpetuado por Grupos Armados existe responsabilidad estatal, puesto que un ataque contra los funcionarios es previsible para el Estado, y por tanto existe un deber de protección especial que debe cumplir el Estado mismo” (Arenas Mendoza, 2017b).

Al efecto, antes de realizar el mencionado análisis, resulta necesario mencionar que con preocupación y producto de la investigación desarrollada, hemos encontrado que en la actualidad desde 2009 más de **481** civiles han resultado afectados en su vida e integridad en el desarrollo de labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, información que sustenta el Ministerio de Defensa Nacional, y cifras que corrobora la Procuraduría General de la Nación donde entre 2006 a diciembre de 2011, **340** (2012) erradicadores civiles se vieron afectados producto de minas antipersonal así como de los hostigamientos efectuados por parte de Grupos Armados Organizados.

Esta posición ha sido evidenciada por diferentes organizaciones, que han señalado cómo la estrategia de erradicación manual es una política fallida, en la medida que lejos de los resultados arrojados producto de la erradicación, la producción de los diferentes cultivos es suficiente para abastecer al consumidor. En cambio:

“la estrategia de erradicación manual forzada, no contempla el riesgo que conlleva la actividad para la vida humana de las personas que integran los Escuadrones Móviles de Erradicación (EME) como las minas antipersonales (MAPP) y las municiones sin estallar (MUSE)” (Alvarado, 2009).

Es precisamente en este contexto, donde se hace un llamado al Gobierno Nacional, para que se evalúe la sanción de un mecanismo jurídico que permita a todas aquellas víctimas ser reparadas.

Lo anterior, bajo el entendido que en la actualidad en la Relatoría del Consejo de Estado solo **tres**¹⁷ decisiones han sido emitidas con anterioridad al 30 de noviembre de 2021, producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, sin que ello quiera decir que otros

¹⁷ Por parte de la investigadora el 25 de agosto de 2022, se presentó un derecho de petición al Consejo de Estado, quienes en respuesta al interrogante ¿Cuáles son los fallos emitidos por el Consejo de Estado en los cuales se reparan los daños antijurídicos producto de la erradicación manual de cultivos ilícitos?, señalaron que al 26 de septiembre de 2022, fueron encontrados 3 fallos con el asunto de afectaciones a civiles producto de la erradicación manual de cultivo, los cuales fueron resueltos en la sección tercera del Consejo de Estado.

Ahora bien, con el fin de conocer cuántos procesos cursan en la Sección Tercera del Consejo de Estado producto de los daños antijurídicos causados a civiles en el marco de labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, se señaló que “por parte de la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado no es posible determinar la existencia o curso de procesos referentes a la temática requerida, pues el sistema de información SAMAI no contiene una categoría que clasifique tal tipo de procesos dentro del inventario de expediente vigentes. Así mismo, se precisa que la valoración que hace el Juez respecto de los hechos y la temática que dieron origen a la pretensión de declaratoria de existencia de responsabilidad extracontractual del Estado relacionada con la erradicación manual de cultivos ilícitos, corresponde únicamente a una valoración a posteriori al momento de la sentencia. En ese sentido, la información requerida solo sería rastreable mediante la consulta de las sentencias proferidas y ejecutoriadas, más no durante las etapas previas al momento procesal aludido”.

Nótese entonces como solo 3 casos producto de la valoración a posteriori del juez, son los que han sido fallados en la sección tercera del Consejo de Estado producto de los daños antijurídicos que han padecido cientos de civiles en el marco de las labores de erradicación que han desarrollado en apoyo a una política de Estado, aun cuando existen cifras que ponen de presente las afectaciones de estos en su vida e integridad, lo que lleva a cuestionarnos ¿Cómo serán reparados estos individuos? ¿todos los daños antijurídicos son atribuibles al Estado Colombiano? ¿Han sido los costos de los abogados, desconocimiento de las víctimas que pueden acudir a la vía contencioso administrativa para solicitar la reparación de los daños o tal vez los tiempos de la rama judicial en fallar, las causas que pueden generar una impunidad?

casos no hayan sido fallados por jueces y tribunales, pero donde aun así no se repara a la totalidad de las víctimas que no tenían por qué asumir una carga mayor al resto de los ciudadanos. En claro lo anterior, analicemos entonces las decisiones del Consejo de Estado sobre la materia.

♦ **SENTENCIA NO. 50001-23-31-000-2007-00322-01(47628) DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2018, CONSEJERO PONENTE RAMIRO PAZOS GUERRERO.**

Previo a revisar las consideraciones del Consejo de Estado en el caso materia de análisis, resulta importante comprender los hechos que dieron lugar a la decisión. De manera que se encuentra que el 02 de agosto de 2006, 6 civiles perdieron la vida cuando se encontraban realizando labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, cuando fueron sorprendidos con la explosión de una MAP, lo que les causó la muerte.

En consecuencia de ello, los familiares interpusieron acción de reparación directa el 21 de septiembre de 2007, por los daños antijurídicos que le fueron ocasionados por la muerte de sus familiares, quienes se encontraban desarrollando labores de erradicación de cultivos de uso ilícito durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, en el marco del programa “Colombia Verde”.

Posterior a la decisión en primera instancia, las partes demandadas interpusieron recurso de apelación, considerando que no debían ser condenadas toda vez que la muerte de los civiles era un hecho de un tercero, y a su vez un riesgo que las víctimas habían asumido, empleando así dos de las causales para eximirse de responsabilidad ya analizadas líneas atrás. Contrario a las consideraciones de las partes demandadas puestas de presente en el recurso de apelación, y una vez en conocimiento del Consejo de Estado el proceso en mención, este órgano declaró la responsabilidad del Estado sustentando que:

“En este caso la instalación de minas antipersonas en la Serranía de La Macarena tenía por propósito torpedear el plan estatal de erradicación de cultivos ilícitos, con independencia inclusive de quien lo llevara materialmente a cabo, si militares o civiles;

razón por la cual el daño resulta imputable al Estado **en virtud de la concreción del riesgo típico de la actividad peligrosa que nos ocupa**, que se tradujo en el daño consistente en la muerte de los erradicadores” (Consejo de Estado, 2018b).

Es así, como en línea con el riesgo excepcional que ya encuentra el Consejo de Estado para atribuir responsabilidad, pues siendo el Estado quien permitió que civiles participaran en labores de erradicación con el fin de tener un beneficio, donde se encuentra el fundamento jurídico para atribuir responsabilidad aun sin el actuar culposos de la administración, conforme a los títulos de imputación previamente analizados. Para estos efectos, en la misma decisión el Consejo de Estado afirma que:

“Si bien materialmente el daño fue ocasionado por las FARC, su eventual producción **era un riesgo del guardián de la actividad lícita que se estaba desarrollando (erradicación)**, es decir, del Estado. Entonces, a pesar de la participación voluntaria de los ciudadanos, realizada ciertamente a cambio de un incentivo económico, los riesgos de dicha actividad seguían en cabeza de la Nación, pues no sería ni proporcional ni justo decir cosa distinta” (2018b).

De la decisión del Consejo de Estado en materia de responsabilidad del Estado, se destaca que el título de imputación por el cual se le atribuye responsabilidad al Estado es el de riesgo excepcional, al considerar que se generó:

“(i) una actividad lícita pero riesgosa a cargo de la Nación; y (ii) un menoscabo o detrimento patrimonial o extrapatrimonial que haya sido producto de la concreción del riesgo de dicha actividad, que la persona afectada no tiene la obligación de soportar por no existir causa jurídica que así lo justifique.

(...)

Por su parte, no cabe duda que la labor de erradicación de cultivos ilícitos –en este evento, en zona de alto riesgo- recae, con todos sus peligros, en cabeza del Estado,

razón por la cual se estima que en este caso el título de imputación debe ser el de riesgo excepcional". (2018b).

Adicional a lo anterior, esta sentencia responde a una de las tendencias contemporáneas del derecho administrativo como es la internacionalización de este, resultando del todo importante en materia de responsabilidad internacional, la cual será analizada en el capítulo 3, puesto que dentro de las consideraciones del Consejo de Estado, ya no solo se analizan fundamentos jurídicos internos, sino que a su vez se realiza una aproximación desde el punto de vista que aun en ausencia de responsabilidad Estatal a nivel interno, la muerte de civiles erradicadores:

"comporta una grave violación a los derechos humanos y una infracción al Derecho Internacional Humanitario, en la medida en que lo que se le endilga a las demandadas es la creación y gestión de un riesgo anormal para particulares, desarmados y ajenos al conflicto armado interno, en el marco del cumplimiento de sus deberes funcionales" (2018b).

♦ **SENTENCIA NO. 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381) DEL 10 DE FEBRERO DE 2021, CONSEJERO PONENTE RAMIRO PAZOS GUERRERO.**

La presente sentencia se origina a partir de las lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera quien el 01 de marzo de 2006, [se vio](#) afectado por la explosión de una MAP sembrada por la FARC cuando se encontraba realizando labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en calidad de voluntario del Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. En esta, los demandantes solicitan la reparación directa por los daños ocasionados a Heriberto Ríos toda vez que sufrió lesiones en su integridad física.

Así, luego de un análisis probatorio, en esta decisión el Consejo de Estado, reconoce la responsabilidad del Estado Colombiano en virtud de los daños antijurídicos causados a un civil en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, enfatizando que estos le son imputables al

Estado ya sea por el título subjetivo (falla en el servicio) u objetivo (riesgo excepcional), y bajo la vía judicial a través del medio de control de reparación directa en tanto lo que se evidencia en estos casos corresponde a:

“presuntas acciones u omisiones en que la Nación pudo incurrir, por lo que la **acción procedente** es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado, 2021b).

Bajo la óptica de la falla en el servicio, el Consejo de Estado considera que estando el Gobierno Nacional a través de la Fuerza Pública obligado a brindar la seguridad y protección necesaria a los GME, y omitiendo en este caso la Policía Nacional a través de la DIRAN las medidas de seguridad necesarias para el desarrollo de las labores de erradicación, se concreta la responsabilidad de la Nación en el entendido que:

“la entidad demandada no obró con diligencia en la prestación del servicio o, que en el peor de los casos, omitió algún deber a su cargo, por lo que el juez contencioso administrativo debe declarar la falla del servicio, a fin de lograr la prevención o evitación de este tipo de conductas, lo cual se logra a través de la realización del reproche respectivo” (Consejo de Estado, 2021b).

Frente a este punto, en 2016 el Consejo de Estado, señaló que para atribuir la responsabilidad al Estado por acciones de grupos terroristas es necesario que:

“el Estado a pesar de conocer las amenazas que pesaban sobre la víctima directa, omitió actuar o lo hizo tardíamente, todo ello sin perder de vista que en estos eventos el hecho dañoso proviene directamente del actuar de un tercero” (Arenas Mendoza, 2017a).

Concretamente, esta afirmación, tiene relación con el presente caso puesto que la Policía Nacional:

“A pesar de tener un conocimiento cierto sobre el riesgo que corrían los erradicadores y de contar con posibilidades reales de evitar que dicho riesgo se concretara en un daño, la Policía Nacional no hizo nada por prevenir cualquier accidente,

sino que, por el contrario, permitió el ingreso del grupo de trabajadores, inexpertos y sin protección alguna, a un área con presencia de explosivos” (Consejo de Estado, 2021b).

En la misma línea, mediante sentencia del Consejo de Estado del 04 de mayo de 2022, tenemos que:

“cuando el Estado no adopta las medidas idóneas y suficientes que busquen proteger la integridad de los GME, deberá este responder a título de falla en el servicio, como en efecto se decidió ante la muerte del señor Rodolfo Carvajal Soto quien resultó afectado por la explosión de una mina antipersonal cuando se encontraba prestando sus servicios laborales de erradicación” (Consejo de Estado, 2022a).

Sin embargo, con independencia al título de imputación por el que se le atribuya normativamente responsabilidad al Estado, tiene este último el deber de responder si causa un daño antijurídico y este le es atribuible producto de su acción u omisión.

Esta aclaración se realiza, toda vez que en el caso objeto de estudio, el Consejo de Estado, señaló que a su vez el título de imputación para declarar al Estado Colombiano como responsable de los daños antijurídicos causados al señor Heriberto Ríos y sus familiares podía ser riesgo excepcional, en el entendido que como se señaló en la sentencia de 2018 donde resultaron afectados 6 civiles erradicadores, se “sometió a los erradicadores de cultivos ilícitos, y en este caso a la víctima concreta, a un riesgo de carácter excepcional” (2021b).

♦ **SENTENCIA NO. 05001-23-31-000-2010-00511-01(53399) DEL 10 DE FEBRERO DE 2021, CONSEJERO PONENTE RAMIRO PAZOS GUERRERO.**

Un 09 de febrero de 2008, Laureano Meléndez Díaz se encontraba realizando labores de erradicación de cultivos de uso ilícito en Anorí-Antioquia, cuando fue sorprendido por una MAP instalada por las FARC, lo que ocasionó su muerte. Allí, el Consejo de Estado consideró una vez analizados los hechos facticos y los elementos para configurar la responsabilidad extracontractual del Estado que:

“el daño es antijurídico e imputable a las acciones y omisiones de la otrora Acción Social (hoy DPS) y el Ministerio de Defensa Policía y Ejército Nacional a título de falla del servicio, **ya que se encuentra probado que para realizar la erradicación de cultivos ilícitos en Anorí, Antioquia en febrero de 2008 estas entidades no coordinaron sus acciones y competencias con el fin de proteger, respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de la víctima**, ya que enviaron a varios erradicadores, entre ellos al señor (...) a cumplir una labor de alto riesgo en medio del conflicto armado interno sin ningún tipo de preparación previa. Además, no se adoptó mínimos mecanismos de prevención que hubiesen evitado tal desenlace fatal, como lo es, hacer una inspección previa del terreno por especialistas para determinar la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar, máxime cuando se tenía el conocimiento con antelación de que en la zona existían campos minados” (Consejo de Estado, 2021a).

Así las cosas y retomando el concepto de falla en el servicio, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad toda vez que probado un daño, se concluyó que el mismo se había generado como consecuencia de la inacción de las entidades del Estado, configurándose con ello uno de los supuestos de la falla del servicio que corresponden a:

“i) retardo, ii) irregularidad, iii) ineficiencia u iv) omisión o por ausencia del mismo.

El retardo se suscita cuando la administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan, y la ineficiencia se da cuando la administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y se produce la omisión o ausencia del mismo cuando la administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa o no lo presta” (Consejo de Estado, 2021a).

De otro lado, encontramos en la Relatoría del Consejo de Estado con posterioridad al 01 de diciembre de 2021, otros ejemplos que ilustran que los daños antijurídicos causados a civiles

erradicadores de cultivos de uso ilícito, sí constituyen un asunto imputable al Estado aun cuando estos han sido causados por terceros. El razonamiento lógico es el siguiente:

♦ **SENTENCIA NO. 19001-23-31-000-2008-00316-01 (47136) DEL 18 DE FEBRERO DE 2022, CONSEJERO PONENTE JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.**

Conforme a los hechos analizados por el Consejo de Estado, se encuentra que el señor Godeardo Gómez Gómez fue vinculado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República, para apoyar actividades de erradicación de cultivos ilícitos en el Cauca. En desarrollo de esta labor, el 08 de septiembre de 2006, Gómez fue víctima de la explosión de una MAP, lo que le ocasionó unas lesiones personales y en consecuencia la pérdida de capacidad laboral.

En el fallo que se comenta, se observa que el Consejo de Estado no atribuye responsabilidad, no por no configurarse uno de los títulos de imputación, sino porque las instituciones llamadas a responder no eran quienes habían creado el riesgo. No obstante, en el estudio desarrollado por el máximo órgano de lo contencioso – administrativo, se reconoce que en casos de afectaciones a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito:

“aunque la ejecución de labores manuales de erradicación de cultivos, en principio, no es una actividad que conlleve posibles afectaciones graves a la persona o su patrimonio, cuando recae sobre material vegetal base de estupefacientes sembrado en zonas de alta beligerancia, como Balboa (Cauca), en la que se registraban operaciones del Octavo Frente de las FARC, conforme con la certificación de la Alcaldía Municipal de ese municipio del 15 de agosto de 2007 acarrea un riesgo intrínseco y superlativo para quien la ejecuta, como el caso del señor Gómez Gómez, pues, sin duda, lo expone de forma inminente y potencial a sufrir daños provenientes de la intervención irregular de los insurgentes, a través de diversos medios, como por ejemplo, los artefactos explosivos ocultos, de modo que su actividad de erradicar manualmente cultivos ilícitos es susceptible de catalogar como riesgosa” (Consejo de Estado, 2022b).

♦ **SENTENCIA NO. 27001-23-31-000-2011-00237-01 (55.165) DEL 26 DE ENERO DE 2023, CONSEJERO PONENTE FREDY IBARRA MARTÍNEZ.**

En cuanto a la responsabilidad estatal por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, se orienta una sentencia del Consejo de Estado con ponencia del Magistrado Fredy Ibarra Martínez, en la cual si bien se condena al Estado a título de falla en el servicio considerando que la Fuerza Pública no brindó la seguridad y protección necesaria para el desarrollo de la actividad de erradicación de cultivos de uso ilícito, no se descarta en esta decisión la responsabilidad estatal a título de riesgo excepcional, como consecuencia de la muerte de Wilkiller Murillo quien el 27 de julio de 2009 al momento de prestar sus servicios como erradicador manual de cultivos ilícitos en el Chocó, fue víctima de un ataque guerrillero. Sobre el particular el Consejo de Estado señala que:

“aun si no se hubiera configurado una falla del servicio, en el presente asunto también se encuentra comprometida la responsabilidad de la Fuerza Pública a título objetivo, por cuanto sometió a los erradicadores de cultivos ilícitos, y particularmente al señor Wilkiller Murillo, a un riesgo de carácter excepcional, por cuanto **la actividad de erradicación de cultivos ilícitos constituye, sin duda alguna, por su propia naturaleza en las condiciones y circunstancias en las que se deben desarrollar en el territorio nacional, como es de dominio público, una actividad netamente peligrosa, por razón de la presencia y acción de grupos armados organizados al margen de la ley**, tanto de carácter subversivo como de organizaciones delincuenciales dedicadas a actividades de narcotráfico” (Consejo de Estado, 2023a).

Llegados a este punto y conforme se presentó en estos casos analizados, como consecuencia de actos terroristas, el Consejo de Estado y gran parte de la doctrina han tenido la oportunidad para referirse a la tesis según la cual el Estado “es indudablemente responsable porque los particulares corrieron un riesgo con el pleno conocimiento del Estado” (Tamayo Jaramillo, 1997).

Ahora, ante la escasa jurisprudencia emitida por la sección tercera del Consejo de Estado en relación con los daños antijurídicos padecidos por civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en el desarrollo de tal labor, aun cuando las cifras de heridos y muertos suministradas por el Ministerio de Defensa Nacional resultan alarmantes, encontramos decisiones de los Juzgados y Tribunales Contenciosos Administrativos que ponen de presente la responsabilidad del Estado producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito.

Si bien será analizado en el tercer capítulo, no sobra aclarar que en el caso que ahora nos ocupa, se evidencia una clara violación a la obligación que tiene el Estado colombiano de respeto, lo que conlleva a que este se abstenga de realizar ciertas labores; como por ejemplo actividades de erradicación de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles en el marco de un contexto de guerra, pues ello genera que sea el mismo Estado el creador del riesgo y responsable entonces de su materialización.

Antes de iniciar con estos estudios, merece la pena llamar la atención, una vez más, en nuestra preocupación de que civiles sean contratados para actividades que son del resorte de las autoridades de la República; ejemplo de ello ya que era la Policía Nacional a través de la DIRAN en cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de 1991 así como el Decreto 423 de 1987 (Presidente de la República de Colombia, 1987) y como consecuencia de que estos desarrollan una profesión conforme a la Ley 62 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993a, p. 62), la Institución llamada a contribuir con el Gobierno Nacional en la política antidroga, aun con los fracasos que la misma ha tenido.

Con base en esa premisa, podemos afirmar que si bien existen manuales para la erradicación de cultivos ilícitos como por ejemplo la Resolución 04823 del 09 de octubre de 2017 de la Policía Nacional “Por la cual se expide el Manual para la Erradicación de Cultivos Ilícitos”, mediante la cual se busca coordinar las medidas de seguridad para hacer frente a la producción y tráfico de estupefacientes, y además Estudios de Conveniencia para la contratación de GME donde se señala que una entidad puede contratar a civiles para labores de erradicación conforme

a la política implementada en su momento por el Fondo de Inversión para la Paz, no es menos cierto que en un contexto como el colombiano las medidas implementadas no resultan idóneas para contrarrestar el accionar de los Grupos Armados. Por tanto ante el riesgo en el cual el Estado, en búsqueda de un beneficio, expuso a los civiles, es el motivo por el cual ahora se analizará su responsabilidad conforme a decisiones emitidas desde lo administrativo.

♦ **SENTENCIA NO. 52-001-33-33-005-2021-00065 DEL 26 DE AGOSTO DE 2021, JUEZ ADRIANA INES BRAVO URBANO.**

En esta ocasión, se encuentra probado que el 15 de noviembre de 2018, Numar Aldemar Gómez sufrió lesiones personales como consecuencia de la detonación de un AEI que fue sembrado por fuerzas armadas diferentes a las militares y Policía Nacional. Lo anterior, cuando se encontraba desempeñando sus funciones en calidad de GME en jurisdicción de Tumaco – Nariño.

Conscientes en este caso de las actuaciones adelantadas por la Policía Nacional para brindar seguridad a los civiles erradicadores, así como la capacitación que recibieron los GME, encuentra el Juzgado que en el presente caso no se acreditó una irregularidad en las actuaciones de la Policía Nacional, por lo cual no se le podría atribuir responsabilidad a la Nación a título de falla en el servicio, pues coherente con la contestación de la demanda no existía en este caso un actuar culposo de la administración que le generara responsabilidad. Pero lo cierto es, como lo señala el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto que:

“la responsabilidad extracontractual del Estado por actos de terrorismo, y particularmente en referencia a los daños contra personal de erradicación manual de cultivos ha sido examinado y sustentado bajo el régimen objetivo de riesgo excepcional; sin que por ello deje de evaluarse en primer lugar si existió o no una falla del servicio” (Juzgado Quinto Administrativo de Pasto, 2021).

Dentro del anterior criterio, verificado en el presente caso que no existió una falla del servicio, y acogiendo la tesis que la administración excepcionalmente responde por daños

causados por terceros, es el motivo por el cual el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto al conocer de los hechos aquí relatados condena al Estado al considerar que:

“las labores de erradicación se realizan en áreas donde se encuentran los cultivos ilícitos, por lo cual, desde el principio existe un alto grado de riesgo por la presencia de actores armados al margen de la ley, tal como suceden en el presente caso, pues como lo advierte la Defensoría del Pueblo mediante el sistema de alertas tempranas, existe la confluencia de actores que se disputan el territorio por el control del contrabando y demás actividades ilícitas, por lo que la actividad de erradicación se encuentra bajo la protección de la policía nacional, bajo parámetros de protección, y en esas condiciones se debe analizar si en ese contexto la institución omitió, retardó, o hubo irregularidades o ineficiencia en las actividades a su cargo para la protección de los grupos de erradicadores y del propio personal” (2021).

Comprendiendo la importancia de estas sentencias emitidas producto de los daños causados a erradicadores civiles, se concluye entonces que los daños antijurídicos ocasionados a erradicadores de cultivos de uso ilícito en la ejecución de sus labores como GME, si se configuran a nivel interno como causal de responsabilidad del Estado Colombiano; cuando con la justificación de combatir un riesgo mayor como lo es el narcotráfico a través de la erradicación de los cultivos de uso ilícito, el mismo Estado contrató a civiles para labores de erradicación, de donde resultaron consecuencias devastadoras como las que líneas atrás se analizaron, consecuencias que no pueden entenderse como un riesgo menor a los daños producidos por la economía ilegal que aquí se estudia y que generan la responsabilidad estatal.

Para el efecto, conviene citar la acertada afirmación de Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon quien señala que frente a la obligación que tienen las autoridades públicas de proteger la vida y adaptándolo al caso en estudio en caso de optar por el título de imputación de falla en el servicio:

“se parte del principio de una responsabilidad por omisión, causada normalmente por el hecho de un tercero, donde el Estado se convierte en responsable en la medida que estando

obligado a intervenir para impedir que sucediera el daño antijurídico no actuó, lo hizo defectuosa o tardíamente” (Dueñas Rugnon, 2017).

En ese orden de ideas, observamos que si el Estado Colombiano disponía de civiles para labores de erradicación, debía intervenir por medio de la Fuerza Pública con el fin de proteger a quienes participaban de esta actividad, más aún cuando corresponde a las autoridades proteger a todos los residentes de Colombia y particularmente a la Policía Nacional en línea con lo señalado en el artículo 218 de la Constitución Política de 1991 el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, teniendo con ello una posición de garante que como lo vimos en los títulos de imputación su incumplimiento generaría una imputación objetiva de falla en el servicio, “ya que, al margen de que causalmente el daño haya sido producto del actuar de un tercero, se ha declarado imputable a la organización estatal como consecuencia del desconocimiento de la posición de garante” (Figueroa Bastidas, 2016).

Profundizando en este título de imputación subjetivo, se observa que en lo que tiene que ver con las MAP, también llamadas “minas quiebrapatas”, “si estas son colocadas por los enemigos, el Estado responde siempre que, pudiendo controlar los riesgos, según los recursos disponibles, no lo hace” (Tamayo Jaramillo, 1997), confirmando con ello el desconocimiento a su posición de garante.

Así las cosas, y conforme al desarrollo jurisprudencial que tiene el Consejo de Estado respecto de los daños antijurídicos causados a los GME, se observa que dada la posición de garante del Estado, la omisión de la misma es lo que genera la responsabilidad estatal “ya que si bien desde la perspectiva material el hecho dañoso puede corresponder al hecho de un tercero que es ajeno a las autoridades públicas, no es menos cierto que, a partir de los criterios normativos de atribución, se pueda afirmar que no evitar el resultado lesivo equivale a su realización” (Consejo de Estado, 2013, citado en Figueroa Bastidas, 2016).

Es por el anterior motivo, por el cual si el Estado no adoptó estas medidas de prevención e investigación para el desarrollo de tales actividades se configuraría una falla en el servicio pues en el caso de estudio de tomarse las medidas de inteligencia que arrojarán la presencia de MAP en el terreno a ser erradicado, podría haber evitado la materialización del daño antijurídico desde la lógica de la falla en el servicio.

Del planteamiento anterior se puede deducir que existen casos donde el Estado actuando por intermedio de la Fuerza Pública produce un daño antijurídico que han tenido que soportar esos terceros civiles en calidad de GME de manera injustificada por causa de las actividades de lucha contra los cultivos ilícitos como parte de la cadena de valor del narcotráfico, y es allí donde surge el cuestionamiento de ¿Por qué hacer responsable al Estado si este actuó en el marco de una política pública lícita, con el fin de afectar un flagelo que alimenta de manera consistente la estructura criminal de los Grupos Armados Organizados?

Para responder al anterior planteamiento y luego de analizar la evolución del narcotráfico, así como las estrategias del Gobierno Nacional para combatir el primer eslabón de este, hemos visto, que desde la jurisprudencia y la doctrina se ha admitido la posibilidad de adjudicar responsabilidad al Estado aun cuando este actúe de forma lícita. Ejemplo de ello, se evidencia en el caso materia de análisis, donde la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito crea un riesgo excepcional, al convertir el Estado a estos en el blanco de los GAO y de sus diversas formas de ataques terroristas, con el fundamento estatal de combatir el narcotráfico en beneficio de la comunidad en general; asimilando ello con la teoría del profesor Javier Tamayo Jaramillo, donde a la Administración le es imputable un daño antijurídico cuando producto de su conducta “coloca a los ciudadanos en una situación de experimentar un riesgo de naturaleza excepcional” (2017) y ante la materialización del mismo.

Es así como, ante el riesgo latente que implica la erradicación de cultivos de uso ilícito en el contexto colombiano y ante la materialización de un daño antijurídico en el desarrollo de dicha

labor, se vería la responsabilidad a título de riesgo excepcional como fue estudiado en las sentencias presentadas.

Bajo este análisis y siendo estrictos con la interpretación de los títulos de imputación en materia de responsabilidad extracontractual, se encuentra entonces ajustada la responsabilidad del Estado Colombiano como consecuencia de los daños que se han generado a erradicadores en el desarrollo de la política de lucha contra las drogas, pues el Estado debe asumir responsabilidad cuando un acto vaya dirigido en contra de este, como en efecto se ha señalado a través de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“Así, los atentados cometidos por actores contra un objeto claramente identificable como Estado en el marco del conflicto interno armado, tales como estaciones de policía, cuarteles militares u oleoductos, pueden ser endilgados a la administración a título de riesgo excepcional no porque estos bienes e instalaciones sean peligrosos en sí mismos, sino porque la dinámica misma del conflicto armado implica que su cercanía a ellos genera para los civiles el riesgo de sufrir afectaciones en su vida y menoscabo en su integridad personal y patrimonio, dado que son blanco de continuos y violentos ataques por parte de la subversión que los considera objetivos militares” (Consejo de Estado, 2015a).

Partiendo de lo anterior, si bien en el caso de estudio los atentados no son contra instalaciones del Estado, en una publicación realizada por la Fundación Ideas para la Paz se señala que, la instalación de AEI para el caso en estudio “tiene el propósito de restringir el acceso, proteger las plantaciones y disuadir la intervención de la Fuerza Pública” (Garzón V, 2019), de donde deriva el riesgo excepcional. Así las cosas, al ser la erradicación manual de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles una política pública implementada por el Gobierno Nacional desde el mandato presidencial de Álvaro Uribe, cualquier acto sería en contra de la administración en el marco de un conflicto armado interno y por ende si esta última es la

destinataria de la acción, corresponde entonces a esta responder por los daños antijurídicos que se generen con ocasión a dicha actividad riesgosa en el marco de un conflicto armado.

Sobre este punto, tal es la magnitud de los daños sufridos por civiles en labores de erradicación, que el autor Juan Carlos Garzón, aun conociendo la gravedad de la aspersión con glifosato, se cuestiona “si constituye esta actividad con el uso de herbicida, una mejor solución al problema de las drogas ilícitas que el de la erradicación con GME” (2019).

Con base en todo lo referenciado, se insiste pues en la responsabilidad del Estado producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra los estupefacientes. Lo anterior, aun cuando en el desarrollo de dicha actividad la Fuerza Pública no haya actuado ilícitamente, puesto que teniendo la obligación de proteger a los civiles así lo hubiere realizado. Esta distinción es necesaria toda vez que, si bien en algunos supuestos, como se analizó atrás, la Jurisdicción Contencioso – Administrativa ha encontrado probada una falla en el servicio para atribuir responsabilidad al Estado Colombiano como consecuencia de un daño antijurídico que un civil erradicador no debía soportar y que se imputa a la inacción de la Fuerza Pública, no quiere ello indicar la única posibilidad.

Precisamente, atendiendo a la complejidad inicialmente planteada donde el régimen de responsabilidad constituye un asunto principalmente que emana de las decisiones jurisprudenciales, y con la idea que el Estado responde cuando es este mismo quien crea el riesgo, pero además con la intención de fijar una posición sobre la posibilidad de imputar responsabilidad a la administración pública de Colombia en el evento que en este escrito se estudia, hemos seleccionado una decisión del Juzgado Quinto Administrativo de Pasto del 31 de julio de 2017 para confirmar la teoría de riesgo excepcional como el título idóneo para atribuir responsabilidad estatal producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores, siempre que no se pruebe una falla en el servicio.

♦ **SENTENCIA NO. 52-001-33-33-005-2016-000110 DEL 31 DE JULIO DE 2017, JUEZ ADRIANA INES BRAVO URBANO.**

El 10 de febrero de 2014, en jurisdicción del departamento de Nariño, el señor Yime Aris Muñoz quien se encontraba prestando sus servicios en calidad de GME, fue lesionado como consecuencia de la activación de un artefacto explosivo, MAP, que fue sembrado por Grupos Armados con el fin de custodiar los cultivos ilícitos.

Fue por ello, el motivo por el cual el afectado solicitó que el Estado a través del medio de control de Reparación Directa, respondiera por los perjuicios que le fueron ocasionados, reconociendo en esta oportunidad que, si bien su labor se había desempeñado con el acompañamiento de la Fuerza Pública, fue en el desarrollo de una actividad riesgosa donde fue afectado. Con base en lo anterior, el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto, realizó el estudio del caso concluyendo que:

“era atribuible responsabilidad al Estado, por cuanto la actividad a desarrollarse correspondía una actividad de alto riesgo, en la que, a pesar de haber existido el acompañamiento del Ejército Nacional, en cumplimiento de su deber de garante de la seguridad de los erradicadores, se concretó el riesgo de explosión de artefactos explosivos.

(...)

En los casos de erradicación manual de cultivos ilícitos, la peligrosidad se enmarca ante la presencia de grupos al margen de la ley custodiando los cultivos ilícitos, aunado a que es de público conocimiento que para efectos de tal custodia la zona es minada a fin de impedir que la Fuerza Pública ingrese al lugar a realizar labores de destrucción de cultivos ilícitos, y teniendo en cuenta además, que en aras de proteger dichas zonas se presenta un alto riesgo de combate con grupos al margen de la ley dedicadas a la producción y comercialización de estupefacientes. Al final la detonación de un artefacto explosivo que no le pertenecía ni fue accionado por servidor público alguno, se perpetró dentro del ejercicio de una actividad que conllevaba riesgo” (Juzgado Quinto Administrativo de Pasto, 2017).

A nuestro juicio, la posición anterior se considera acertada toda vez que, si bien los AEI, MAP o los ataques terroristas son materialmente efectuados por un tercero, dicha situación no era imprevisible para el Estado, lo que lleva a su responsabilidad, pues lejos de que actúe en debida forma su responsabilidad deriva de la materialización de un riesgo.

Bajo esta posición, es entonces pertinente en sistemas democráticos y garante de los derechos como el nuestro donde “si hay un lugar que es necesario sanear es justamente aquellos espacios donde interviene el Estado, toda vez que proteger y garantizar los derechos de los individuos es y debe ser su principal razón” (Mejía Londoño & Gaviria, 2011); el motivo por el cual en primera medida el Estado Colombiano debe responder y modificar la política actual contra los cultivos de uso ilícito donde gracias a la prohibición misma, muchos han sido los individuos afectados.

Realizada esta aproximación teórica – práctica que evidencia la responsabilidad estatal, se señala que si bien por medio de su jurisprudencia, el Consejo de Estado ha establecido los lineamientos para declarar la responsabilidad del Estado, infortunadamente en la actualidad, la Ley 1437 de 2011 tiene establecido un término de caducidad para demandar al Estado por reparación directa, lo que ha generado que miles de víctimas queden sin ser reparadas.

De lo expuesto, surge aquí una necesidad. Reconociendo los daños antijurídicos generados a civiles erradicadores de los cultivos de uso ilícito en el contexto de conflicto armado interno, así como los múltiples daños ocasionados y los pocos realmente reparados es necesario y urgente una ley que permita reparar estos daños ocasionados, de forma homóloga como se hizo con la sanción presidencial de la Ley 1448 de 2011, fijando en esta nueva creación medidas de no repetición con el fin que lo que prevalezcan sean siempre los derechos de todas las personas; pues si bien se señala que la política de lucha contra el narcotráfico se realiza para que prevalezca el interés general, ello no puede generar la no reparación de derechos de otras personas, pues en un Estado Social de Derecho la vida e integridad de todo individuo debe prevalecer en todo momento y en todo lugar.

El anterior supuesto tiene fundamento en la afirmación realizada por Diego Yáñez Meza y Jessica Jiménez Escalante quienes en un estudio, llegaron a la conclusión que el derecho a la reparación “se caracteriza por una forma poco adaptada para la realidad de las víctimas, que no garantiza con tutela efectiva y plazos razonables, el derecho fundamental a la reparación integral” (Yáñez Meza & Jiménez Escalante, 2019).

Para terminar con este análisis de responsabilidad del Estado, y analizados los elementos para que se configure la misma, parece válido sintetizar los mismos en el estudio desarrollado en este escrito.

DAÑO ANTIJURÍDICO:

Una revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado nos muestra que el daño antijurídico para el caso de civiles que prestan servicios de erradicación se genera en la medida que no existe soporte legal que permita que cualquier individuo vea afectado su vida, integridad y dignidad humana como consecuencia del desarrollo de una política que en la actualidad se considera legal como lo es la erradicación de cultivos ilícitos.

TÍTULO DE IMPUTACIÓN:

Se infiere jurisprudencialmente, que el Estado Colombiano en la lucha contra el narcotráfico ha ejecutado labores de erradicación de cultivos de uso ilícito a través de personal civil, denominados en las diferentes políticas públicas como GME.

Por parte de la Procuraduría General de la Nación, se evidenció que:

“la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos en medio de un país en conflicto armado puede generar responsabilidad estatal por vía de los regímenes de responsabilidad extracontractual trabajados por vía jurisprudencial, en caso de que en operaciones concretas se someta a los erradicadores a riesgos excepcionales y deliberados por parte de las autoridades públicas, como por ejemplo los casos en que se han evidenciado heridas y muertes por minas antipersonal. En materia de responsabilidad

extracontractual del Estado, la tendencia en la actualidad está marcada por la denominada imputación objetiva” (2012, p. 44).

Para ahondar puntualmente en un título de imputación para atribuir responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos ilícitos, se ha señalado en la Jurisdicción Administrativa que:

“La función de erradicar cultivos ilícitos debe entenderse como una labor propia del mantenimiento del orden público, de forma que si bien el erradicador está vinculado mediante un contrato de trabajo con una sociedad particular, la labor a desarrollar está directamente relacionada con una función pública de alto riesgo, de forma que se configura un desequilibrio en las cargas públicas que exige mayor protección por parte del Estado” (Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá., 2020, p. 61).

En últimas, con el fin de unificar criterios para mayor garantía a quien resulte afectado, se debe señalar que la erradicación manual de cultivos ilícitos ha sido reconocida como una actividad riesgosa en el marco de un conflicto armado interno, motivo por el cual cuando se genera un daño que una persona no está en el deber de soportar causado por la acción u omisión del Estado el título de imputación debe ser riesgo excepcional, sin que ello se traduzca en el único que pueda ser aplicado, como se explicó anteriormente¹⁸, teniendo a su vez lugar la configuración de una falla en el servicio para atribuir responsabilidad al Estado cuando quiera

¹⁸ Jurisprudencialmente, el Consejo de Estado ha reconocido que en materia de responsabilidad extracontractual del Estado lo que se busca es justicia y la reparación de los daños sufridos por las víctimas. Lo que quiere decir en palabras de máximo órgano de la jurisdicción Contencioso – Administrativa que “no existe un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a cada situación un determinado y exclusivo título de imputación”, lo que de suyo genera beneficios y problemas. Por un lado, como aspecto positivo se encuentra que en materia de responsabilidad estatal, siempre que se configuren los elementos para atribuir responsabilidad el Estado podrá el juez en su decisión adoptar cualquier título de imputación para fallar el caso, pues al final, como ya se mencionó, lo que se busca es devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la ocurrencia del daño. Sin embargo, como aspecto negativo se encuentra que si el juez es quien motiva sus fallos y si no existe claridad jurídica frente a cada supuesto, ello puede generar incertidumbre jurídica en la medida que si en la evaluación que efectúe el administrador de justicia no encuentra configurado el título de imputación que considere aplicable al caso, puede con ello estar negando el derecho de una persona que se vio afectada a ser reparada, lo que nos muestra la complejidad que en nuestros días sigue presentando el tema de la responsabilidad estatal. Para mayor desarrollo véase: Consejo de Estado. (2012). *Sentencia radicación número 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515)*. (C.P. Hernán Andrade Rincón). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01\(21515\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).pdf)

que las autoridades de la República actúen de forma indebida, en relación con los GME ocasionándose así producto de la conducta estatal un daño antijurídico al particular en el desempeño de labores de erradicación de cultivos de uso ilícito.

NEXO DE CAUSALIDAD:

Aceptando que al Estado se le puede atribuir responsabilidad por los daños antijurídicos que se le generan a civiles que erradican cultivos ilícitos a título de riesgo excepcional, conviene aclarar que, si bien se trata de una actividad lícita, la erradicación manual de cultivos ilícitos respaldada por el órgano ejecutivo y legislativo comprende el nexo de causalidad en la medida que en el desarrollo de las políticas del Estado para afectar los cultivos ilícitos, ha sido el Estado el que ha expuesto a civiles a ejecutar una actividad riesgosa y como consecuencia de la misma, se han visto afectados.

Así, el nexo de causalidad en los casos de civiles erradicadores afectados en la lucha contra el narcotráfico, bajo cualquiera que sea el título de imputación por el cual se atribuya responsabilidad, se predica bajo la hipótesis de que:

“Pese a que los hechos son causados por terceros, a la administración pública le es imputable al tener una “posición de garante institucional”, del que derivan los deberes jurídicos de protección consistentes en la precaución y prevención de los riesgos en los que se vean comprometidos los derechos humanos de los ciudadanos que se encuentran bajo su cuidado, tal como se consagra en el artículo 2 de la Carta Política” (Consejo de Estado, 2014).

En este contexto, se debe aclarar que, si bien existen eximentes de responsabilidad, y en múltiples ocasiones se ha buscado por parte de las entidades atribuir el daño al hecho de un tercero en la medida que los ataques contra los GME se derivan del actuar de grupos armados, en la jurisprudencia se ha tomado la posición que, tanto en la falla en el servicio como en el riesgo excepcional, dicha justificación no opera. Sobre este punto, diferentes académicos citando

sentencias como la del 23 de septiembre de 1994 del Consejo de Estado expediente 8577, han señalado que la responsabilidad del Estado por actos terroristas se materializa en la medida que:

“si la acción del Grupo Armado va dirigida contra el Estado mismo, es este quien debe responder, no porque se convierta en un Estado asegurador, sino porque desde la óptica política, el Estado obtiene un privilegio que en términos simples se traduce en no ser afectado directamente, sino un particular dentro de su jurisdicción producto de una acción que iba dirigida contra este, por lo que en un Estado Social de Derecho fundado en el respeto y dignidad de la persona humana, el hecho de un tercero no puede ser considerado como blindaje para el Estado” (Gil Botero & Yagüez, 2006).

Presentado lo anterior, la respuesta solo puede ser afirmativa en relación si se debe atribuir responsabilidad al Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en la lucha del Estado Colombiano contra el narcotráfico. Lo anterior, parte de una premisa que consiste en que el Derecho Administrativo encuentra en sus bases una función que no es otra diferente a estar al servicio ya no de los administrados, sino de individuos con derechos ante la administración; de modo que el grave problema que se encuentra en el caso materia de análisis consiste en que en un Estado Social de Derecho donde prima el respeto a la dignidad humana, la vida, honra e integridad de las personas no es posible que el Estado siga manteniendo una política con la participación de civiles, quienes en desarrollo de la misma, la historia nos muestra que han sido gravemente afectados en el marco de un conflicto armado interno, no obteniendo mucho de ellos reparación alguna.

Para cerrar estas ideas desde una posición jurídica encontramos que:

“la coherencia interna de todo el ordenamiento jurídico se garantiza a través del principio de legalidad que, a través de un estudio sobre la validez de una norma jurídica, permite expulsarla o armonizarla con el resto del ordenamiento” (López Cárdenas & Acosta Páez, 2017).

De lo transcrito, se advierte que la política de lucha contra el narcotráfico implementada desde el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez y que hasta el momento se mantiene durante el gobierno del Presidente Gustavo Petro, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, pues si bien la redacción de la misma guarda armonía con el ordenamiento jurídico, sus efectos no, toda vez que millones de colombianos que han participado dentro de los GME, han sido afectados en su vida e integridad vulnerando así mandatos no solo internos sino internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad¹⁹ colombiano.

La anterior precisión resulta del todo relevante, pues si bien la administración ha señalado por años que la política de lucha contra el narcotráfico es lícita y se ajusta al ordenamiento jurídico, las cifras señaladas a continuación reflejan una realidad que consiste en que en desarrollo de la actividad pública se han generado afectaciones sobre el derecho a la vida e integridad personal de civiles en el desarrollo de labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, que invitan a la rama legislativa una vez más a estudiar la posibilidad de reparar vía legal a aquellos que no acudieron a la jurisdicción contencioso administrativa a reclamar la reparación.

Tabla 2

No. personas civiles afectadas en el desarrollo de labores de erradicación de cultivos de uso ilícito por gobiernos desde 2009 – 2022.

GOBIERNO	AÑO	ASESINADO	HERIDO	Total Novedades
PRESIDENTE URIBE	2009	8	76	84
	2010	10	48	58
	Total Gobierno	18	124	142
PRESIDENTE SANTOS	2010		22	22

¹⁹ Al respecto, la Sentencia C-067 de 2003 indicó que el Bloque de Constitucionalidad hace referencia a “normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu”. Para mayor desarrollo véase: Corte Constitucional. (2003). Sentencia radicación número C-067/03. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>

PRESIDENTE DUQUE	2011	2	10	12
	2012	8	62	70
	2013	4	48	52
	2014		2	2
	2015		8	8
	2017		18	18
	2018		24	24
	Total Gobierno	14	194	208
	2018	2	26	28
	2019	2	42	44
	2020	4	44	48
	2021		6	6
	2022	1	4	5
	Total Gobierno	9	122	131
PRESIDENTE PETRO	2022	0	0	0
TOTAL GENERAL		41	440	481

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

La anterior dinámica lleva a afirmar que se cumple con la parte formal del principio de legalidad, pero no con la teleológica que implica que una norma además de sujetarse al ordenamiento jurídico, permita la satisfacción del interés general; asunto que no permite la actual política de lucha contra las drogas.

Lo afirmado en el sentido que, si bien “la retórica de la guerra contra las drogas ha estado justificada en los serios abusos del conflicto armado, el cual se alimenta del narcotráfico” (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2022a), los colombianos producto de la erradicación de cultivos de uso ilícito no han encontrado el fin del fenómeno del narcotráfico, y por su parte muchos de quienes “voluntariamente” han participado en la erradicación de cultivos de uso ilícito han sido afectados en su vida e integridad, situación que sigue presentando problemas de reconocimiento precisamente porque los operativos

militares gozan de una presunción de legalidad en consonancia con el objetivo legal de la lucha contra las drogas, conforme a los lineamientos de la Ley 30 de 1986.

Visibilizando la anterior realidad, se encuentra la escasa jurisprudencia tanto a nivel nacional como internacional en comparación con la cantidad de civiles afectados por su participación en la ejecución de la política de lucha contra las drogas; pues la legalidad genera la persistencia e impunidad de estos crímenes al considerarse como legítimo enfocar la lucha contra las drogas en eliminar los cultivos, lo que históricamente ha generado que los principales beneficiarios del narcotráfico, como los GAO, ejecuten acciones contra las políticas estatales que pretendan desmontar esta economía criminal, y de donde muchos civiles inocentes han resultado afectados y no reparados.

2.7. Experiencias Positivas del Medio de Reparación Directa como producto de los Daños Antijurídicos en la Lucha Contra el Narcotráfico

Dados los retos que ha planteado a lo largo de los años la política prohibicionista de lucha contra las drogas, encontramos ahora cómo existen experiencias positivas que demuestran la efectividad e importancia del derecho administrativo. Concretamente, en la lucha contra el narcotráfico encontramos el tránsito de un periodo de irresponsabilidad del Estado por los daños ocasionados producto de las fumigaciones con glifosato, a la suspensión de la misma actividad como consecuencia de las múltiples declaratorias de responsabilidad del Estado Colombiano por los daños generados en el desarrollo de esta actividad.

En el caso de las aspersiones aéreas con glifosato, cabe hacer una particular referencia acudiendo a lo señalado por la doctrina y en especial por Hugo Andrés Arenas Mendoza, quien enfatizó como “los diferentes gobiernos han encontrado en el glifosato una herramienta ajustada para combatir los cultivos ilegales a través de la aspersión aérea” (Arenas Mendoza, 2020a), premisa que requirió de años para ser desvirtuada, al demostrar los efectos que este herbicida generaba en la salud y el medio ambiente, lo que llevó a la suspensión de esta, luego de que “en

un escenario de ausencia de responsabilidad se permitiera el desarrollo de la aspersión aérea con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos” (López Castro et al., 2021).

Para diferentes autores, resulta preocupante la consideración de “que haya existido una correlación entre los cambios de las políticas públicas sobre fumigaciones aéreas y las decisiones judiciales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por daños individuales generados por el PECIG” (López Castro et al., 2021), aun ante la evidencia de los elementos para configurar en ese entonces al Estado responsable, y en virtud de las consecuencias que la misma actividad generaba en la sociedad.

Igualmente, llama la atención en el mismo escrito de Yira López Castro, Rocío del Pilar Peña Huertas, Bryan Triana Ancinez, Lina María Ortega Van Arcken y Miltón Alberto Valencia Herrera que aún ante el cambio en la jurisprudencia con anterioridad al 2015, la legislación siguió intacta, motivo por el cual muchas de las personas afectadas con ocasión al PECIG no se vieron reparadas, situación que se resalta en el presente texto, puesto que lo que precisamente se busca es una norma que permita a todo aquel que con ocasión a las tareas de erradicación en apoyo a la política de lucha contra las drogas que se haya visto perjudicado, sea reparado.

Como ejemplo de ello, se encuentra que el Consejo de Estado, por un largo periodo de tiempo, legitimó la actividad de aspersión aérea justificando la validez de la misma por su finalidad de luchar contra el narcotráfico, fenómeno que como se anotaba en el primer capítulo es generador de violencia y motor para el fortalecimiento del conflicto armado que pone en riesgo los derechos de los individuos. Sumado a ello, la persistencia de dicha actividad se debía ante la falta de evidencia de que “el glifosato empleado para la erradicación de cultivos ilícitos ocasionará daños irreversibles en el medio ambiente” (Consejo de Estado, 2004), motivo por el cual el Estado seguía adoptando dicha política, pese a la prueba de los daños colaterales que se generaban de la misma actividad de erradicación y que fueron reconocidos por Tribunales Administrativos:

“El Tribunal Administrativo accedió a la protección de los derechos invocados por la parte demandante; dio aplicación al principio de la precaución respecto de la toxicidad crónica que causa la aspersión aérea de glifosato; ordenó suspender transitoriamente las fumigaciones aéreas a que se refiere la demanda” (Consejo de Estado, 2004).

Conforme a lo anterior, se encuentra que el problema de la erradicación radica en que ya los daños no eran solo generados por GAO, sino también por el mismo Estado, motivo por el cual se suspendió la estrategia de asperjar los cultivos de uso ilícito con el herbicida glifosato, en observancia al principio de precaución. De lo anterior, llama la atención que este principio no debía solo ser aplicado para suspender la erradicación aérea con glifosato, sino también para la erradicación de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles, pues el principio de precaución se traduce no solo en la protección del medio ambiente sino que este también le “impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente” (Corte Constitucional, 2004).

Cierto es, como ya se observó, que siendo el narcotráfico “una actividad criminal de los denominados carteles” (Ibarra Padilla & Rojas Reyes, 2021), los mismos desarrollarían acciones para contrarrestar las acciones del Estado que buscarán afectar su fuente de financiación. Por ello, a simple vista se considera entonces que el Estado Colombiano a través de sus diferentes órganos del poder, debía evaluar si incluir a civiles en la lucha contra las drogas, era poner en riesgo la vida, salud y/o integridad de estos; pues de resultar positivo, debía abstenerse de contratar a los mismos para desarrollar labores de erradicación, en virtud a que si bien existió en dicha labor una voluntad de los civiles erradicadores de desarrollar la actividad en mención, no podemos olvidar la posición de garante del Estado.

De aquí, la importancia de hacer una comparación de las experiencias positivas que han tenido las decisiones de los jueces, así como trabajos académicos desarrollados que permitieron suspender una política que en principio se consideraba legítima, pues con ello se fijó una línea jurisprudencial para que las personas afectadas en virtud de dicha actividad se vieran reparadas,

y a evitar en cumplimiento al sentido social de derecho que tiene el Estado Colombiano, a evitar que dicha situación se vuelva a presentar. Entonces, es a esto a lo que también se está llamando en relación con los civiles erradicadores que se vieron afectados: primero a que los mismos se vean reparados de forma integral, y en segunda medida a prevenir que la misma situación vuelva a ocurrir en un futuro.

A partir de lo descrito y a manera de ejemplo, encontramos que la Corte Constitucional mediante sentencia T-236 de 2017 (Corte Constitucional, 2017b) hizo un llamado a amparar los derechos fundamentales de la comunidad de Nóvita en Chocó, motivo por el cual señaló que en virtud al principio de precaución las actividades de aspersión aérea debían continuar suspendidas como en efecto se ordenó desde 2015, ello con el fin de respetar y garantizar los derechos ambientales reconocidos en la Constitución Política de 1991, y así evitar la responsabilidad del Estado Colombiano.

Luego, hechas las aclaraciones anteriores que resultan importante para el presente escrito, toda vez que si bien el Consejo de Estado ya se ha pronunciado sobre la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en el desarrollo de dicha actividad promovida por el mismo Estado, encontramos cifras que evidencian que existen centenares de víctimas sin ser reparadas, por lo menos ante las decisiones del Consejo de Estado, y a su vez el peligro que con posterioridad a un gobierno defensor de los derechos humanos, años más tarde se justifique la política prohibicionista de lucha contra el narcotráfico con la participación de civiles por los resultados que se ha justificado que arroja la misma (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito., 2009).

De las reflexiones que hasta aquí hemos hecho, y producto de la suspensión de actividades que afectan antijurídicamente a las personas, resulta imperioso afirmar que ello no implica el fin de la lucha contra el narcotráfico, pues:

“una restricción absoluta de los métodos de erradicación puede eventualmente generar o aumentar riesgos de daños ambientales y a la salud humana causados por los

métodos de cultivo de coca y de cristalización de la cocaína, así como riesgos para la seguridad ciudadana causados por el aumento de utilidades para las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Corte Constitucional, 2017b).

Aplicando lo acabado de señalar, y pese a los intentos del Gobierno del presidente Iván Duque Márquez por reactivar la aspersión aérea para erradicar cultivos ilícitos fundamentando tal decisión en el cumplimiento de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017 de la Corte Constitucional, esta iniciativa no fue posible en virtud de la importancia de las múltiples decisiones del Consejo de Estado en materia de Responsabilidad Estatal. ¡No es cualquier rol el que desempeña el Derecho Administrativo en las decisiones más importantes de nuestra sociedad!

En efecto, de acuerdo con un estudio realizado a través de un Decreto Presidencial para reanudar la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión con glifosato, se justificó la evaluación de la misma, señalándose que mal podría exigirse un riesgo cero en las actividades al considerar que:

“toda actividad y toda sustancia usada en las distintas actividades genera algún grado de riesgo, por lo cual, la búsqueda de un riesgo cero por medio de la regulación podría terminar imponiendo costos desproporcionados a toda la sociedad”(Presidente de la República de Colombia, 2021).

En esta línea, debemos una vez más enfatizar que si bien no se pretende acabar la lucha contra las drogas, no podemos legitimar la misma aceptando que en desarrollo de las políticas contra esta economía criminal, se afecten los derechos de los ciudadanos, motivo por el cual aceptándose que se debe actuar contra este fenómeno, no es menos cierto que deba el Estado evaluar otras medidas que afecten los cultivos, sin que ello implique un riesgo mayor que implica el hecho de vivir en sociedad.

2.8. Conclusiones del Capítulo

Inicialmente, al encontrar que no son suficientes las medidas adoptadas por el Estado Colombiano en relación con los civiles erradicadores, pues como lo señaló en 2012 la Procuraduría General de la Nación que, el Estado en relación con los erradicadores, implementaba “capacitaciones con el fin de advertirles sobre el riesgo de minas, la salud ocupacional, primeros auxilios, reportes de accidentes de trabajo, y planes de emergencias” (p.18), es el motivo por el cual se concluye en el presente capítulo la responsabilidad de la administración pública nacional con ocasión a los daños causados a miembros de los GME, en el desarrollo de su labor.

Según dijimos, la responsabilidad estatal en estos eventos, son el resultado de exponer a los individuos a una actividad que en las circunstancias de Colombia representan un riesgo excepcional. En efecto, con independencia o no, que el Estado haya promovido todos los medios para proteger a los civiles en calidad de GME, no existe duda en materia de responsabilidad que “quien se beneficie de una actividad debe indemnizar los riesgos que con esta crea” (Vidal Perdomo & Molina Betancur, 2019). Por tanto, beneficiándose el Estado Colombiano de la erradicación de cultivos de uso ilícito, si en el desarrollo de esta actividad se producen daños no existe duda de la responsabilidad estatal.

Lo anterior, quiere decir en palabras de la Corte que, “la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente” (Corte Constitucional, 2001).

Seguidamente, no quisiera cerrar estas líneas sin antes recordar que el Derecho Administrativo es un derecho que está en constante evolución y transformación producto de los cambios y demandas sociales, económicas, políticas, culturales de un país. Sobre este punto, se debe citar el caso venezolano, que:

“desde 1999, figurando como un Estado autoritario que, además de haber empobrecido aún más al país, no está realmente sometido al Derecho, cuyas normas se ignoran y desprecian, o se mutan o amoldan a discreción por los gobernantes; no está sometido a control judicial alguno, por la sumisión del poder judicial al ejecutivo, de todo lo que se puede caracterizar más bien como un Estado de la injusticia lo cual afecta tremendamente al Derecho Administrativo” (Brewer Carías, 2014).

Esta realidad nos lleva a pensar que debemos actuar de forma inmediata. Hoy, en el marco de un Estado Social de Derecho, el órgano judicial está llamado a resolver las acciones de reparación directa interpuestas por los civiles o familiares afectados con ocasión de labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito.

Por su parte, la rama legislativa esta llamada a estudiar y, de ser el caso, estructurar un proyecto de ley que tenga como objeto establecer un conjunto de medidas de reparación integral para todos aquellos civiles que con ocasión de la política de lucha contra el narcotráfico, y en particular la erradicación de cultivos de uso ilícito se vieron afectados, lo anterior teniendo en cuenta que para muchos caduco la acción de reparación directa en los términos de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, el llamado es a la rama ejecutiva en cabeza del Presidente de la República a terminar con una política en la que han participado civiles que se han visto afectados en el marco de un conflicto armado interno.

Como lo cita Ricardo Vargas, en un Estado Social de Derecho como el nuestro, no pueden seguirse privilegiando políticas de erradicación altamente costosas en su implementación, así como de los precios que demanda para el Estado cada vez que se le atribuye responsabilidad producto del desarrollo de las mismas como se observa de las experiencias producto de las aspersiones aéreas con glifosato, y peor aún con impactos en la vida de los individuos tan fuertes, al punto de acabar con la vida o afectar la integridad de los mismos. Lo anterior, con el pretexto de privilegiar una visión política y social de que el narcotráfico se combate producto de la violencia

que este fenómeno ha generado a lo largo de los años, pero que como ya se ha dicho no se resuelve con políticas represivas, sino que requiere de cambios institucionales, legales, económicos y culturales.

Capítulo III

La Lucha contra las Drogas del Estado Colombiano y su Responsabilidad Internacional

3.1. Introducción al Capítulo

Un aspecto de novedoso interés en la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido no solo la responsabilidad del Estado a nivel interno, sino también a nivel internacional, como respuesta a las tendencias contemporáneas del Derecho Administrativo. En este sentido, y como parte del problema, objetivos e hipótesis de la investigación, que buscan estudiar el alcance de la Responsabilidad del Estado Colombiano a nivel interno como internacional, como consecuencia de los daños antijurídicos causados a particulares (GME) en función de las estrategias que ha emprendido el Estado en la lucha contra las drogas, y ante la problemática que no se encuentren tipificados de forma taxativa en la Constitución Política de 1991 aquellos eventos generadores de responsabilidad del Estado colombiano, siendo este todavía un asunto principalmente jurisprudencial, nos proponemos ahora a determinar la posible responsabilidad aplicable al Estado Colombiano a nivel internacional por la utilización de civiles en labores de erradicación de cultivos en el marco de un conflicto armado interno.

Por tanto, y debido al preocupante panorama a nivel interno, donde son muchos los civiles erradicadores contratados para suprimir los cultivos ilícitos en apoyo al mismo Estado, siendo estos en el desarrollo de tal labor afectados en su vida e integridad, pero pocos los reparados, se encuentra que cada vez más, los administradores de justicia en pro de salvaguardar los bienes jurídicamente tutelados de los ciudadanos, han incluido dentro de sus decisiones un análisis de las normas internacionales, como una manifestación del control de convencionalidad que implica “realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Consejo de Estado, 2016a); siendo esta la justificación para evaluar si en ausencia de responsabilidad interna se puede acudir a la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, como

consecuencia de los daños causados a particulares, en función de las acciones y estrategias que ha emprendido la institucionalidad en la lucha contra la droga en el país.

Como justificación de este análisis se encuentra que, la evolución histórica del Derecho Administrativo ha permitido como tendencia contemporánea la internacionalización de este, lo que nos indica “un crecimiento en el número y eficacia de las normas internacionales” (Rodríguez Rodríguez, 2009), de modo que cada vez más, el Estado como sujeto de derecho internacional y como garante de los derechos de los individuos, incluye dentro de su legislación y análisis jurisprudencial normas internacionales que en caso de violación implicarían su responsabilidad; pues como lo anota Andrés Fernando Ospina Garzón en la presentación de la obra, la responsabilidad extracontractual del Estado, “un Estado no solo es responsable ante sus órganos nacionales, sino también por la vulneración de derechos y obligaciones establecidos en las diferentes fuentes del derecho internacional” (Henao & Ospina Garzón, 2015).

En ese entorno, tiene toda la importancia para el derecho administrativo y en particular para la responsabilidad estatal, pasar del análisis de las normas internas a las normas internacionales que puedan ser vulneradas con la conducta estatal, pues de probarse responsabilidad internacional del Estado, ello implica para este, diferentes consecuencias como la adopción de medidas urgentes en materia de prevención, investigación, sanción y no repetición de los actos que lo hicieron responsable desde el sistema del DIDH. Así mismo, bajo el DIH, y para el caso que nos ocupa, a no incluir a civiles dentro de una labor como lo es la erradicación manual de cultivos de uso ilícito, que si bien de entrada no resulta riesgosa, en países como Colombia si se constituye como tal ante la existencia de un conflicto armado interno. Todo esto alineado con una de las finalidades de la presente investigación, que consiste en que en el marco del Estado Social de Derecho, evaluar la posibilidad de replantear la política prohibicionista de lucha contra las drogas ante la violación sistemática que esta ha tenido en detrimento de los derechos humanos de los administrados.

Precisado lo anterior, en el presente escrito se verá ahora como el Estado Colombiano por años ha ejecutado una política de lucha contra las drogas como parte integral para combatir el narcotráfico, en la cual se han involucrado civiles, quienes se han encargado de apoyar las labores de erradicación manual contra los cultivos de uso ilícito, actividad que inicialmente se encontraba exclusivamente a cargo de la Fuerza Pública. Lo anterior, a pesar de los múltiples llamados de órganos internacionales por las consecuencias que esta práctica ha generado y que podrían implicar la responsabilidad de una Nación desde el Derecho Internacional.

Conforme a esta breve introducción y buscando entrar al detalle de este mundo que en ocasiones es aplicado como última medida, pero el cual estamos llamados a aplicar cada día más por las implicaciones que esto tiene para un Estado, para el desarrollo de este capítulo, se agruparan entonces en primer lugar los **elementos teóricos** para declarar la responsabilidad en materia internacional que difieren de los elementos en el régimen de responsabilidad a nivel interno.

En segundo lugar se fija una primera hipótesis o se ilustra la posible responsabilidad internacional del Estado Colombiano, al incluir a civiles en labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Dentro de la misma línea y tomando como manantial de conocimiento el **Derecho Internacional Humanitario** y el **Derecho Internacional de los Derechos Humanos** en el tercer y cuarto acápite se desarrollará la responsabilidad o no del Estado Colombiano por la participación de civiles erradicadores en la lucha contra las drogas, evidenciando así mismo a través del escrito las consecuencias que tiene para un Estado el hecho de ser expuesto como internacionalmente responsable. Para finalizar se presentará una reflexión en torno a la lucha contra los cultivos de uso ilícito implementada en Colombia.

3.2. Elementos para atribuir Responsabilidad Internacional a los Estados y puntos de convergencia con el Derecho Interno Colombiano

Ya se ha advertido que el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, establece como necesario un **daño antijurídico** para declarar la responsabilidad del Estado Colombiano. En

Colombia el análisis para atribuir internamente responsabilidad al Estado es: si se le genera una afectación a un individuo que el hecho de vivir en sociedad no le obliga a aceptar, causado por la acción u omisión de agentes públicos, siendo este atribuible al Estado a través de uno de los títulos de imputación y siempre que no medie una causal de exoneración, el Estado Colombiano responde.

Ubicada en la Constitución Nacional de 1991 vigente en la actualidad en el Estado Colombiano, ya se encuentra una primera diferencia con los elementos para declarar a un Estado responsable a nivel internacional esto es, **el daño antijurídico**, que a título de comentario personal está llamado a desaparecer en el derecho interno y es ahí donde se encuentra lo interesante de estudiar día a día el régimen de responsabilidad estatal. Frente a la anterior consideración, resulta evidente que existen normas a las cuales un Estado debe ajustarse, motivo por el cual, ante el incumplimiento de las mismas, como sucede a nivel internacional aún sin concretarse algún daño antijurídico debe el Estado responder siempre que con su conducta genere la violación de las mismas.

Tras enunciar los elementos de la responsabilidad interna en el Derecho Colombiano, así como una sutil pero importante diferencia con el derecho internacional²⁰, se debe ahora señalar que, siendo el Estado un sujeto de derecho internacional asume “derechos y obligaciones en el marco de un sistema jurídico” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015), motivo por el cual el incumplimiento de las obligaciones genera responsabilidad a nivel internacional. Esto es sumamente importante, y nos indica la importancia de incluir el presente acápite en la investigación, puesto que, a nivel internacional aun sin causarse un daño antijurídico a civiles

²⁰ Académicos como Juan Carlos Henao evidencian que el primer elemento para atribuir responsabilidad interna al Estado es el daño, motivo por el cual se afirmaría que esta teoría solo tiene aplicación a nivel interno y que puede ser materia de debate para las futuras generaciones. Pues si bien, ha sido ampliamente aceptado por la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina que sin daño antijurídico no hay responsabilidad, también es cierto que internacionalmente ha sido concluido que sin daño si existe la posibilidad de responsabilizar a un Estado, porque estos tienen normas que deben acatar y que su conducta que implique una vulneración de estas, serían un desconocimiento de aquello a lo que se obligó.

erradicadores de cultivos de uso ilícito, podría considerarse una eventual responsabilidad internacional siempre que con la conducta del Estado en la lucha contra las drogas, se violen normas internacionales, pues son ellos los elementos para atribuir responsabilidad internacional como se verá.

Dicho lo anterior, se procederá entonces a analizar los **elementos** de la responsabilidad internacional de los Estados. Como bien lo anota el abogado y maestro Carlos Mauricio López Cárdenas, los elementos para que pueda configurarse la responsabilidad internacional de un Estado son dos (2016).

En primera medida, conforme al Proyecto de artículos para la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (Asamblea General de Naciones Unidas, 2002) corresponde a: “un **comportamiento** por parte del Estado, comportamiento que puede ser una acción u omisión atribuible al Estado. Paralelamente, la conducta debe constituir una **violación de una obligación internacional**” (López Cardenas, 2016). Esta posición fue igualmente adoptada por Jaume Ferrer, quien observa el comportamiento como ese elemento subjetivo no porque se cometa este con culpa o dolo sino porque se ejecuta una acción u omisión²¹ y por su parte el segundo de los elementos mencionados como el elemento objetivo (Ferrer Lloret, 1998).

Respecto del segundo elemento planteado, se debe recordar que existe violación a una obligación internacional, cuando producto del comportamiento del Estado, se incumple una norma internacional, que para los efectos una obligación internacional puede desprenderse de

²¹ Para mayor desarrollo véase Figueroa Bastidas, G. E. (2016). *La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano: Compatibilidad y concurrencia de los regímenes de responsabilidad del Estado, ámbitos internacional, regional e interno sobre violaciones graves a derechos humanos* (edshlc.015035461.4). Universidad del Rosario; Harvard Library Bibliographic Dataset. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.015035461.4&site=eds-live>. En este texto, se señala que “la responsabilidad internacional de los Estados está basada en la “responsabilidad objetiva” y no en la culpabilidad (dolo o culpa), así como tampoco en el daño (patrimonial o extrapatrimonial), es decir, la responsabilidad internacional se deriva de la mera violación de la obligación atribuida al sujeto, sin que sea relevante analizar la falta o el aspecto subjetivo de la conducta, esto es, si fue con dolo o culpa; asimismo, el daño no es un elemento indispensable del hecho internacionalmente ilícito”.

diferentes fuentes como un “tratado internacional, costumbre internacional, decisión vinculante de un tribunal internacional, entre otros” (Monroy, 2011, citado en Zambrano Ordoñez, 2021).

Fijando la mirada en la especificidad de la norma, y conforme al Proyecto de Artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, compilado por la Comisión de Derecho Internacional en el 2001, encontramos que son **dos** los elementos necesarios para atribuir responsabilidad, recordando cómo lo citó el Doctor Gabriel Figueroa en su trabajo de grado meritorio de la más alta distinción de la Universidad del Rosario, que “la responsabilidad internacional de los Estados está basada en la responsabilidad objetiva y no en la culpabilidad (dolo o culpa), es decir la responsabilidad internacional se deriva de la mera violación de una obligación primaria atribuida al sujeto, sin que sea relevante analizar la falta o el aspecto subjetivo de la conducta” (2016), encontrándose a su vez de forma excepcional “la responsabilidad internacional por actos no prohibidos por el derecho internacional derivado del ejercicio de actividades peligrosas” (Figueroa Bastidas, 2016); donde si bien el Estado no vulnera ninguna obligación actuando conforme a lo legalmente establecido a nivel internacional, el daño generado como consecuencia de una actividad riesgosa puede generar su responsabilidad en el Derecho Internacional, siendo ello compatible con el título de imputación de riesgo excepcional en el derecho interno.

Llegados a este punto, resulta oportuno recordar que a nivel de responsabilidad internacional, aún sin encontrarse un daño antijurídico, no podría el Estado invocar su derecho interno para negarse a admitir responsabilidad, pues siempre que producto de la conducta de este se genere una violación a una obligación internacional, y no existan causales para eximir la responsabilidad²², se genera la responsabilidad internacional de los Estados.

²² Conforme al Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad presentado por la Asamblea General de Naciones Unidas, se observa que dentro de las causales de exclusión de ilicitud a nivel de responsabilidad internacional, se encuentran: consentimiento, legítima defensa, contramedidas, fuerza mayor, peligro extremo, estado de necesidad.

3.3. Ilustración de la Responsabilidad Internacional del Estado Colombiano en materia de Erradicación Manual de Cultivos de Uso Ilícito

Estudiados los elementos para atribuir responsabilidad internacional a los Estados, se debe afirmar que el Estado Colombiano con el fin de afectar un fenómeno criminal como lo es el narcotráfico, ha adoptado medidas de erradicación manual de cultivos de uso ilícito, para lo cual ha contratado a civiles para la ejecución de esta actividad. La situación sobre la cual se viene haciendo referencia, ¿qué implica?

La creación de los GME, son considerados por muchos como “fuente de empleo”, valga reiterarlo para efectos ilustrativos, consiste en “la atención por parte de población civil de labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito” (Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012). Los GME, han sido reconocidos públicamente, por los resultados obtenidos en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito considerando que estos “han superado récords mundiales de erradicación pero donde tristemente también se ha honrado la memoria de aquellos que han perdido la vida en dicha labor, o han visto afectada su integridad física” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito., 2009).

Teniendo en cuenta esta explicación, se debe señalar que, en la ejecución de dichas labores de erradicación, múltiples civiles se han visto afectados, al ser desafortunadamente convertidos como parte de su apoyo estatal en la lucha contra las drogas, en el blanco de los ataques terroristas de los GAO quienes como ya se anotó tienen incluida en sus economías criminales el narcotráfico, cuyo negocio encuentra su primer eslabón en los cultivos de uso ilícito a ser erradicados.

Para abordar puntualmente la responsabilidad internacional del Estado Colombiano al incluir a civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, se entiende que se configura la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos en el entendido que ante la acción u omisión del Estado (conducta) que se materializa en las labores de erradicación, se

puso en riesgo la vida e integridad de diferentes seres humanos lo que implica el incumplimiento de una obligación internacional como se desarrollará líneas abajo en materia de DIH y DIDH; materializándose con ello los dos elementos para atribuir responsabilidad internacional a un Estado.

Adelantándonos en el análisis que se realizará, y a manera de ejemplo se ilustra dicha responsabilidad internacional por los daños causados a integrantes de GME, ya que como lo menciona la Campaña Colombiana Contra Minas y el Centro de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en un fallo mediante el cual se estudia la constitucionalidad del Decreto Ley 249 del 14 de febrero de 2017, que:

“nadie está directamente obligado a trabajar como erradicador. Sin embargo, como desprende de las declaraciones de las víctimas, quienes llevan a cabo tales trabajos peligrosos, están indirectamente obligados a hacerlo por las condiciones de pobreza en las que viven y la falta de oportunidades alternativas. En conclusión, teniendo en cuenta lo expuesto, los intervinientes solicitan se declare la inconstitucionalidad del Decreto pues su contenido va en contra de las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos por parte del Estado colombiano, que constituyen bloque de constitucionalidad. Específicamente vulneran: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; Convención sobre Prohibición de Minas antipersonal; Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales” (Consejo de Estado, 2017b).

Con lo afirmado se pretende en otras palabras asegurar que, aun cuando “las autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir los diferentes tratados en materia de derecho internacional público, entre los cuales, los relativos al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, cuyos contenidos convergen para tutelar la dignidad de la persona humana” (Consejo de Estado, 2021c), el Estado Colombiano ha contratado a civiles (conducta) olvidando los ataques constantes de Grupos Armados en el marco

de un conflicto armado interno, donde estos particulares, podrían ser afectados en su vida e integridad como en efecto la historia lo muestra (violación de normas internacionales).

Realizada la anterior claridad, y como es comprensible, el Estado Colombiano producto de su política eminentemente prohibicionista de lucha contra las drogas, ha llegado a incumplir obligaciones internacionales que lo hacen responsable, por causa de la inobservancia de tales mandatos que integran el bloque de constitucionalidad. En efecto, son muchos los civiles que sin tener porque participar en labores de erradicación en el marco de un conflicto armado interno, han visto afectada su vida, integridad y dignidad; generando esta conducta del Estado una violación a lo establecido en los **artículos 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949**, al **artículo 13 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra** y al **artículo 5 de la Convención de Ottawa** que “obliga al Estado colombiano a asegurar la eficaz exclusión de civiles de las zonas minadas hasta que, en esas áreas, todas hayan sido destruidas” (Consejo de Estado, 2021b), así como a lo establecido en la **Convención Americana de Derechos Humanos**.

Lo anterior supone entonces que será necesaria la declaratoria de responsabilidad del Estado Colombiano a nivel internacional²³ por actos inhumanos que han sido cometidos materialmente por Grupos Armados “quienes se valen de cualquier tipo de estrategias y herramientas para disminuir al Estado” (Elías Mejía, 2015) daños que provienen de la conducta activa u omisiva del Estado en la lucha contra las drogas, con ocasión a la actividad que desempeñan los civiles GME y los riesgos inherentes a la misma. Esto, por las acciones que de público conocimiento desarrollarían los grupos criminales en contra de los terceros particulares

²³ De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se justifica la protección internacional de los derechos humanos en tanto son atributos inherentes al hecho de ser persona y no por ser nacional de un determinado país, motivo por el cual la violación de estos por parte de un Estado, puede ser de conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de forma subsidiaria al agotamiento de los recursos internos. No obstante, lo anterior implica un aparato judicial que responda a un debido proceso para las víctimas, es decir que funcione. Para mayor desarrollo véase: Faúndez Ledesma, H. (2007). El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 46, 43-122. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r22020.pdf>

que con su actividad apoyan al Estado en busca de eliminar una de las fuentes de financiación ilegal de los GAO.

En este sentido y como se concluirá, resulta ilustrativa la responsabilidad internacional del Estado por las acciones desarrolladas en la lucha contra las drogas. Con el objetivo de facilitar la comprensión de la responsabilidad internacional del Estado por las consecuencias que han dejado las estrategias de lucha contra las drogas, se encuentra que Colombia celebró un acuerdo con la República de Ecuador, por un problema jurídico que correspondía resolver a la Corte Internacional de Justicia.

En esa ocasión, la República de Colombia fue demandada con el fin de atribuirle responsabilidad internacional, en virtud de los daños generados en zona de frontera por las actividades de erradicación por aspersión aérea con el uso de glifosato que venía desarrollando el Estado Colombiano. Allí, los países en mención con el fin de evitar que se declarara al Estado Colombiano internacionalmente responsable, el 09 de septiembre de 2013, llegaron a un acuerdo de que “no se realizaría dicha labor en unas zonas fronterizas con el Ecuador, toda vez que esta conducta del Estado Colombiano vulneraba o ponía en riesgo el cumplimiento de obligaciones internacionales como la protección a la salud y al medio ambiente de los habitantes” (República de Ecuador & República de Colombia, 2013). Como se puede observar en ese caso, de no llegar a un Acuerdo las naciones en mención, el fallo de la CIJ, sería atribuyendo responsabilidad al Estado Colombiano al encontrar una conducta activa del Estado, esto es las labores de erradicación que desempeñaba con el uso de glifosato, y la violación de obligaciones internacionales como por ejemplo la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, ratificada por el Estado Colombiano mediante la Ley 165 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Con base en el anterior análisis, que no corresponde propiamente a un caso internacional donde un integrante de GME se haya visto afectado, pero que si nos ilustra la responsabilidad internacional del Estado Colombiano como consecuencia de las acciones internas en la lucha

contra las drogas, se encuentra que Colombia y sus 3 órganos de poder ante las afectaciones a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito ha mantenido la prudencia o si se prefiere un olvido de las víctimas de erradicación manual de cultivos, violando con tal conducta normas internacionales como se analizará. Pues por un lado ante la escasa declaratoria de responsabilidad en comparación con los civiles que se han visto afectados, el órgano Ejecutivo continuó con la política de erradicación manual con la participación de civiles en el marco de un conflicto armado interno y aun con la evidencia de MAP en el territorio colombiano y particularmente en las zonas a erradicar, el legislativo sin emitir norma al respecto diferente a la Ley 30 de 1986 que faculta al CNE para ordenar los medios de destrucción de cultivos de uso ilícito, y una rama judicial que se encargó de fallar cada caso, sin ordenar como lo hizo con la aspersión aérea con glifosato la suspensión de la labor que en este estudio se desarrolla por las implicaciones de la misma a nivel interno como internacional.

Con la anterior salvedad nótese que, si bien existen decisiones judiciales que han advertido la necesidad de suspender la aspersión aérea con glifosato por los daños antijurídicos que dicha actividad genera, se ha admitido continuar con la erradicación manual, sin la distinción de que civiles participen en esta política de Estado, considerando que con la erradicación manual “se disminuye la probabilidad de sufrir problemas respiratorios, dermatológicos y lleva a una menor prevalencia de abortos” (Corte Constitucional, 2014), sin hacer la salvedad de los daños a la vida y a la salud que están viviendo civiles erradicadores como consecuencia del riesgo que representa la ejecución de dicha actividad.

Así ubicándonos en las normas de rango internacional, al ser esta como se establece en la Convención Americana “coadyuvante a la protección que ofrece el derecho interno” (1969) por ser el propio Estado el encargado en primer lugar de velar por la protección de los derechos humanos de los habitantes de su territorio, tal vez sea este el momento para poner en conocimiento (por ejemplo de la CIDH), la violación de los derechos de los que han sido víctimas los civiles erradicadores como consecuencia de la contratación del Estado con estos para que

aun en el marco del conflicto armado interno ejecutarán acciones contra el narcotráfico; exponiendo a los mismos a las contramedidas de los GAO que se lucran de los cultivos ilícitos, situación que en efecto se presentó lo que generó afectaciones a centenares de civiles inocentes que hoy en el derecho interno continúan sin ser reparados, y realidad que se pudo evitar de cumplir el Estado colombiano con el principio de prevención.

En forma simple, se encuentra que la ausencia de responsabilidad internacional sobre el tema que aquí se estudia, ha generado que el Estado colombiano continúe aplicando dicha política de lucha contra las drogas permitiendo con ello que particulares sin ningún conocimiento profesional sobre dicha actividad sigan expuestos a los riesgos inherentes a tal labor, aun cuando ya existe un llamado al respecto por parte del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas así:

“El Estado parte debe interrumpir el uso de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de coca hasta que se verifique, de conformidad con los estándares internacionales para dicha verificación (tales como las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas), que las áreas en las que se deban realizar tales actividades estén efectivamente libres de minas terrestres, y se verifique también que esas áreas estén efectivamente libres de otros peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad. Debe también garantizar que las personas que hayan resultado heridas, o sus familiares en caso de fallecimiento, reciban reparación integral. Asimismo, debe continuar e intensificar sus esfuerzos para garantizar la remoción de las minas antipersonales sin detonar de manera segura a través de personal capacitado” (Naciones Unidas, 2016).

De la anterior afirmación e ilustrada brevemente la responsabilidad internacional por las estrategias del Gobierno Nacional en la lucha contra el narcotráfico, que incluye la erradicación manual de cultivos de uso ilícito así como la aspersión aérea con glifosato de los mismos; se colige entonces, que mientras el Derecho Internacional busca frente a violaciones graves del DIH y DIDH combatir la impunidad y en tal sentido reparar a las víctimas e investigar las conductas

que dieron origen a tal violación, encontramos como el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 con ponencia de la Consejera Marta Nubia Velásquez, ha señalado que “aun en presencia de crímenes de lesa humanidad opera el término de caducidad establecido por el legislador en materia de responsabilidad administrativa, esto es de dos años a partir en que la persona tuvo o pudo tener conocimiento de aquel acto que compromete la responsabilidad de la Nación, con una sola excepción fijada por ley y que constituye a la desaparición forzada” (Consejo de Estado, 2020), que no corresponde al caso que en esta investigación se ha desarrollado.

Es así, como a pesar de la aplicación de la “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”, la cual establece que no existe límite de tiempo para investigar los casos relacionados con estos delitos, encontramos conforme a la posición fijada por el Consejo de Estado que en el presente estudio, se agotó para muchos civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito y para sus familias la oportunidad de ser reparados por vía de reparación directa a nivel nacional, siendo entonces una vez más de suma importancia determinar la posible responsabilidad aplicable al Estado Colombiano en el ámbito internacional por la utilización de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, cuya responsabilidad se predica por la violación de normas del DIH y del DIDH.

3.4. Responsabilidad Derivada de la violación al Derecho Internacional Humanitario

Luego de que en varios estudios se haya planteado la responsabilidad internacional del Estado producto de la aspersión aérea con glifosato, falta por observar si el Estado Colombiano continúa vulnerando normas internacionales dentro de la lucha contra las drogas. Para ello, se hará referencia desde la perspectiva del DIH, sobre si el Estado Colombiano al disponer de civiles para la erradicación de cultivos de uso ilícito, vulnera el DIH.

Para iniciar el estudio debe comprenderse que, dentro de los subsistemas que comprenden la responsabilidad internacional de los Estados, se encuentra entre otros, la responsabilidad por la vulneración del **Derecho Internacional Humanitario**; que aplica en la

medida que, un Estado por acción u omisión vulnera las normas que conducen las hostilidades. En simples términos, cuando el Estado “producto del accionar de sus órganos, incluidas sus fuerzas armadas; de entidades o personas que actúan bajo la dirección del Estado; o por actos que el Estado por su omisión admite como propios se transgreda una obligación internacional” (Henckaerts & Doswald - Beck, 2007).

Ahora, ¿Qué protege el derecho de los conflictos armados? Particularmente, el DIH, busca dar aplicación de aquellas normas que aplican en el marco de los conflictos armados. Dicho de otro modo y en palabras de la CICR:

“El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004).

Con el fin de delimitar el alcance del presente escrito en cuanto a la responsabilidad del Estado Colombiano por los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas, es importante aclarar que no se pretende desarrollar la historia, como tampoco los principios y normas que regulan el DIH. Por tanto, desde ya se deja claro, que muchos de los temas del DIH no serán abordados, pues en el marco de la presente investigación, se busca responder al interrogante sobre si, ¿El estado al contratar a civiles para realizar las actividades de erradicación de cultivos ilícitos está violando las normas del Derecho Internacional Humanitario?

En el centro del debate, y antes de iniciar con el análisis conforme al interrogante propuesto, encontramos que el conflicto armado interno ha sido un tema en la agenda de seguridad y defensa del ordenamiento colombiano desde mediados del siglo XX (Pastrana Buelvas & Vera, 2019). Sobre esta base, en la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República de Colombia, 2011), se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

del conflicto armado interno, reconociendo con ello la existencia del mismo en el territorio colombiano.

Lo anteriormente descrito, constituye un problema no menor para el presente escrito. Pues dentro del marco del conflicto armado interno, se encuentra que existió un auge de los cultivos de uso ilícito, motivo por el cual se implementó por parte de los diferentes mandatos presidenciales, un sistema de erradicación de los mismos, vía aérea y manual para la disminución de estos. Particularmente, se fortaleció durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe y hasta el Gobierno de Iván Duque una estrategia de erradicación manual de cultivos de uso ilícito con el apoyo de civiles.

Sobre el particular, encontramos que la rama Ejecutiva esta llamada a promocionar las normas del DIDH y DIH (Serrano Serrano, 2010), y en ese sentido debía el Gobierno Nacional proteger a las personas civiles en el marco de un conflicto armado interno, pues estos gozan de los principios de distinción e inmunidad. De forma tal que si es el mismo Estado quien los involucra en labores de erradicación, es este mismo el que los expone a un riesgo excepcional en el marco de un conflicto armado no internacional.

Vale la pena en este punto citar lo afirmado por Alberto Montaña, quien mediante un salvamento de voto indica que “los erradicadores civiles son involucrados por el Estado en operaciones militares, pese a que el sacrificio del principio de distinción del DIH no puede justificarse con resultados en la lucha contra las drogas ilícitas” (Consejo de Estado, 2021b), dejando ello claro que fue la propia conducta estatal que expuso a civiles a un riesgo.

No pretendiendo justificar las acciones de los Grupos Armados, que violan las normas del Derecho Internacional Humanitario, al emplear medios como MAP, lo que vulnera el principio de proporcionalidad así como la necesidad militar, como se concluye del estudio adelantado por Diana Hernández Hoyos, donde “los ataques solo pueden dirigirse contra objetivos militares, sin que los medios y métodos de guerra utilizados puedan causar, al adversario, males superfluos o sufrimientos innecesarios” (2012); tampoco es correcto no aceptar la responsabilidad

internacional del Estado al incluir a civiles dentro de la estrategia de erradicación manual de cultivos de uso ilícito.

Así, llama la atención en virtud de lo señalado, que Colombia en su lucha contra el narcotráfico, dispuso de civiles con el objetivo de atacar el narcotráfico cuyo círculo inicia con los cultivos de uso ilícito que al final como ha sido enfatizado, son los que financian a los Grupos Armados. En tal sentido, no siendo una tarea fácil definir cuándo se participa directamente en las hostilidades, se encuentra que al final la participación de tales individuos bajo la figura de GME, buscaba causar un daño a las fuentes económicas del enemigo, convirtiéndose por tanto en objetivo militar.

Afirmación soportada toda vez que como lo indica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por participación directa en las hostilidades, ha de entenderse “actos que por su índole o finalidad tienen por objeto causar efectivamente daño al personal o material del enemigo” (Henckaerts & Doswald - Beck, 2007, p. 24); siendo para el caso en concreto, la participación de los GME en el marco de la política de lucha contra las drogas, con el fin de erradicar los cultivos de uso ilícito y con ello afectar estas economías criminales que financian los Grupos Armados Organizados; dejando entonces como consecuencia frente a los civiles a los cuales se les considera de participar directamente en las hostilidades, perder su status de civiles y por ende la protección en virtud del principio de distinción de la que estos gozan.

Lo anterior ya que, como ya se ha mencionado, al ser “el enemigo principal de los Grupos Armados el propio Estado, las organizaciones criminales dirigen sus ataques contra el Estado mismo” (Arenas Mendoza, 2017b). Ciertamente, de esta realidad no se escapó el Estado Colombiano en materia de su lucha contra las drogas, pues como se observa y lo acepta el Estado mismo, como líneas atrás se evidenció, los GME que participan en esta lucha son individuos que se encuentran expuestos a las acciones que los GAO ejecuten contra el Estado en defensa de su negocio criminal.

Y es justo allí, donde Hugo Andrés Arenas Mendoza, nos señala que con independencia a que sea un grupo armado quien siembre dichos artefactos prohibidos, es el Estado el llamado a responder; pues si la acción iba dirigida contra este, era este el que debía de soportar los daños y encontrando como en el caso objeto de estudio que han sido los civiles quienes han sufrido las consecuencias, entonces está llamado a responder el Estado (2017). Pues al final al grupo armado ilegal, le es indiferente quien desarrolla la actividad de erradicación. Lo que alarma es que el Estado conociendo ya está práctica, promueva que civiles participen en labores de erradicación, y desarrolle una actividad de forma tal que busque afectar al adversario convirtiéndolo el mismo Estado en un partícipe de las hostilidades.

Llegados a este punto y en el tema que interesa en materia de responsabilidad internacional, es necesario evidenciar la violación de la normativa por parte del Estado Colombiano, donde no debió disponer de particulares en la lucha contra una actividad criminal, toda vez que ello como en efecto se dio, viola el principio de distinción, y genera que pierdan dicha amparo al participar de las hostilidades, el cual se materializa así en los términos del artículo 13 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra:

“No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles.

Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977).

Así, por fortuna, y como fue enfatizado por ejemplo en la jurisprudencia del Consejo de Estado del 13 de abril de 2016 con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio, producto de la erradicación manual de cultivos de uso ilícito con el apoyo de civiles, se ven vulnerados los siguientes mandatos en el marco del Derecho Internacional Humanitario:

“Convención de Ginebra (artículo 3 común, Convenio 4 y Protocolo I, en especial el artículo 53 que establece la protección y garantía de no vinculación de la población civil a los conflictos armados como el colombiano), así como la Convención de Ottawa (Ley 554

de 2000) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972” (Consejo de Estado, 2016a).

Lo anterior, toda vez que en el marco de un conflicto armado interno, fue el Estado quien contrató con civiles para que estos ejecutarán labores de erradicación.

Así las cosas y conforme con la sentencia colombiana citada líneas atrás del 10 de febrero de 2021, el Consejo de Estado señala una eventual responsabilidad del Estado a nivel internacional como consecuencia de la acción del Estado, al disponer de civiles para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito, no protegiendo la vida e integridad de los mismos en el marco del conflicto armado interno.

Con esta argumentación, se aprecia que en la lucha desesperada del Estado de combatir el narcotráfico, considerando este fenómeno un peligro para la sociedad, toda vez que “el crecimiento exponencial de los cultivos ilícitos otorgan a los GAO una fuente de financiación y de riqueza criminal” (Gobierno de Colombia, 2019), olvidó tal vez su deber de velar por lo que en palabras de la Corte Constitucional constituye la razón de ser del Estado: la protección de la vida humana (Corte Constitucional, 1996).

Adicional a lo anterior, y de manera tangencial a los casos analizados hasta ahora, es de vital importancia resaltar la falencia del Estado Colombiano en el incumplimiento del principio de prevención presentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece que los Estados deben actuar en procura de proteger los derechos a la vida y a la integridad personal en aquellos casos en los que existan indicadores plausibles de que una actividad tenga la capacidad de acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún frente a la ausencia de certeza científica (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1979), lo cual liga la utilización de civiles en áreas en las cuales el nivel de peligrosidad es latente.

Con todo según se ha advertido, cuando el Estado Colombiano emplea civiles para labores de erradicación, en el marco de un conflicto armado interno, se encuentra incumpliendo ese fin que le compete a la Administración Pública en el marco de un Estado Social de Derecho,

donde la preocupación principal de los órganos del Estado debe ser no solo actuar para el cumplimiento de los fines estatales, sino velar por los mismos.

3.4.1. Responsabilidad Internacional por la Violación a la Convención De Ottawa

Es cierto que Colombia con el apoyo de la Fuerza Pública, tiene como objetivo brindar seguridad y protección a los civiles que apoyan las labores de erradicación manual forzosa. Sin embargo, en Colombia existe una realidad: los riesgos a la vida e integridad a los que se ven expuestos los GME como consecuencia de las MAP, que el Estado Colombiano no ha logrado erradicar. Como bien se conoce y fue presentado por el Consejo de Estado:

“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 la década de los años 60 del siglo XX, cobrando una serie de víctimas indiscriminadas entre población civil y militar y colocando en vilo los fines esenciales del Estado” (Consejo de Estado, 2015b)

Conscientes de ello, si bien con la aprobación de la Convención de Ottawa conforme a la Ley 554 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 554) y la Ley 759 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002, p. 759), el Estado Colombiano se comprometió a destruir todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en la Convención, dicha obligación no ha sido posible cumplirla en su totalidad, y en virtud de ello estos artefactos siguen cobrando la vida de millones de colombianos.

Angélica Suarez en una investigación desarrollada, plantea la responsabilidad internacional del Estado al incluir civiles en labores de erradicación, desde la óptica de que no se han erradicado todas las MAP y en consecuencia un número de individuos se han visto afectados (Suárez Mendoza, 2016). Lo anterior, encuentra respaldo en la decisión en sede de Tutela donde la Corte Constitucional con ponencia de Alberto Rojas Ríos, señala que:

“Con la aprobación de la Convención de Ottawa mediante la Ley 554 de 2000, el Estado Colombiano no solo aceptó, sino que también se comprometió a cumplir el contenido obligacional que ese mismo tratado internacional le impuso en relación con la

adopción de todas las medidas necesarias para prohibir, controlar, desmontar y destruir o garantizar la destrucción de las existencias de minas antipersonal y las minas antipersonal colocadas en zonas minadas. De tal manera que, en virtud de lo establecido en el artículo 90 de la Constitución, el Estado podría resultar patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos que se causen precisamente por inobservar ese contenido obligatorio” (Corte Constitucional, 2021).

Más allá de la discusión sobre si Colombia tiene la capacidad para erradicar todas las MAP, se encuentra que aún planteada la realidad colombiana de las minas antipersonal, el Estado decidió disponer de civiles para labores de erradicación, poniendo a estos en una situación de riesgo que al final se vio materializada, violando con ello como se mencionó atrás, el artículo 5 de la Convención de Ottawa, al disponer de civiles a desarrollar labores de erradicación en zonas minadas. Para estos efectos, se debe recordar lo señalado por el Consejo de Estado, donde un civil no en labores de erradicación, pero si desarrollando labores de transporte de los grupos erradicadores, se vio afectado por la explosión de una MAP, lo que ocasionó la muerte de este. En esta oportunidad:

“Para la Sala es evidente que la grave situación de riesgo que enfrentaba la víctima debía ser conocida por los organismos de seguridad del Estado, máxime cuando fue la misma administración la que lo expuso de manera imprudente a un peligro de naturaleza excepcional al contratar sus servicios para efectos de colaborar en una labor propia de las autoridades en contra de grupos armados dedicados al narcotráfico. En efecto, conocida la colaboración que la víctima prestaba a las fuerzas estatales en la erradicación de cultivos ilícitos, también era patente la situación de riesgo que enfrentaba” (Consejo de Estado, 2017a).

Volviendo al asunto objeto de estudio se encuentra que, concretamente el Estado Colombiano con la sanción de un marco jurídico mediante el cual civiles participarían en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, expuso a estos a riesgos frente a su vida e integridad

personal producto de MAP ubicadas por GAO; atentados de los Grupos Armados, MUSE, entre otras riesgos que son de conocimiento en la medida que siendo las drogas fuentes de financiación de los grupos armados, pues ello llevaría a estos últimos a actuar contra cualquier política de Estado.

Ha llegado incluso el Consejo de Estado, a través de un salvamento de voto del magistrado Alberto Montaña Plata, a llamar la atención sobre la importancia de este tema, evidenciando con ellos los elementos para declarar al Estado internacionalmente responsable por la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos ilícitos. En esta ocasión, afirma que:

“involucrar a civiles en la erradicación forzada, en áreas que no están libres de minas antipersona **desconoce los mandatos básicos del DIH**, las obligaciones adquiridas en la **Convención de Ottawa** y las recomendaciones de la ONU en la materia” (Consejo de Estado, 2021b)

Esta misma posición fue tomada por la Procuraduría General de la Nación, donde se enfatizó que:

“las minas antipersonal constituye uno de los riesgos inherentes a la actividad de erradicación manual de cultivos de uso ilícito, por tanto si bien es un deber de todos los colombianos propender por la paz, es claro que existen ciertas circunstancias que ponen en riesgo la vida e integridad de una población con ocasión al desarrollo de un conflicto armado acarreando en consecuencia la eventual responsabilidad del Estado” (Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, 2012)

Así, después de presentar las obligaciones internacionales que el Estado Colombiano ha vulnerado como producto de las actividades erradicación de cultivos de uso ilícito con civiles, encontramos entonces que la rama judicial, y a su vez la administración pública están llamadas

a “que sus actos se encuentren bajo el cumplimiento no solo de las normas internas, sino a su vez a todas aquellas que integran el bloque de constitucionalidad” (Rodríguez Rodríguez, 2009).

Por su parte, amparado en el deber de seguridad y protección de la población civil en el marco del conflicto armado interno, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de abril de 2016 recuperando decisiones de tribunales internacionales, destaca una vez analizados los supuestos fácticos y jurídicos donde un civil perdió la vida al pisar una mina antipersonal cuando se encontraba laborando en las inmediaciones de su finca, y como se ha presentado con los civiles que desarrollan labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, que la responsabilidad del Estado se predica en razón de que, fue “la misma administración pública quien creó una situación objetiva de riesgo que debía atenderlos y/o asegurarlos” (Consejo de Estado, 2016a); por tanto si el riesgo se llegará a concretar surge el deber del Estado de tutelar los derechos y libertades de las personas lo que en el marco de un Estado Social de Derecho se materializa con la reparación integral.

Con base en los anteriores supuestos jurídicos, una afirmación merece ser resaltada. Como lo indica Asdrúbal Aguiar, “la violación de una obligación internacional se resuelve en el nacimiento de una nueva relación obligatoria para el Estado al cual se le imputa la violación” (Aguiar A, 1993). Es así como se reitera por el mismo autor que, “esta nueva obligación se cumple en el deber de reparación de los daños materiales, morales a cargo del Estado responsable y en favor de la víctima de la obligación” (Aguiar A, 1993), y que en el caso en concreto ante el incumplimiento de lo establecido en la Convención de Ottawa, surge para el Estado Colombiano una nueva obligación del cumplimiento de la misma.

3.5. Responsabilidad Derivada de la Violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha reconocido que existe responsabilidad del Estado cuando se configuran los elementos generales para ello, los cuales fueron mencionados líneas atrás y que se resumen en el **incumplimiento** o **violación** de una

obligación internacional sin importar su origen, la cual resulte atribuible a la **conducta** de un sujeto de derecho a nivel internacional.

Ahora, para el caso que nos ocupa, en el presente acápite se estudiará si el Estado Colombiano es en materia de DIDH responsable o no por los daños antijurídicos causados a civiles en labores de erradicación en la lucha contra las drogas. En pocas palabras, corresponde analizar si ¿El estado Colombiano incumplió una obligación de carácter internacional en materia de derechos humanos como producto de su acción u omisión en la lucha contra las drogas?

Para ello, se debe iniciar por plantear que en la lucha contra el narcotráfico el Estado Colombiano ha adoptado diferentes alternativas para afectar los cultivos de uso ilícito fuente de financiación del narcotráfico, actividad que desde sus inicios les fue atribuible a los Grupos Armados (Bernal Lopez et al., 2016). En el caso en concreto se observa como luego de que diferentes Gobiernos implementarán la fumigación aérea de cultivos de uso ilícito dicha actividad fuera suspendida por sus efectos a la salud y al medio ambiente.

Simultáneamente, al inicio del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe se incluyeron civiles para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito, modalidad de erradicación conocida como GME, y la cual ante los riesgos que implica para los civiles, esta debía ser suspendida, pero que fue fortalecida durante la administración del presidente Iván Duque.

Llama la atención que no es primera vez que el Gobierno Nacional incluye civiles, para luchar contra los Grupos Armados o contra las actividades que financian a estos, para estos efectos recuérdese que en su momento fueron creados los Grupos de Autodefensa para que en apoyo a la Fuerza Pública combatieran organizaciones criminales, creando con ello una situación de riesgo para población dentro del territorio colombiano, en un contexto de guerra.

Con ello se observa como el Estado mismo, ha jugado un papel importante en el hecho que civiles se vean afectados, pues dando legitimidad a que civiles sean contratados, aun cuando existe un riesgo que estos sean afectados en su vida e integridad, se encuentra que es el Estado mismo quien expone a estos a las actuaciones que puedan desarrollar los Grupos Armados.

Llegados a este punto, se debe señalar que esta investigación fue motivada precisamente en vista de que, el Estado Colombiano ha adoptado una política de lucha contra las drogas justificando la licitud de la misma en que el Estado tiene dentro de su soberanía y conforme al ordenamiento constitucional y legal la lucha contra toda actividad que se constituya como ilícita, orbita de la cual no escapa el narcotráfico, cuyo negocio encuentra inicio con las drogas ilícitas.

No obstante, hoy más que nunca, la comunidad nacional e internacional hace un llamado a suspender aquellas políticas que dejen como consecuencia escasos resultados en el objetivo principal del Estado, como sucede con la erradicación de cultivos de uso ilícito donde lejos de acabar con estos, no solo deja consecuencias nefastas al medio ambiente y a la salud como ocurría con la aspersión aérea con glifosato, sino que también afecta la vida e integridad personal de millones de civiles que han participado en esta lucha; pareciendo con ello que las autoridades de la República olvidarán su mandato de proteger la vida y demás derechos y libertades no solo porque así lo ordena la Constitución de 1991, sino que porque en virtud del principio de prevención y normas internacionales ratificadas por Colombia así lo establecen.

Un interrogante será esencial para delimitar la responsabilidad del Estado Colombiano en materia de lucha contra las drogas, que corresponde a, ¿En qué medida las afectaciones que han sufrido civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito pueden ser atribuibles desde el ámbito internacional al Estado Colombiano como consecuencia de su acción u omisión?

Sobre el asunto, académicos han planteado una tesis de forma general sobre la responsabilidad de los estados indicando que:

“un Estado es responsable a nivel internacional de la acción o de la omisión de sus órganos, de donde ya se encuentra el primer elemento para atribuir responsabilidad al estado esto es el subjetivo, al ser culpables de no haber realizado todo aquello que los medios le permitían para prevenir un acto lesivo, de donde se observa unos de los principios del derecho internacional de los derechos humanos como lo es el de la obligación de los Estados de prevenir que un acto ocurra, y ante la imposibilidad de

prevenir, deberá investigar, sancionar y reparar aquella conducta que se encuentre contraria a los derechos humanos” (Ferrer Lloret, 1998).

Ahora bien, analizada la responsabilidad como consecuencia de la violación al Derecho Internacional Humanitario, se encuentra que en principio la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito no vulnera en sí mismo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Entonces, ¿cómo se le asigna a un Estado una afectación que al final no fue este quien la generó?. De entrada, resulta importante comprender que muchas de las afectaciones causadas a los civiles erradicadores de los cultivos ilícitos no son directamente ocasionadas por los órganos del Estado, sino por los Grupos Armados Ilegales por lo que muchos se preguntarán porque atribuir responsabilidad a un Estado y no al individuo desde el derecho penal conforme a su conducta.

Ante la importancia de esta gran duda, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, ya reconoció que:

“En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

Por su parte, el proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos nos plantea que un Estado si puede ser declarado responsable por el hecho de un particular. En lo que respecta a la responsabilidad del Estado Colombiano por la participación de civiles en labores de erradicación, conviene referenciar el artículo 9 del Proyecto, que en simples términos señala que “cuando en ausencia o en defecto de las autoridades

públicas un particular o un grupo de particulares ejerce competencias del poder público, dicha conducta se considera como propia del Estado”.

Fortaleciendo esta hipótesis, Gabriel Ernesto Figueroa Bastidas, nos señala que si bien el Estado no debe responder por los actos de los particulares, pues para ello se encuentra la responsabilidad civil o penal, plantea el autor que para el Estado “lo que existe es un deber de **control** sobre los actos de los particulares y, en caso de que este deber no sea cumplido por el Estado, este incurrirá en responsabilidad internacional” (2016), para lo cual este investigador así como Carlos Mauricio López Cárdenas hacen referencia a el caso de United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran donde del mismo modo, como se encontró en el caso de Mapiripán vs Colombia “la responsabilidad del Estado se genera como consecuencia de la inacción de las autoridades de proteger y actuar frente a una situación evidente” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

Dichas circunstancias no generan que el Estado deba ser responsable en todos los casos por la violación de Derechos Humanos por parte de particulares. Con el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del Caso Pueblo Bello vs. Colombia, se observa que la posibilidad de atribuir responsabilidad al Estado por actos de particulares dentro de su territorio, no es un asunto ilimitado. Como bien se señala en este fallo, la responsabilidad se atribuye por falta de prevención el cual se materializa con 4 elementos así:

“Los deberes del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

Conforme a lo anteriormente señalado se encuentra de un análisis de los elementos de la responsabilidad internacional, que esta deriva a su vez de la omisión de los Estados, la cual genera como resultado una violación a una obligación internacional. Justamente, este último será

el campo donde se analizará la eventual responsabilidad del Estado Colombiano por los daños ocasionados a civiles erradicadores en la lucha contra las drogas y donde se da respuesta al segundo interrogante planteado que se traduce en ¿El estado Colombiano tenía el deber de proteger a aquellos civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito?

Antes que nada, resulta claro que la discusión que en este capítulo se plantea no deriva de la suspensión de la lucha contra las drogas del Gobierno Colombiano, sino de los métodos que ha empleado el Estado para erradicar este fenómeno. Desde la perspectiva teórica pareciera sencillo afirmar que los civiles no deben participar en labores de erradicación, toda vez que al final estos se ven afectados.

Conforme a esta claridad, así como los ejemplos de responsabilidad citados que derivan de la no aplicación al deber de control que tienen los Estados así como la no adopción de medidas de prevención y protección de los particulares, es que se encuentra que situaciones como las vividas por los civiles en calidad de GME, la cual ha sido ampliamente reconocida por el Estado Colombiano, lleven a considerar la tolerancia de este frente a las conductas cometidas por particulares o si se prefiere por Grupos Armados Ilegales que afectan a civiles que en apoyo a las políticas estatales buscan acabar con la fuente de financiación de los Grupos Armados lo que corresponde a los cultivos de uso ilícito.

En tal contexto, fuentes oficiales como el Ministerio de Justicia, Fiscalía General, Procuraduría General de la Nación, e incluso la Corte Constitucional entre otros organismos, han encontrado que en la estrategia de Colombia contra los cultivos de uso ilícito, los civiles se encuentran expuestos a las acciones que puedan ser desarrolladas por los Grupos Armados, lo cual evidencia el riesgo que representa tal actividad lo que implica la eventual responsabilidad del Estado Colombiano a nivel internacional por la no aplicación del principio de prevención y por tanto el deber de control.

Puntualmente, la Corte Constitucional en auto de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 enfatizó que “al realizarse el trabajo de erradicación, los grupos ilegales han propiciado

enfrentamientos armados con la Policía Antinarcóticos y el Ejército Nacional para proteger sus cultivos ilícitos” (Corte Constitucional, 2014), de donde se concluye que civiles se podrían ver afectados como consecuencia de dichos enfrentamientos.

Paralelamente, la Fiscalía General de la Nación, señala que:

“la política de lucha contra el narcotráfico no ha alcanzado los resultados esperados como lo es la disminución de los cultivos ilícitos, teniendo en cuenta que en muchas de las ocasiones ello se debe a que los civiles que desarrollan labores de erradicación de estos cultivos se ven expuestos a riesgos por la aparición de minas antipersona, municiones sin explotar, acciones armadas de los grupos ilegales”. (2016)

Esta posición fue igualmente aceptada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, donde se señaló que “los civiles en calidad de GME se veían expuesto a los riegos de las minas antipersonal y otros tipos de artefactos explosivos” (2014).

Conforme a lo citado, no existe duda que el mismo Estado ha reconocido el riesgo permanente al que se encuentran expuestos los civiles en virtud de las acciones que puedan cometer los Grupos Armados y/o narcotraficantes que se lucran de dicha actividad económica.

No obstante, por años la rama ejecutiva, legislativa y/o judicial ha permitido una política aún ante la evidencia de la realidad, y si bien son múltiples los pronunciamientos que en el papel han sido generados por las autoridades de Colombia, resulta particularmente interesante observar como el Estado Colombiano a pesar de las afectaciones a la vida y a la salud que venían sufriendo civiles erradicadores, incluyó a un mayor número de individuos a través de los llamados GME.

En el componente de Grupos Móviles de Erradicación, cifras oficiales, evidencian que se aumentaron las capacidades de los GME. Particularmente, durante el mandato del Presidente Iván Duque, conforme al informe presentado al Congreso por el Ministerio de Defensa Nacional, las capacidades de los GME “pasaron de 23 en 2018 a 150 en 2019 con un aumento del 552 %

y alcanzando un pico máximo en 2020 con 196 GME, lo cual representa un incremento del 752 % respecto a 2018” (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

Estas cifras resultan del todo importantes, toda vez que si el principio de prevención implica también el deber de debida diligencia, y entendiendo en los términos de la Real Academia Española este término como sinónimo de “preparar, precaver, evitar o anticiparse a algo” (2022a), ello “exige una serie de actuaciones por parte del Estado para impedir que se afecten los derechos que le pertenecer al ser humano por el hecho de serlo” (Silva Abbott, 2016), aún ante la ausencia de daño, pues recuérdese que en materia de responsabilidad internacional a diferencia de los elementos que dispone la Constitución Política de 1991, este no constituye un elemento esencial para atribuir responsabilidad a los estados; lo que al final genera la responsabilidad internacional al Estado Colombiano al no adoptar las medidas de prevención para proteger a civiles en el marco de la estrategia de erradicación de cultivos de uso ilícito.

Volviendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se encuentra que:

“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” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

Así, para el caso que nos ocupa la responsabilidad internacional se encuentra en materia de violación al DIDH, en la medida que el Estado Colombiano conociendo el riesgo que asumían los civiles que desarrollaban labores de erradicación, siguió implementando dicha práctica al punto de fortalecer la misma, posición que se encuentra entonces ajustada a la tesis según la cual “en la medida en que el Estado incumple sus obligaciones de **prevención** o de **represión** en relación con los hechos cometidos por los particulares, aquél se hace **cómplice** de los mismos

y, en consecuencia, la actuación –inicialmente– privada le es atribuible” (Ballesteros Moya, 2016, p. 53).

Llegados aquí se debe reflexionar una vez más que el derecho internacional de los derechos humanos constituye aquel derecho que “busca proteger a los individuos mediante la limitación del poder y la opresión estatal” (Medina Ardila, s.f). Es un derecho donde los Estados se comprometen a respetar a los individuos, ello se debe a que cada vez más el derecho tiene su fundamento en el ser humano, y por tanto debe proteger y respetar los derechos de estos.

Si bien se es reiterativo en este punto, se busca justificar la hipótesis inicialmente planteada donde el Estado Colombiano debe ser declarado responsable internacionalmente por la violación de derechos hacia civiles que apoyan labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, no porque directamente cometa la conducta sino porque encontrándose en la capacidad para proteger derechos contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 (Congreso de la República de Colombia, 1972), permitió u omitió al contratar a civiles para desarrollar labores de erradicación, que estos se vieran expuestos a los riesgos que dicha actividad generaba.

A modo de comparación, vemos como si bien existen llamados de la Procuraduría, Fiscalía, Corte Constitucional, Ministerio de Justicia entre otros órganos como ya se anotó, donde dejan en evidencia los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los civiles que desarrollan labores de erradicación, no existe en la práctica ninguna solución y cada vez más un mayor número de ciudadanos participan en dicha labor que pone en riesgo su vida, integridad personal, libertad personal entre otros derechos ampliamente reconocidos y aplicables a Colombia.

Dicho de otro modo, y como aplica en los casos de civiles que se han visto afectados por la explosión de minas antipersona, artefactos explosivos o ataques contra el Estado mismo por parte de Grupos Armados, se afirma como en el caso de Mapiripán vs Colombia que:

“el Estado no debe responder por los actos de los miembros de grupos de autodefensa o de la narco-guerrilla, en los términos del derecho internacional de la

responsabilidad de los Estados. El Estado responde por la **omisión** de sus autoridades, las cuales estando en condiciones de proteger a la población, no lo hicieron” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005).

En claro lo anterior, no se puede disfrazar la responsabilidad del Estado Colombiano en materia de derecho internacional de los derechos humanos, con la justificación de que el Estado en ejercicio de su soberanía deba afectar los cultivos de uso ilícito como se ha propuesto. Como lo señaló el ilustre Carlos Mauricio López en su presentación a la obra presentada por Gabriel Figueroa, “hoy, la soberanía de los Estados no es una excusa para no declarar su responsabilidad” (2016). Pues si bien se encuentra constitucional y legalmente justificada la lucha contra cualquier actividad que vaya en contra de los fines del Estado, no se traduce ello en justificar un interés general sobre unos particulares, específicamente de aquellos civiles que en el marco del desarrollo de la política de lucha contra las drogas se han visto afectados.

Recordemos ahora en esta investigación, que no es primera vez que el Estado Colombiano pareciera omitir el deber de prevención o investigación frente a casos. Para estos efectos, ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido casos donde se encuentra inactividad funcional frente a casos de violación de derechos humanos.

Recordando ahora el planteamiento que nos ocupa sobre si el Estado responde a nivel de DIDH por las afectaciones que han sufrido particulares en su actividad de lucha contra las drogas, se debe enfatizar que en caso de imposibilidad de un Estado de prevenir, pero ante la ocurrencia de una conducta que deba llamar la atención del Estado, corresponde a este último desarrollar la respectiva investigación, sanción y reparación. La pregunta entonces es, ¿Ha desarrollado el Estado Colombiano lo pertinente ante la muerte de civiles en labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito por la activación de minas antipersonales, acciones ofensivas de Grupos Armados Ilegales, entre otros casos que pueden presentarse en este aspecto?

Para responder al anterior interrogante, se encuentra que, de forma prematura, el Consejo de Estado ha emitido **escasa jurisprudencia** en comparación con los civiles que se han visto afectados en labores de erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Esto llevaría a afirmar en esta primera ilustración, que será desarrollada líneas abajo la omisión a los deberes de investigar, sancionar y reparar a los individuos afectados, lo que llevaría no solo a la violación del derecho interno sino también internacional del Estado Colombiano y del cual se desprendería su responsabilidad.

3.5.1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Responsabilidad del Estado

Como parte del núcleo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentra el Sistema Interamericano de Derechos Humanos²⁴, donde si bien el objetivo no consiste en entrar a detallar la composición de este Sistema, si corresponde analizar decisiones de la CIDH, como órgano que tiene dentro de sus funciones la defensa de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1979).

En efecto, para ilustrar la idea de la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, un punto de radical importancia es el hecho internacionalmente ilícito cometido por el Estado como consecuencia de la no garantía efectiva producto de su acción u omisión del conjunto de derechos y libertades consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Frente al punto anteriormente anotado, se debe señalar que el Estado Colombiano aprobó mediante la Ley 16 de 1972 la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, por lo cual con la aprobación de este, el gobierno Colombiano se “comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y

²⁴ Para efectos prácticos y conforme a la definición dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es aquel compuesto por un conjunto de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. Dentro de los órganos que componen el Sistema Interamericano se encuentran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dentro de los tratados o normativa que lo compone esta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros. Para mayor desarrollo consúltese: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm

pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (Congreso de la República de Colombia, 1972).

Presta utilidad para este acápite lo señalado por Claudio Cash, donde para los Estados parte en relación con los derechos consagrados en el texto de la Convención surgen dos obligaciones las cuales resume así:

“i) la **obligación de respeto**, que exige del Estado una conducta de abstención, denominada también obligación negativa y, por otro lado y; ii) se impone una **obligación de garantía**, que exige a los Estados parte emprender las acciones necesarias tendientes a asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción estén en condiciones de ejercerlos y garantizarlos”. (citado en Figueroa Bastidas, 2016)

A la anterior posición que fue igualmente acogida por la Corte Constitucional en sede de tutela, se suma el deber del Estado en materia de derechos humanos de:

“protección, que consisten en impedir que otras personas o sujetos vulneren esos derechos” (Corte Constitucional, 2017).

Es justamente el anterior enfoque, el que ha sido acogido por la jurisprudencia de la sección tercera del Consejo de Estado para declarar al Estado responsable por los daños que han sufrido civiles producto de su participación en la política de lucha contra el narcotráfico, debido al riesgo al que fueron expuestos por el mismo Estado. Como se ve, teniendo la administración Nacional una posición de garante, que se traduce en palabras de Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon en “la obligación de protección de la vida a través de actos positivos del Estado, como acciones reactivas y/o preventivas, la responsabilidad estatal surge cuando se viola ese deber, es decir, cuando estamos en presencia de una omisión administrativa en el actuar” (2017).

La anterior posición es una perfecta ilustración sobre como el Estado Colombiano incumplió la obligación de respeto al no abstenerse de expedir una política pública con la participación de civiles, que como ha sido señalado:

“puso en riesgo a estos civiles en el marco de un conflicto, no porque la erradicación constituya en sí misma una actividad riesgosa, sino ante la presencia de artefactos explosivos instalados por los Grupos Armados con el fin de prevenir la erradicación fuente de financiación para estos, o ante los ataques de los Grupos Ilegales contra la Fuerza Pública” (Suárez Mendoza, 2016).

Bajo este análisis, y recogiendo el desarrollo que ha tenido el derecho internacional sobre la responsabilidad internacional en regímenes como el del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el fundamento jurídico para endilgar responsabilidad al Estado colombiano por la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito se encuentra en el artículo **1.1** y **2** de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Lo anterior, ya que al Estado Colombiano le era exigible “la obligación internacional de **respetar** y **garantizar** los derechos humanos a la vida e integridad personal de las personas sujetas a su jurisdicción conforme al derecho internacional de los derechos humanos entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana de Derechos Humanos” (Consejo de Estado, 2021a), encontrando entonces una violación a la obligación internacional de respetar los derechos establecida en el Pacto de San José, ya que:

“A pesar de tener un conocimiento cierto sobre el riesgo que corrían los erradicadores y de contar con posibilidades reales de evitar que dicho riesgo se concretara en un daño, la Policía Nacional no hizo nada por prevenir cualquier accidente, sino que, por el contrario, permitió el ingreso del grupo de trabajadores, inexpertos y sin protección alguna, a un área con presencia de explosivos” (Consejo de Estado, 2021b)

Profundizando en la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, se encuentra en el caso de civiles afectados producto de las labores de erradicación que desempeñan, como lo hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “la creación de grupos civiles ha sido propiciada por el Estado como una herramienta de lucha contrainsurgente” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007) derivando su responsabilidad “por la falta de adopción de todas

las medidas necesarias para terminar de forma efectiva con la situación de riesgo creada por el propio Estado a través de dichas normas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

En línea con la anterior decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una característica importante de la responsabilidad internacional del Estado en su lucha contra las drogas, deriva del marco legal establecido por el mismo Estado a través del cual incentivó que civiles participaran en labores de erradicación en búsqueda de un sustento económico, cuyas violaciones al igual que en el caso citado tuvieron lugar en el marco de dicha política estatal. Responsabilidad que a su vez deriva de que:

“el Estado permitió la colaboración y participación de particulares en la realización de ciertas funciones (tales como patrullaje militar de zonas de orden público, utilizando armas de uso privativo de las fuerzas armadas o en desarrollo de actividades de inteligencia militar), que por lo general son de competencia exclusiva del Estado y donde éste adquiere una especial función de garante” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007),

En desarrollo de la posición que se acaba de enunciar y distinguiendo los elementos del derecho interno en materia administrativa como los de derecho internacional, resulta evidente la violación por parte del Estado Colombiano de lo contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos, pues esta se rige por una obligación de respeto hacia los derechos esenciales del hombre, dentro de los cuales se encuentra la vida, integridad y dignidad humana, “como atributos inherentes a la persona y en consecuencia superiores al poder del Estado, lo que exige de este último una obligación de carácter negativo de no interferencia en estos derechos” (Consejo de Estado, 2018).

Bajo esta hipótesis, se encuentra que si el Estado Colombiano reconoce la existencia de un conflicto armado interno, no debía disponer entonces de civiles para labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, pues independiente que se consolidará o no un daño antijurídico, ya en

virtud del principio de prevención el Estado debía tomar medidas para que a todo individuo se le protegieran sus derechos por su simple connotación de ser humano.

Bajo los términos expuestos se encuentra que, el Estado debía realizar acciones para evitar que otros actores afectaran a las personas que integran el territorio Colombiano. Lo anterior, de una comprensión que una de las mayores prácticas de los Grupos Armados que se financian de los cultivos de uso ilícito consiste en la instalación de minas antipersonal, motivo por el cual el Estado debía emplear actividades para la desactivación de estas, y si bien el Estado ha empleado acciones para acabar con estos artefactos, hoy en día aún se encuentra la presencia de estas, motivo por el cual volviendo al deber de abstención, el Estado Colombiano en aras de preservar los derechos humanos debía evitar la participación de civiles en labores de erradicación.

En efecto, la función administrativa que se encontraba desarrollando el Estado se considera contraria a la luz del Derecho Internacional, en el marco de lo dispuesto por el Pacto de San José. Para fundamentar dicha afirmación, es importante remitirnos a lo fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se señaló que “El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988). Esta tesis fue igualmente citada por Felipe Medina Ardila en su texto “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”.

Bajo estas consideraciones, y al descender al caso en concreto, no deja de llamar la atención que el Estado Colombiano debió adoptar medidas de prevención, principio que se traduce de conformidad con la Corte Constitucional, en 3 escenarios y que tienen lugar particularmente en la actividad de erradicación de cultivos de uso ilícito, pues ante el conocimiento por parte de las autoridades de la República de la situación en la que se encontraban los civiles erradicadores y no siendo de conocimiento fortuito dicha realidad, se

compromete entonces la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, por la no aplicación del principio de prevención que se materializa en 3 momentos, así:

- Prevención Temprana: Se lleva a cabo antes de la ocurrencia de la vulneración, mediante la identificación de las causas que podrían dar lugar a la violación de los derechos para contrarrestar o disminuir los mismos.
- Prevención Urgente: Tiene lugar en el momento en que se produce la vulneración y se da cumplimiento mediante la adopción de planes y/o programas para evitar los mismos.
- Garantías de no repetición: Ocurre en el momento en el cual el daño ya se encuentra materializado, pero se busca que los mismos no tengan lugar en otro momento (Corte Constitucional, 2017).

En este sentido, es interesante observar que desde sus inicios se indicó que los GME, irían acompañados por la Fuerza Pública a efectos de brindar la seguridad a los mismos. No obstante, en el escenario colombiano, el principio de prevención exigía ir más allá, pues las causas que particularmente en esta investigación se estudian son los daños causados por el accionar de los Grupos Armados contra civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito, donde la vulneración a tales derechos de los individuos no es per se la falta de protección por parte del Estado colombiano, sino un riesgo de conocimiento público en materia de erradicación como los ataques de organizaciones ilegales o el empleo de armas prohibidas que generarían afectaciones indistintamente quien ejecutará materialmente la actividad.

Es en ese escenario, donde el Estado implementó medidas de seguridad pero estas no resultaron suficientes o proporcionales con los ataques armados, motivo por el cual desde la prevención urgente el Estado se encontraba llamado a adoptar un programa donde civiles no se vieran involucrados a una política donde la realidad nacional evidenciaba que en el desarrollo de la misma, estos podían verse afectados por las acciones desarrolladas por los Grupos Armados.

Con esto entonces tenemos que, ante la ausencia de programas o decisiones jurisprudenciales que suspendan la política de erradicación de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles, son muchos los individuos que se han visto afectados, o que en la actualidad se exponen a los riesgos inherentes al desarrollo de la misma labor, generando con ello una violación al cumplimiento del principio de prevención que se traduce a su vez en garantías de no repetición.

Por lo tanto, se insiste en que desde el presidente de la República hasta los mandos de la Fuerza Pública estaban llamados a suspender una política que en su desarrollo vulnera los derechos humanos, más aún cuando “la protección de la vida de los individuos que habitan en territorio colombiano se encuentra a cargo de las autoridades de la República, tal como lo expresa el artículo 2 de la Constitución Política de 1991” (Dueñas Rugnon, 2017).

Por último, pero no menos importante, un interrogante final conviene ser realizado ¿Es la rama ejecutiva, legislativa o judicial la responsable internacionalmente por la violación de los artículos 4 y 5 (Derecho a la vida) y (Derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, como consecuencia de los efectos que ha tenido la política de lucha contra el narcotráfico con la participación de civiles?

Ciertamente, si bien en Colombia el Consejo Nacional de Estupefacientes es el órgano que lidera las políticas y programas para la lucha contra las drogas en los términos de la Ley 30 de 1986, no puede desconocerse que la Rama Legislativa no legisló sobre la materia en aras de proteger a los civiles, y peor aún como si se tratará de la colaboración armónica no para las fines constitucionales que se contempla esta figura, sino para apoyar una política que evidentemente podría generar consecuencias como en efecto sucedió, la Rama Judicial si bien en muchos casos declaró la responsabilidad del Estado como producto de los daños antijurídicos causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito, se abstuvo como en algún momento lo hizo con los daños generados producto de la aspersión aérea con glifosato, de suspender esta modalidad de erradicación, tal vez a los albores del 2023 con el cambio de Gobierno, sea el momento en el

cual el órgano judicial emita jurisprudencia para suspender la erradicación manual de cultivos ilícitos.

Con independencia a la rama del poder, lo cierto es que, es el Estado el llamado a responder, con independencia del órgano que por su conducta genera dicha responsabilidad, lo anterior en virtud al principio de unidad de Estado que consagró el artículo 7 del Proyecto de Responsabilidad de los Estados²⁵. ¡Debe ser este el momento donde el Derecho Administrativo y el principio de responsabilidad que al final busca la eficacia del ordenamiento jurídico, logre que casos como los acontecidos con civiles erradicadores de cultivos ilícitos no se vuelvan a repetir como producto de políticas de Gobierno!

3.6. Circunstancias que excluyen la ilicitud en el Sistema Internacional

Para comprender la responsabilidad internacional del Estado Colombiano, producto de la participación de civiles en labores de erradicación de cultivos de uso ilícito resulta necesario evaluar si operan o no causales eximentes de responsabilidad en el ámbito del derecho internacional, una vez analizadas en el segundo capítulo las del nivel interno.

Así las cosas, de manera general en el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos Internacionalmente Ilícitos se consagran aquellos eventos en virtud del cual un Estado puede justificar el incumplimiento de una obligación internacional, “sin que ello genere dar por terminada la obligación internacional, sino que sirve de excusa o justificación del incumplimiento mientras subsisten” (Figuerola Bastidas, 2016). Particularmente, como circunstancias que excluyen la ilicitud se tienen:

Consentimiento: A nivel de responsabilidad internacional se traduce como “el consentimiento que de forma válida un Estado lesionado emite a otro para la consecución de un

²⁵ Artículo 7. *Extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones.* El comportamiento de un órgano del Estado o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado según el derecho internacional si tal órgano, persona o entidad actúa en esa condición, aunque se exceda en su competencia o contravenga sus instrucciones.

determinado hecho que no esté de conformidad con obligaciones internacionales y siempre que la norma infringida no sea parte del ius cogens” (Jofre Santalucia & Ocampo Seferian, 2021).

Legítima Defensa: En cuanto a la procedencia de esta causal, se señala que la misma se genera cuando existiendo un comportamiento del Estado que vulnere una obligación internacional, no se atribuye la ilicitud del mismo toda vez que el hecho se constituye como una medida lícita por constituir un “acto de defensa de un Estado ante una agresión armada” (Jofre Santalucia & Ocampo Seferian, 2021).

Contramedidas respecto de un hecho internacionalmente ilícito: Corresponde a la ilicitud de un hecho de un Estado, pero que no compromete su responsabilidad toda vez que el comportamiento surge como respuesta a un hecho internacionalmente ilícito de ese otro Estado. En palabras de Jimena Jofre Santalucia y Paula Ocampo Seferian se trata de “represalias, como medida de autotutela, que son en respuesta de un hecho ilícito anterior, encontrándose entonces el Estado legitimado para actuar de esa manera” (2021).

Fuerza Mayor: Conforme al Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional, no podrá comprometerse la responsabilidad de un Estado cuando su conducta generadora de una violación de una obligación internacional, sea consecuencia de “una fuerza irresistible o un acontecimiento imprevisto, ajenos al control del Estado, que hacen materialmente imposible, en las circunstancias del caso, cumplir con la obligación” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2002).

Peligro Extremo: Se refiere a la situación en virtud de la cual un Estado transgrede una obligación internacional “cuando no puede actuar de otra manera, al encontrarse en una situación de peligro extremo, de salvar su vida o la vida de otras personas confiadas a su cuidado”. (Jofre Santalucia & Ocampo Seferian, 2021).

Estado de Necesidad: “Se genera cuando el Estado incumple obligaciones internacionales para preservar un interés esencial del mismo contra un peligro grave e inminente,

sin que ello afecte un interés esencial de otros Estados que se vean perjudicados con la violación de tal obligación” (Jofre Santalucia & Ocampo Seferian, 2021).

3.7. Reflexión Final de la Responsabilidad Internacional del Estado

En esta parte del escrito y producto de la investigación se encuentra que, la importancia de la responsabilidad internacional por la no observancia a los derechos humanos, se deriva en que “los órganos de la administración pública deben cumplir mediante sus conductas todas aquellas normas que integran el bloque de constitucionalidad” (Hernández Mendible, 2017), bloque que se encuentra integrado por normas que protegen al ser humano, y que demandan del Estado acciones para proteger a los mismos.

Ahora, ante la realidad evidenciada por artículos académicos donde se ha señalado como el sistema de responsabilidad colombiano, continúa siendo “poco adaptado para la realidad de las víctimas” (Yáñez Meza & Jiménez Escalante, 2019), surge la necesidad de acudir al sistema de responsabilidad internacional de los Estados con el fin de proteger cada día más a los individuos.

Fundamentada la responsabilidad internacional del Estado Colombiano en su lucha contra el narcotráfico, surge un último interrogante ¿Legalizar las drogas toda vez que los métodos de erradicación de cultivos de uso ilícito generan devastadoras consecuencias?

Este último planteamiento ha sido materia de análisis, no obstante, no existe solución. No siendo el objeto de investigación, pero si ante la posibilidad que producto de trabajos científicos como el presentado se suspenda la erradicación manual de cultivos de uso ilícito con la participación de civiles, y encontrándose suspendida la aspersion aérea, se encuentra como posibilidad que el Estado Colombiano concentre su lucha contra el narcotráfico en medidas de interdicción, actividad que debe ser desarrollada por quienes lideran la política de seguridad y defensa, o en su defecto la implementación de incentivos por parte del Gobierno Nacional que fomenta otros cultivos, con el temor que no prospere esta última iniciativa como en su momento ocurrió con el Plan Colombia. Una tercera posibilidad y entendiendo la forma de división del

Estado Colombiano, se debe evaluar que mecanismo funciona por región, pues cada territorio tiene un comportamiento diferente de los cultivos y a esas dificultades son a las que como Estado se está llamado a resolver.

Para concluir y evidenciar la importancia de analizar la responsabilidad internacional a la luz del derecho administrativo, se señala que producto de los daños generados a civiles erradicadores “el juez contencioso administrativo, en aras de amparar in extenso a una víctima de un conflicto armado, debe incorporar en su interpretación y aplicar directamente estándares desarrollados por organismos internacionales de protección de derechos humanos, con el fin de analizar la conducta del Estado y sus agentes a la luz de las obligaciones internacionales y nacionales”. El llamado es a la rama judicial interna o internacional, quienes en su momento con la aspersión aérea con glifosato, “fueron los únicos que lograron poner límites a la actuación desbordada del ejecutivo” (López Castro et al., 2021), y de quienes se espera que en esta oportunidad logren poner fin por siempre a la política de lucha contra el narcotráfico con la participación de civiles.

Discusión de Resultados

Inicialmente, este acápite expone las reflexiones más importantes del objeto de esta investigación, tomando como base las conclusiones más notables de cada capítulo construido en precedencia y debatiendo la tesis establecidas doctrinal y jurisprudencialmente, para efectos de establecer el alcance y las implicancias de la declaratoria de responsabilidad del Estado colombiano a nivel de derecho interno y en el escenario internacional, debido a la exposición de personas expertas en labores del campo a un riesgo excepcional, al contratarlas como erradicadores manuales de cultivos ilícitos.

En este sentido, se debe reconocer primeramente que el Gobierno Colombiano durante años ha desarrollado una guerra contra las drogas basada en políticas represivas y prohibicionistas, justificando las mismas en las consecuencias negativas que tiene el narcotráfico. Sin embargo, Uprimny y Guzmán (2010) afirman que, las estrategias o políticas públicas del Gobierno Colombiano en contra del narcotráfico a lo largo de la historia, han constituido líneas eminentemente “represivas, poco efectivas y altamente influenciadas por la normatividad desarrollada en el ámbito internacional”.

Tanto es así, que el actual gobierno presidencial de Gustavo Petro, busca terminar con la política prohibicionista de la erradicación de cultivos ilícitos mediante GME integrados por civiles, sustentando tal decisión en los escasos resultados de la misma y sus efectos en los derechos humanos de los individuos (Tele13, 2022). Recordándose que, cada uno de los gobiernos presidenciales de los últimos veinte años han diseñado y ejecutado estrategias de lucha contra las drogas parecidas, debido a los efectos negativos que tienen estas por los riesgos inminentes y peligrosos sobre bienes jurídicamente tutelados como: la vida, salud, seguridad e integridad personal, familiar y comunitaria. En este orden, se puede afirmar que, la erradicación manual de cultivos ilícitos resulta ser una medida insuficiente para cumplir la misión completamente, por lo que es necesario capacitar a los erradicadores, con el fin de advertirles y enseñarles sobre el riesgo de minas antipersonal, la salud ocupacional, primeros auxilios,

reportes de accidentes de trabajo, y planes de emergencias (Procuraduría General de la Nación, 2012), pero considerando también la dinámica de conflicto armado interno en el territorio nacional.

De ahí que, para el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2016) el Estado colombiano debía interrumpir el uso de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de coca, hasta que se verificara, de conformidad con los estándares internacionales tales como las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas, que las áreas en las que se deban realizar tales actividades estén efectivamente libres de minas terrestres, y se verifique también que esas áreas estén efectivamente libres de otros peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad para garantizar que las personas que hayan resultado heridas, o sus familiares en caso de fallecimiento, reciban reparación integral.

Sin embargo, también señala este Comité que, se debe continuar e intensificar los esfuerzos para garantizar la remoción de las minas antipersonales sin detonar, de manera segura a través de personal capacitado con el fin de evitar daños a los civiles erradicadores. Por ende, y sin duda alguna esto representa el escenario de una posible responsabilidad estatal, con ocasión a la actividad que desempeñan los civiles de GME y los riesgos inherentes a la misma.

Lo anterior, debe hacerse entendiendo que el narcotráfico consiste en toda actividad especializada de contrabando, relacionada al cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas ilegales, específicamente de narcóticos (Thoumi, 2002, citado en García Luna, 2013) que tiene un impacto social en los distintos eslabones de la cadena de valor (Presidencia de la República de Colombia, 1990). Así, una de las estrategias de erradicación manual de cultivos ilícitos como parte de la lucha el narcotráfico que ha venido utilizando el Estado colombiano, a partir del documento CONPES 3218 de marzo de 2003 y el Acta No.34 y 35 de 2004 del Consejo Directivo del Fondo de Inversiones para la paz (FIP), consiste en la creación de los GME justificados como una estrategia complementaria de lucha contra los cultivos de uso ilícito” (Vargas, 2022), para

apoyar a la Fuerza Pública en labores de erradicación manual forzosa, buscando en últimas con esta actividad, una disminución en los cultivos de uso ilícito en territorio colombiano.

Por consiguiente, la utilización y contratación de particulares expertos en labores de campo para la erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la lucha contra el narcotráfico, podría generar un riesgo excepcional para las personas vinculadas a estos Grupos Móviles de Erradicación (GME) debido a la responsabilidad riesgo-beneficio que señala Saavedra (2002), pues esta última se trata de aquellos casos en los cuales “la actividad generadora de riesgo se cumple en provecho de la colectividad”. En este sentido, el Estado adopta una posición de garante de la vida y de otros bienes jurídicamente tutelados.

Sin embargo, al analizar la jurisprudencia del Consejo de esta a nivel de derecho interno, se encontraron dos posturas generales e importantes para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado. **La primera** de ellas, consiste en que, cuando haya una falla en el servicio como régimen de imputación aplicable para estos casos, debido a la falta de protección prestada por parte del Estado a los civiles erradicadores, deberá declararse este elemento jurídico como fundamento de responsabilidad al daño antijurídico generado. Mientras que, la **segunda** postura alude al riesgo excepcional como régimen de imputación, al considerarse que aun cumpliendo las autoridades de la República con sus deberes de seguridad frente a los particulares en calidad de GME, el daño producido por la concreción del riesgo excepcional que implica la erradicación de cultivos de uso ilícito en un contexto de conflicto armado interno, genera entonces tal responsabilidad.

No obstante, para Tamayo Jaramillo (1997) sin necesidad de una falla del servicio de la administración pública como fuente antijurídica del daño, el Estado colombiano con el objetivo de cumplir con la misión de erradicar manualmente los cultivos ilícitos, permitiendo que particulares prestaran un servicio público pese a los riesgos de actos terroristas a los que los expone, los introduce en el ejercicio de una actividad con riesgos inherentes a ella, por lo que, este solo presupuesto debe bastar para declarar el nexo causal entre el daño antijurídico sufrido

y el hecho vulnerador como consecuencia de actos terroristas impetrados por los GAO. Así las cosas, desde el punto de vista de este autor, la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano cumple con todos los presupuestos en este caso en concreto y debería ser declarada por el juez en contra de La Nación para resarcir al civil afectado y su familia.

De ahí que, el profesor Güechá Medina (2006) señale que la responsabilidad del Estado por actos terroristas en el marco del conflicto armado interno ha sufrido un cambio, pues ha pasado de la declaratoria de responsabilidad por falla a la responsabilidad sin falla, donde el terrorismo infringido por los GAO es generador de perjuicios, pero el Estado es garante de la seguridad y derechos humanos de los administrados. Es decir, “la tendencia de la jurisdicción contencioso administrativo ante la responsabilidad del Estado por actos terroristas ha venido siguiendo los lineamientos tradicionales de imputación objetiva para declarar dicha responsabilidad” lo que “representa una situación mucho más gravosa para las entidades públicas pero que, afianza más la protección de los particulares” (Güechá Medina, 2006).

No obstante, también se acepta de acuerdo con Sentencia emitida bajo el No. de radicado 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381) del 10 de febrero de 2021, Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero; que sea atribuible la responsabilidad al Estado colombiano teniendo en cuenta la postura de la falla del servicio, cuando este – el Estado, no adopte las medidas idóneas y suficientes que busquen proteger la integridad de los GME, (...) “como en efecto, se decidió ante la muerte del señor Rodolfo Carvajal Soto quien resultó afectado por la explosión de una mina antipersonal cuando se encontraba prestando sus servicios laborales de erradicación” (Consejo de Estado, 2022a).

Empero, no se puede soslayar que, ambas posturas jurisprudenciales presentadas en precedencia, se alcanzaron como producto de la solución de controversias sobre responsabilidad estatal a través del medio de control de la Reparación Directa. Por eso, buscando en la actualidad los procesos de reparación directa que cursan en la Sección Tercera del Consejo de Estado como la competente para conocer de asuntos relacionados con este medio de control, se conoció

por esta investigadora, mediante respuesta motivada a solicitud de información radicada ante el Consejo de Estado, sobre los fallos emitidos a la fecha, producto de daños antijurídicos causados como consecuencia de erradicación manual de cultivos que, dicha Corporación judicial como órgano de cierre de lo contencioso administrativo en Colombia, siendo competente para dirimir Litis relacionadas con reparaciones directas, no cuenta con un número importante de procesos de esta naturaleza para determinar si existe o no responsabilidad del Estado colombiano por hechos vulneradores que estén relacionados con afectaciones a terceros en el marco de la erradicación manual de cultivos ilícitos y de la implementación de la política pública de la lucha contra el narcotráfico (Ver Anexo A).

Es así, como la Secretaría de esta Honorable Magistratura respondió la solicitud afirmando que, a corte de 2022, la Sección Tercera del Consejo de Estado solo cuenta con 30 procesos de reparación directa relacionados con la responsabilidad del Estado por fumigación de cultivos durante el periodo comprendido entre el 1 de enero del año 2011 y la fecha de presentación de la aludida respuesta, los cuales se relacionaron por año de la siguiente forma:

Tabla 3

Procesos radicados relacionados con la fumigación para la erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la lucha contra el narcotráfico en Colombia.

Año	Procesos Radicados
2011	3
2012	3
2013	3
2014	3
2015	7
2016	1
2017	2
2018	6
2019	2
Total	30

Nota. Datos tomados del Anexo A emitidos por la Secretaría del Consejo de Estado.

Por último, la Secretaría del Consejo de Estado hizo especial énfasis en que no se encontraron procesos de esta índole en los años 2020, 2021 y en lo que iba del año 2022 en su momento. Lo anterior, es evidencia del poco acceso a la administración de justicia que están teniendo civiles afectados por las actividades desplegadas por el Estado en la lucha contra las drogas, pues lo que si es cierto y evidente es que existe un conflicto interno armado a la luz de la Ley 1448 de 2011, que el narcotráfico es fuente crucial de financiación de aquel según la Comisión de la Verdad (2022); que existen Grupos Armados Organizados Ilegales (GAO) que a través de la violencia buscan mitigar la efectividad de las actividades del Estado para la erradicación de los cultivos ilícitos y; que precisamente por esa intimidación a causa de la violencia tal vez muchos terceros afectados por los GAO no han buscado resarcir los daños antijurídicos causados. En este sentido, pueden ser tantas las causales del bajo número de procesos de reparación directa ante el Consejo de Estado que hasta vale la pena tenerlos en cuenta para futuras investigaciones.

De hecho, si se determinare la responsabilidad del Estado colombiano en el escenario nacional, por los daños antijurídicos que le sean ocasionados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en desarrollo de la política de lucha contra el narcotráfico, las implicaciones de reparación para la Nación serían de un costo económico muy alto que impactaría los presupuestos públicos de las entidades condenadas a resarcir patrimonialmente (Güechá Medina, 2006). En adición, si se es consciente del efecto inter-partes del fallo que se situaría como un precedente judicial de suma importancia, y teniendo en cuenta la cantidad de personas que puedan estar afectadas por la misma situación jurídica y con conexidad fáctica; esto sin duda representaría un recurso económico importante que tendría que salir del presupuesto de las entidades públicas a favor de los terceros afectados.

Refiriéndonos de manera puntual a los daños causados a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito en el marco de la política de lucha contra las drogas, problema que se presenta en

la vida nacional, no sobra afirmar una vez más que el Estado se encuentra llamado a responder y en consecuencia a reparar estos daños.

Esta claridad se realiza en el presente acápite, luego de la investigación realizada, toda vez que recientemente el Consejo de Estado con ponencia del Magistrado José Roberto Sachica, resolvió que era la Jurisdicción Laboral la llamada a reparar a los particulares por los daños causados a estos en el desarrollo de su labor como erradicadores de cultivos de uso ilícito (Consejo de Estado, 2023b).

Con profundo respeto por tal decisión, pero en oposición a la misma, y siendo consecuente con el salvamento de voto de la Consejera María Adriana Marín, es claro que si bien existía una relación laboral entre una empresa privada y el erradicador afectado que permitía acudir a la Jurisdicción Laboral para el pago de la correspondiente indemnización, se observa que el Estado también podía ser llamado a responder siempre que el daño le fuera imputable, como operaría en relación con los perjuicios causados a los GME, conforme fue analizado en el segundo capítulo, pues se extrae de la decisión del Consejo de Estado que:

“el trabajador particular o sus causahabientes -según corresponda-, puedan hacer uso de una acción de carácter laboral contra el empleador por razón de daños sufridos con ocasión de accidentes de trabajo o enfermedad profesional para obtener el pago de los beneficios y prestaciones previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, sin que ello impida que también puedan ejercer la acción indemnizatoria contra quien detenta la propiedad de la obra, por los daños causados en desarrollo de la misma”. (Consejo de Estado, 2023b)

En este orden, se concluye que si bien existía una relación laboral entre un civil erradicador de cultivos de uso ilícito y una empresa privada contratista del Estado, el daño causado al particular resultaba imputable al Estado, toda vez que en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito ya ha sido aceptado que corresponde a la Fuerza Pública el deber de prestar seguridad a los civiles en calidad de GME, cuyo incumplimiento genera responsabilidad a título de falla en el servicio, o aun en ausencia de dicha falla la responsabilidad se predica en que fue

el Estado quien creó y gestionó un riesgo para particulares, desde el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe. Lo anterior, con el fin de afectar el primer eslabón de la cadena de valor del narcotráfico cuya materialización genera responsabilidad bajo el sustento normativo de un riesgo excepcional, por el peligro que implica tal actividad; esto siendo coherentes con las decisiones del Consejo de Estado analizadas en este escrito, y cuyo desconocimiento generan un cambio en decisiones ya adoptadas dentro del mismo órgano contencioso administrativo.

En adición, la responsabilidad del mismo Estado colombiano en el escenario internacional por estas razones, sobrevendría por causa de la inobservancia a tratados de derechos humanos que constituyen el bloque de constitucionalidad, obligando a todos los órganos de la administración pública a aplicarlo (Hernández Mendible, 2017). Esta figura denominada como bloque de constitucionalidad, se encuentra integrada por normas que protegen al ser humano, y que demandan del Estado acciones para proteger al mismo, so pena de sanciones que implican una reparación integral del daño, la cual comprende: medidas de restitución, rehabilitación, reparación, satisfacción y garantías de no repetición; con miras a devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Esta forma de reparación ya ha sido adoptada a nivel de derecho interno por vía jurisprudencial con Sentencias como la emitida bajo el radicado No. 50001-23-31-000-2007-00322-01(47628) del 21 de noviembre de 2018, Consejero Ponente Ramiro Pazos Guerrero.

Finalmente, con respecto a la otra vertiente del problema central señalada en el planteamiento del problema, esto es, la falta de taxatividad de los eventos que generan responsabilidad del Estado a la luz de la Constitución de 1991, se debe mencionar que, hubo un cambio en la jurisprudencia con anterioridad al año 2015, relacionado con la ausencia de demostración de la falla del servicio cuando de riesgo excepcional se trataba en las aspersiones aéreas obligatorias para erradicar cultivos ilícitos, pues el Consejo de Estado comenzó a observar y tener en cuenta las consecuencias negativas de esto que redundaba en que el Estado colombiano tendría responsabilidad sobre los agravios que pudiese causar a los individuos y la

población si continuaba haciendo estas labores de aspersión. A pesar de lo anterior, aseguran Yira López Castro, Rocío del Pilar Peña Huertas, Bryan Triana Ancinez, Lina María Ortega Van Arcken y Miltón Alberto Valencia Herrera en el año 2017 que, la legislación siguió intacta, motivo por el cual muchas de las personas afectadas con ocasión al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG) no se vieron reparadas, situación que se resalta en el ejercicio investigativo, puesto que lo que precisamente se busca es una norma que permita a todo aquel que con ocasión a las tareas de erradicación en apoyo a la política de lucha contra las drogas que se haya visto perjudicado, sea reparado.

En este sentido, no solo por erradicación con glifosato pudiera llegar el Estado colombiano a tener responsabilidad en el marco de la lucha contra las drogas, sino también por las obligaciones consagradas en la Convención de Ottawa, la cual ratificó con la Ley 554 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000, p. 554) y la Ley 759 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002, p. 759), comprometiéndose a eliminar las minas antipersonal (MAP) que día a día cobran la vida de cientos de colombianos. Este riesgo, sin duda alguna se incrementa contratando a civiles como integrantes de Grupos Móviles de Erradicación.

Al respecto, debe mencionarse el caso de Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, en sentencia del 29 de julio de 1988, el cual desde su hilo argumentativo permitiría afirmar que, la responsabilidad del Estado colombiano en el escenario internacional se derivaría, “(...) no precisamente de un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente al Estado, por ser obra de un particular” como los Grupos Armados Organizados (subrayado fuera de texto), “(...) o por no haberse identificado al autor de la trasgresión. Sin embargo, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988).

Al final, si se mira de cerca los eximentes de responsabilidad del Estado colombiano tanto a nivel interno como a nivel internacional en el caso particular de los daños antijurídicos que pudiere causar a su población en el marco de la lucha contra las drogas, no se encontrará más que la comprobación de la hipótesis de estudio de esta investigación. En este orden de ideas, sí existe un daño antijurídico causado a civiles erradicadores manuales de cultivos ilícitos, imputable jurídicamente al Estado colombiano por la acción u omisión de la administración pública, conforme a los elementos y presupuestos de la imputación. De esta forma, también es cierto que existe responsabilidad del Estado colombiano bajo los preceptos consagrados en la Constitución Política de 1991 y desarrollados por el Consejo de Estado de Colombia a nivel jurisprudencial y que, si se considera la obligación del mismo para adherirse al Derecho Internacional, también implicaría una responsabilidad a esta escala.

Conclusión General

En conclusión, las implicaciones de la declaración de la responsabilidad del Estado en el caso particular de civiles expertos en labores del campo como integrantes de GME a nivel de derecho interno comprenderían el resarcimiento del hecho vulnerador desde lo material y moral, con el reconocimiento y pago del daño emergente y lucro cesante en favor de la víctima y sus beneficiarios directamente afectados en sus derechos y bienes jurídicamente tutelados. Mientras que, desde un contexto de derecho internacional ellas versarían sobre la reparación integral la cual comprendería medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

Además, debe tenerse en cuenta que otra de las conclusiones más importantes a las que se llegó con este ejercicio investigativo, es que, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado cuando se trata de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la lucha contra el narcotráfico, es necesaria la manifestación del legislador, para puntualizar taxativamente los eventos que producen daños antijurídicos en cabeza de terceros particulares como miembros de los GME, debido a la responsabilidad riesgo-beneficio de la que habló en su momento Saavedra (2002) y de la que hoy promueven López Castro, Peña Huertas, Ancinez, Ortega Van Arcken y Valencia Herrera (2017).

De hecho, se considera que otra de las implicaciones de la declaratoria de responsabilidad estatal en el marco de la afectación a civiles como miembros de GME, es la modificación de la política actual contra los cultivos de uso ilícito donde gracias a la prohibición misma muchos han sido individuos afectados por GAO, MAP y hasta por el PECIG, ya que resulta pertinente que en sistemas democráticos y garante de los derechos como el nuestro donde “si hay un lugar que es necesario sanear es justamente aquellos espacios donde interviene el Estado, toda vez que proteger y garantizar los derechos de los individuos es y debe ser su principal razón” (Mejía Londoño & Gaviria, 2011).

Conforme a lo expuesto, si bien en la teoría resulta sencillo aplicar la responsabilidad del Estado siempre que exista claridad sobre los tres elementos analizados en este ejercicio investigativo – daño antijurídico, régimen de imputación (falla del servicio, riesgo excepcional) y nexo causal específico relacionado con la erradicación manual o no de los cultivos ilícitos; esta investigadora asegura que en la práctica encontramos que hace falta tanto información como legislación, que permita tipificar los supuestos para aplicar responsabilidad al Estado, pues la jurisprudencia como fuente principal sobre el asunto sigue presentando posiciones diferentes en un mismo estudio, lo que genera incertidumbre tanto para los operadores de justicia como para quien resulte afectado en labores de erradicación en la lucha contra el narcotráfico. Teniendo en cuenta que la justificación adoptada por el Estado colombiano en la lucha contra el narcotráfico ha sido que este constituye un fenómeno que afecta la seguridad nacional y por ende los derechos y libertades de las personas.

Ahora, ponderando los resultados arrojados como producto de la política represiva en contra de los cultivos ilícitos como se presentó en el primer capítulo, así como las afectaciones que han sufrido civiles erradicadores, y recogiendo la tesis según la cual el problema del narcotráfico se debe a un problema de institucionalidad, resulta necesario que desde el Derecho Administrativo se controle el poder, y una de las formas idóneas para ello es mediante el medio de control que genera la responsabilidad Estatal.

Lo anterior, con el fin de que quienes se hayan visto afectados sean reparados y por otro lado para dar fin a una política que ha permitido que civiles participen en actividades aún sin contar con la experticia y conocimiento para ello, creando así el mismo Estado un riesgo en el marco de un conflicto armado interno, donde los ataques terroristas o las minas antipersonales eran de conocimiento para la administración, y si bien en su naturaleza se han justificado estos actos como hechos imprevisibles e irresistibles, no opera así para los daños antijurídicos padecidos por civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito.

Teniendo presente las conclusiones anteriores, es que hemos observado las contribuciones del Consejo de Estado que nos reflejan unos aportes desde la jurisprudencia, en relación con la responsabilidad del Estado producto de los daños causados a GME en la lucha de la administración Nacional contra el narcotráfico. Amparados en estas decisiones, es que hoy nos encontramos en mora como Nación en la reparación de estos perjuicios, los cuales no pueden ser olvidados, siendo indispensable un mecanismo jurídico para la pronta reparación de los mismos, o un llamado a la responsabilidad internacional.

- Efectivamente, como estudiantes, maestros, colombianos, estamos llamados a actuar y a levantar la voz para pedir que la jurisdicción contencioso administrativa falle con inmediatez los casos de responsabilidad, donde frente al aumento de la actividad pública y en particular en la lucha contra el narcotráfico, el Estado Colombiano ha causado daños a civiles erradicadores de cultivos de uso ilícito por los cuales debe responder conforme a lo que aquí se estudió; esto es la existencia de un daño antijurídico como la muerte o lesiones que han padecido civiles, imputable al Estado cuyo título corresponde a los operadores de justicia motivar, y causado por la acción u omisión del Estado en la política prohibicionista contra el narcotráfico.

- En razón a la función preventiva que tiene el régimen de responsabilidad, a evaluar un nuevo método para buscar soluciones al problema del narcotráfico, pues si bien los daños causados a civiles erradicadores no fueron con intención del Estado, a la luz del derecho internacional si eran previsibles.

Así, por ejemplo, en el caso colombiano se encuentra que ante el conocimiento de un riesgo real como lo son las minas antipersona para los erradicadores de cultivos ilícitos como ha sido reconocido en diferentes documentos, el Estado Colombiano estaba llamado a tomar diferentes acciones y ante los escasos resultados de estas, debían los órganos del poder, evaluar la suspensión de esta actividad, considerando que los daños antijurídicos causados a un grupo

de individuos no puede justificarse con el pretexto que los mismos se desarrollan en el ejercicio del poder, pues ello sería como desconocer el Estado Social de Derecho.

Por su parte, que la rama legislativa reglamente este campo con el fin que no sea con base en la jurisprudencia que se decidan la mayor parte de los casos de responsabilidad extracontractual de la administración, que la rama ejecutiva actúe para evitar daños antijurídicos, y que los órganos de control realicen acciones para efectuar una verdadera inspección a las actividades desarrolladas por el Estado.

No quisiera cerrar este texto sin antes recordar las palabras de Napoleón Bonaparte, quien señaló que “aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla”. Por ello este texto desarrolló uno de los principales problemas del Estado Colombiano: el narcotráfico, donde los gobiernos de turno se encargaron de mantener una política con graves consecuencias para el ser humano y con pocos resultados, motivo por el cual como sociedad estamos llamados a no repetir lo que años atrás se hizo, y jurídicamente a no pasar por alto los daños antijurídicos causados a una población, so pena que el día de mañana sea usted, quien me lee, la víctima.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar A, A. (1993). La responsabilidad Internacional del Estado por violación de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 17, 9-46.
<https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1619/revista-iidh17.pdf>
- Alvarado, M. (2009). *Erradicación manual forzada: Otra estrategia fallida*.
http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/INDEPAZ_Erradicacion_forzada__otra_estrategia_fallida_Mario_Alvarado_2008.html#_ftn3
- Arenas Mendoza, H. A. (2009). *Estado irresponsable o responsable?: La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, luego de la guerra civil de 1876-1877* (1.^a ed.). Universidad del Rosario.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014353247.2&site=eds-live>
- Arenas Mendoza, H. A. (2017a). *El régimen de responsabilidad objetiva* (2.^a ed.). Legis.
- Arenas Mendoza, H. A. (2017b). La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado colombiano por los daños causados por los actores armados: Ejército Nacional, guerrillas y paramilitares. En M. A. Restrepo Medina (Ed.), *Derecho administrativo: Reflexiones contemporáneas* (1.^a ed.). Universidad del Rosario.
<https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>
- Arenas Mendoza, H. A. (2018). *El régimen de responsabilidad subjetiva* (1.^a ed.). Legis.
- Arenas Mendoza, H. A. (2020a). La responsabilidad extracontractual del Estado colombiano por las fumigaciones con glifosato: Una batalla jurídica de más de 25 años en el Consejo de Estado entre el gobierno y la comunidad. En I. Vargas Chaves, A. Gómez Rey, & A. Ibáñez Elam (Eds.), *Escuela de Derecho Ambiental*. Universidad del Rosario.
- Arenas Mendoza, H. A. (2020b). ¿Los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia son dos o tres?: A propósito de la relación de causalidad. *Revista*

Vniversitas - Universidad Javeriana, 69.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/29041>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2002). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionales ilícitos A/RES/56/83*. ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/478/00/PDF/N0147800.pdf?OpenElement>

Ballesteros Moya, V. (2016). *Actores no estatales y responsabilidad internacional del estado* (1.^a ed.). Bosch.

Bernal Lopez, K. J., Cuellar Rivera, J. A., Mackiu Mora, M. D., Leyton Ramos, A., Mogollón Cuenca, Y. F., Peña Cuellar, D. M., Prieto Cuchimba, L. M., Quintero Artunduaga, L. D., Rodríguez Morales, J. A., Rojas Erazo, I. D., Suarez Endo, M. F., & Vidal Lasso, A. D. (2016). Colombia y su responsabilidad estatal por la no aplicación del principio de precaución. *Revista Mundo Jurídico UDLA*, 1(1).
http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Accion_reparacion_/670-2832-1-PB.pdf

Brewer Carías, A. R. (2014). Sobre el modelo político y el derecho administrativo. En *La constitucionalización del derecho administrativo: XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* (1.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014268357.4&site=eds-live>

Caballero Farfan, M. R. (2019). *Análisis de la evolución de la estrategia de erradicación manual con Grupos Móviles de Erradicación durante los años 2012-2016, desde un enfoque de implementación de la estrategia*. [Trabajo de Grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/052b2113-e5a1-4ef9-949a-33ef3f81842e/content>

- Campero, J. C., Barrancos, H., Vargas, R., Vergara, E., Brombacher, D., Stover, H., & Plenert, M. (2013). *De la represión a la regulación: Propuestas para reformar las políticas contra las drogas* (H. Mathieu & C. Niño Guarnizo, Eds.; 1.^a ed.). Friedrich Ebert Stiftung.
- Campos Salazar, A. F. (2021). *Régimen Jurídico de Reparación de los soldados profesionales y conscriptos*. [Trabajo de Grado, Universidad del Rosario].
<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/fd071d5a-6988-4652-816b-3001c3f8d82d/content>
- Centro Nacional de Memoria Histórica & Fundación Prolongar. (2017). *La guerra escondida—Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia* (1.^a ed.). Legis.
<https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/la-guerra-escondida.pdf>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022a). *Caso de la guerra contra las drogas a la guerra en las drogas*.
<https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/Caso%20Guerra%20en%20las%20drogas.pdf>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022b). *Informe Final—Hay futuro si hay verdad*.
<https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-06/Informe%20Final%20capi%CC%81tulo%20Hallazgos%20y%20recomendaciones.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977*. ONU.
<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2004). *¿Qué es el Derecho Internacional Humanitario?*
<https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *Violencia y uso de la fuerza*.

[https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf)

Congreso de la República de Colombia. (1920, septiembre 15). Ley 11 de 1920: Sobre importación y venta de drogas que formen hábito pernicioso. *Diario Oficial Año LVI. N° 17322*.

Congreso de la República de Colombia. (1972). Ley 16 de 1972: Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. *Diario Oficial N° 33780*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204>

Congreso de la República de Colombia. (1974). Ley 13 de 1974: Por medio de la cual se aprueba la «Convención Unica sobre estupefacientes», hecho en Nueva York, el 30 de marzo de 1961, y su Protocolo de Modificaciones, hecho en Ginebra el 25 de marzo de 1972. *Diario Oficial Año CXI. N° 34228*.

Congreso de la República de Colombia. (1980). Ley 43 de 1980: Por medio de la cual se aprueba el «Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas», suscrito en Viena el 21 de febrero de 1971 y se autoriza al Gobierno de Colombia para adherir al mismo. *Diario Oficial Año CXVII. N° 35680*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1598079>

Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 30 de 1986: Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial N° 37335*. https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/ley_0030_1986.htm

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional N° 116*. <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Congreso de la República de Colombia. (1993a). Ley 62 de 1993: Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad

social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. *Diario Oficial N°.* 40987.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0062_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (1993b). Ley 67 de 1993: Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988. *Diario Oficial Año CXXIX. N°.* 41003. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1618560>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 165 de 1994: Por medio de la cual se aprueba el «Convenio sobre la Diversidad Biológica», hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. *Diario Oficial N°.* 41589.

Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 554 de 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). *Diario Oficial N°.* 43858. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0554_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (2002). 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. *Diario Oficial N°.* 44883.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0759_2002.html

Congreso de la República de Colombia. (2011). 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. *Diario Oficial N° 48096*.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

Consejo de Estado. (2004). *Sentencia radicación número 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP) IJ. (C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda)*.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/25000-23-25-000-2001-0022-02\(AP\)IJ.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/25000-23-25-000-2001-0022-02(AP)IJ.pdf)

Consejo de Estado. (2007). *Sentencia radicación número 76001-23-25-000-1996-02792-01(16898). (C.P. Enrique Gil Botero)*.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-25-000-1996-02792-01\(16898\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-25-000-1996-02792-01(16898).pdf)

Consejo de Estado. (2008). *Sentencia radicación número 85001-23-31-000-1997-00440-01(16530). (C.P. Mauricio Fajardo Gómez)*.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00440-01\(16530\).doc.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00440-01(16530).doc.pdf)

Consejo de Estado. (2012). *Sentencia radicación número 25000-23-26-000-1996-03282-01(20042). (C.P. Hernán Andrade Rincón)*.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/101/S3/25000-23-26-000-1996-03282-01\(20042\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/101/S3/25000-23-26-000-1996-03282-01(20042).pdf)

Consejo de Estado. (2014). *Sentencia radicación número 25000-23-26-000-2004-01061-01(34440). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)*.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/25000-23-26-000-2004-01061-01\(34440\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/25000-23-26-000-2004-01061-01(34440).pdf)

Consejo de Estado. (2015a). *Sentencia radicación número 25000-23-26-000-2004-01487-01(33004). (C.P. Hernán Andrade Rincón)*.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2004-01487-01\(33004\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2004-01487-01(33004).pdf)

Consejo de Estado. (2015b). *Sentencia radicación número 680012315000199901505 01*

(31412). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

<https://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/68001231500019990150501.pdf>

f

Consejo de Estado. (2015c). *Sentencia Radicación número 05001233100020020348701*

(32912). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

<https://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/05001233100020020348701.pdf>

f

Consejo de Estado. (2016a). *Sentencia radicación número 05001-23-31-000-2011-00406-01*

(51.561). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

[http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11-05-](http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11-05-2016_05001233100020110040601.pdf)

[2016_05001233100020110040601.pdf](http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11-05-2016_05001233100020110040601.pdf)

Consejo de Estado. (2016b). *Sentencia radicación número 68001-23-31-000-2006-01051-*

01(39347). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-2006-01051-01(39347).pdf)

[2006-01051-01\(39347\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-2006-01051-01(39347).pdf)

Consejo de Estado. (2017a). *Sentencia radicación número 23001-23-31-000-2008-00186-*

01(47394). (C.P. Ramiro Pazos Guerrero).

Consejo de Estado. (2017b). *Sentencia radicación número C-289-17. (M.P. Luis Guillermo*

Guerrero Pérez). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-289-17.htm>

Consejo de Estado. (2017c). *Sentencia radicación número 250002326000199500595-01. (C.P.*

Ramiro Pazos Guerrero).

[https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Consejo_de_E](https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Consejo_de_Estado/sentencia_actos_de_terrorismo_sala_plena.pdf)

[stado/sentencia_actos_de_terrorismo_sala_plena.pdf](https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Consejo_de_Estado/sentencia_actos_de_terrorismo_sala_plena.pdf)

Consejo de Estado. (2018a). *Sentencia de unificación radicación número 25000-23-26-000-*

2005-00320-01(34359)A. (C.P. Danilo Rojas Betancourth).

Consejo de Estado. (2018b). *Sentencia radicación número 50001-23-31-000-2007-00322-01(47628). (C.P. Ramiro Pazos Guerrero).*

Consejo de Estado. (2018c). *Sentencia radicación número 63001-23-31-000-2003-00463-01(33948). (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86499>

Consejo de Estado. (2020). *Sentencia de unificación radicación número 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033). (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico).*

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/85001-33-33-002-2014-00144-01\(61033\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/85001-33-33-002-2014-00144-01(61033).htm)

Consejo de Estado. (2021a). *Sentencia radicación número 05001-23-31-000-2010-00511-01(53399). (C.P. Ramiro Pazos Guerrero).*

Consejo de Estado. (2021b). *Sentencia radicación número 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381). (C.P. Ramiro Pazos Guerrero).*

Consejo de Estado. (2021c). *Sentencia radicación número 54001-23-31-000-2010-00224-01(57519). (C.P. Ramiro Pazos Guerrero).* <https://procesal.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/9/2021/08/54001-23-31-000-2010-00224-01.pdf>

Consejo de Estado. (2022a). *Sentencia radicación número 11001-03-26-000-2019-00071-00(63.893). (M.P. Fredy Ibarra Martínez).*

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-26-000-2019-00071-00\(63893\)_20220504.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/11001-03-26-000-2019-00071-00(63893)_20220504.htm)

Consejo de Estado. (2022b). *Sentencia radicación número 19001-23-31-000-2008-00316-01(47136). (C.P. José Roberto Sáchica Méndez).*

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado. (2023a). *Sentencia radicación número 27001-23-31-000-2011-00237-01(55.165). (M.P. Fredy Ibarra Martínez).*

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado. (2023b). *Sentencia radicación número 05001-23-31-000-2010-02094-01 (57.297). (C.P. José Roberto Sáchica Méndez).*

Consejo Nacional de Estupefacientes. (1994). Resolución 1 de 1994. *Diario Oficial Año CXXIX. N°. 41332.*

Consejo Nacional de Estupefacientes. (2015). Resolución 6 de 2015: Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea. *Diario Oficial N°. 49530.* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30031849>

Consejo Nacional de Estupefacientes. (2016). Resolución 9 de 2016: Por la cual se autoriza la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat). *Diario Oficial N°. 49925.*

Consejo Nacional de Estupefacientes. (2017). Resolución 1 de 2017: Por la cual se autoriza la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat), en todo el territorio nacional. *Diario Oficial N°. 50178.*

Contreras Prado, K.E., & Lugo Gil, M.V. (2021). *Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños causados por aplicación de vacunas.* [Trabajo de Grado, Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/59895/RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL%20DEL%20ESTADO%20POR%20DAN%cc%83OS%20CAUSADOS%20POR%20APLICACIO%cc%81N%20DE%20VACUNAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Corte Constitucional. (1996). *Sentencia radicación número T-477-96. (M.P. Fabio Morón Díaz).* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-477-96.htm>

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia radicación número SU-747/98. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>

- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia radicación número C-832/01. (M.P. Rodrigo Escobar Gil)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-832-01.htm>
- Corte Constitucional. (2004). *Sentencia radicación número C-988/04. (M.P. Humberto Sierra Porto)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-988-04.htm>
- Corte Constitucional. (2014). *Auto 073 de 2014. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)*. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2014/a073-14.htm#_ftn433
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia radicación número SU449/16. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU449-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017a). *Sentencia radicación número C-286/17. (M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-286-17.htm#:~:text=C%2D286%2D17%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20aplicaci%C3%B3n%20de%20los%20principios,jur%C3%ADdicas%20pr%C3%A1cticas%20del%20ejercicio%20legislativo.>
- Corte Constitucional. (2017b). *Sentencia radicación número T-236/17. (M.P. Aquiles Arrieta Gómez)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>
- Corte Constitucional. (2017c). *Sentencia radicación número T-690-17. (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-690-17.htm>
- Corte Constitucional. (2019). *Auto 387 de 2019. (M.S. Alberto Rojas Ríos)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>
- Corte Constitucional. (2021). *Sentencia radicación número T-458-21. (M.P. Alberto Rojas Ríos)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-458-21.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1979). *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/26.ESTATUTO%20CORTE.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Sentencia caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. (Presidente, Rafael Nieto Navia).*

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Sentencia caso de la masacre de Mapiripán Vs. Colombia. (Presidente, Sergio García Ramírez).*

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Sentencia caso de la masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. (Presidente, Sergio García Ramírez).*

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Sentencia caso de la masacre de la Rochela Vs. Colombia. (Presidente, Sergio García Ramírez).*

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_163_esp.pdf

Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el Posacuerdo.* Defensoría del Pueblo de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia 3669 de 2010.*

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>

Devia Garzón, C. A., & Ortiz Morales, C. (2021). Mitos y realidades de Colombia y Perú: Debilidades estructurales de las estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico y las agendas de paz frente al complejo de regímenes internacionales. *Revista Universidad Nacional de Colombia - Balances de las Políticas Antidrogas*, 34(103), 36-60. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/issue/view/5808/1850>

Dueñas Rugnon, R. I. (2017). Evolución jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la obligación que tienen las autoridades para proteger y garantizar la vida –posición de garante-. En M. A. Restrepo Medina (Ed.), *Derecho administrativo: Reflexiones contemporáneas* (1.^a ed.). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>

- Elías Mejía, D. (2015). *Responsabilidad del Estado frente a las afectaciones ocasionadas por minas antipersonales en Colombia*. [Trabajo de Grado, Institución Universitaria de Envigado].
http://bibliotecadigital.iue.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12717/1406/iue_rep_pre_der_mej%c3%ada_2015_afectaciones_art.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ferrer Lloret, Jaume. (1998). *Responsabilidad internacional del estado y derechos humanos: Estudio de la práctica relacional e institucional*.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.008512175.4&site=eds-live>
- Figueroa Bastidas, G. E. (2016). *La responsabilidad internacional agravada del Estado colombiano: Compatibilidad y concurrencia de los regímenes de responsabilidad del Estado, ámbitos internacional, regional e interno sobre violaciones graves a derechos humanos*. Universidad del Rosario.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.015035461.4&site=eds-live>
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *Reunión Extraordinaria Consejo de Estupefacientes*.
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Scanbot-4-09-2016-07.35.pdf>
- García, B. (1989). La droga, teoría del mercado negro. *Revista Universidad Nacional de Colombia - El rompecabezas de la droga*, 22, 52-54.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revistaun/article/view/12088/12701>
- García Luna, G. E. (2013). *El narcotráfico en Colombia: De las falencias de la política de prohibición y sus secuelas, a la discusión de la descriminalización y despenalización* [Trabajo de Grado, Universidad Javeriana].
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15289/GarciaLunaGonzaloErnesto2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

- Garzón V, J. C. (2019). *Los costos humanos de la erradicación forzada ¿es el glifosato la solución?* <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2019-03/los-costos-humanos-de-la-erradicacion-forzada-es-el-glifosato-la-solucion>
- Gil Botero, E. (2014). *La constitucionalización del derecho de daños nuevo sistema de daños en la responsabilidad extracontractual del Estado*. Temis.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.305033&site=eds-live>
- Gil Botero, E. (2017). *Responsabilidad extracontractual del Estado* (7.^a ed.). Temis.
- Gil Botero, E., & Yagüez, R. de A. (2006). *Temas de responsabilidad extracontractual del Estado* (crai.75743; 3.^a ed.). Comlibros; Catalogo CRAI - Universidad del Rosario.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.75743&site=eds-live>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018*. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf?csf=1&e=5tRCgF
- Gobierno de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*.
https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Güechá Medina, C. N. (2006). Responsabilidad del Estado por actos terroristas - de la responsabilidad por falla a la responsabilidad sin falla. *Revista Principio Iuris*; 6(6): 29 - 42. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/651/465>
- Guzmán, D. E., & Uprimny Yepes, R. (2010). *Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia*. <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/6-3/sistemas%20sobrecargados%20-%20completo%20colombia.pdf>

- Henao, J. C. (1998). *El daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés* (1.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. C., & Ospina Garzón, A. F. (Eds.). (2015). *La responsabilidad extracontractual del estado: ¿qué? ¿por qué? ¿hasta dónde? XVI jornadas internacionales de Derecho Administrativo* (1.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Henckaerts, J. M., & Doswald - Beck, L. (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario* (M. Serrano García, Trad.; 1.^a ed.). Comité Internacional de la Cruz Roja. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_pcustom.pdf
- Hernández Hoyos, D. (2012). *Derecho Internacional Humanitario* (3.^a ed.). Nueva Jurídica.
- Hernández Mendible, V. R. (2017). El vicio de inconventionalidad del acto administrativo. En M. A. Restrepo Medina (Ed.), *Derecho administrativo: Reflexiones contemporáneas* (1.^a ed.). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. Sexta Ed. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Ibarra Padilla, A. M., & Rojas Reyes, C. (2021). Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del Acuerdo de Paz. *Revista Universidad Nacional de Colombia - Balances de las Políticas Antidrogas*, 34(103), 92-110. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/issue/view/5808/1850>
- Jofre Santalucia, J., & Ocampo Seferian Paula. (2021). *Responsabilidad Internacional del Estado por el incumplimiento de Obligaciones Internacionales*. [Trabajo de Grado, Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/56476/Tesis48.pdf?sequence=1>
- Juzgado Quinto Administrativo de Pasto. (2017). *Sentencia radicación número 52-001-33-33-005-2016-000110*. (J. Adriana Ines Bravo Urbano).

Juzgado Quinto Administrativo de Pasto. (2021). *Sentencia radicación número 52-001-33-33-005-2021-00065*. (J. Adriana Ines Bravo Urbano).

Juzgado Sesenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá. (2020). *Sentencia radicación número 11001333672220140001900*. (J. Edith Alarcon Bernal).

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/7819920/41428717/FALLO+N.+58+-+110013336722-2014-00019+%2813-07-2020%29.pdf/61f86621-d5f8-407c-8a90-291662d845fe>

Leguina Villa, J. (1970). *La responsabilidad civil de la administración pública su formulación en el derecho italiano y análisis comparativo con los ordenamientos Francés y Español*. Tecnos.

López Cardenas, C. M. (2016). La responsabilidad internacional del estado: Conceptualización del sistema general y los subsistemas de protección de Derechos Humanos e Interamericano. En H. A. Arenas Mendoza (Ed.), *Instituciones de Derecho Administrativo* (Tomo II). Ibañez. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>

López Cárdenas, C. M., & Acosta Páez, E. (2017). De la teoría clásica del control de legalidad al control de convencionalidad: La construcción de un nuevo paradigma jurídico Colombiana. En M. A. Restrepo Medina (Ed.), *Derecho administrativo: Reflexiones contemporáneas* (1.^a ed.). Universidad del Rosario. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt21kk146>

López Castro, Y., Peña Huertas, R. del P., Triana Ancinez, B., Ortega Van Arcken, L. M., & Valencia Herrera, M. A. (2021). Glifosato, campesinos y jueces: La timidez de las altas Cortes en la reparación de los daños ocasionados por la política de fumigaciones aéreas. *Revista Universidad Nacional de Colombia - Balances de las Políticas Antidrogas*, 34(103), 61-91. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/issue/view/5808/1850>

- Macias Martinez, M. de los Á. (2005). *El programa de desarrollo alternativo en Colombia, una opción racional en la erradicación de cultivos ilícitos y su sustitución en el Putumayo – Caso Palmito de Chontaduro*. [Trabajo de Grado, Universidad Javeriana].
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7672/tesis51.pdf?sequence=1#:~:text=Los%20programas%20de%20Desarrollo%20Alternativo%2C%20son%20estrategias%20destinadas%20a%20impedir,alcance%20social%20y%20econ%C3%B3micamente%20sostenibles.>
- Medina Ardila, F. (s.f). *La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: Análisis jurisprudencial interamericano*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>
- Medina Rocha, A. L. (2017). *Estudio cualitativo sobre el riesgo químico asociado a la aspersión terrestre de glifosato en los trabajadores del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos – PECAT – en el departamento de Nariño*. [Trabajo de Grado, Universidad Francisco José de Caldas].
<https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/7325/MedinaRochaAndreaLiliana2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mejía Londoño, D., & Gaviria, A. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (1.^a ed.). Universidad de los Andes.
- Mesa de Conversaciones de la Habana. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
<https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final%20Firmado.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021). *Memorias al Congreso 2020-2021*.
<https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/InformesAlCongreso/Recursos/memorias2020-2021.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2023). *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana—Garantías para la vida y la paz*.

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PolíticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Reducción de la Oferta*.

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Infografia/simci04042014-erradicacion.pdf>

Montaño González, C., & Kurmen Ortega, D. (2019). *Compatibilidad y concurrencia de las reparaciones a las víctimas del Conflicto Armado en Colombia - Paralelo entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Jurisdicción Especial para la Paz*. [Trabajo de Grado, Universidad Javeriana].

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/49275/Trabajo%20de%20Grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Naciones Unidas. (1971). *Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*. ONU.

https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf

Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988*. ONU.

https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

Naciones Unidas. (2016). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*. ONU. <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/ccprccolco7-concluding-observations>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009). *Informe ejecutivo encuentro nacional de la gestión presidencial contra cultivos ilícitos – PCI*.

https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/ENDA_2009_espanol_copia.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. (pp. 7-172). https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/INFORME_MONITOREO_COL_2021.pdf
- Orozco Tarazona, A. K. (2020). *La responsabilidad del Estado bajo el título de imputación de riesgo excepcional por fumigaciones con glifosato en la jurisprudencia del Consejo de Estado*. [Trabajo de Grado, Universidad Libre de Colombia].
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19005/Trabajo%20de%20Grado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Pastrana Buelvas, E., & Vera, D. F. (2019). El rol de las Fuerzas Armadas de Colombia contra las nuevas amenazas y su impacto en las relaciones cívico- militares. En *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (1.^a ed.). Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana Santiago, V. (2018). Análisis del nexo causal en la Responsabilidad Extracontractual del Estado. *Revista Vis Iuris - Universidad Sergio Arboleda*, 5(10), 63-86.
<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1163/933>
- Patiño, H. (2011). Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Revista de Derecho Privado - Universidad Externado*, 20, 371-398.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/2898/2539>
- Petro, G., & Márquez, F. (2022). *Programa de Gobierno—Colombia potencia mundial de la vida*. <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>
- Presidencia de la República de Colombia. (1990). *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*.
- Presidencia de la República de Colombia. (1996). *Proyectos de Ley para acabar con el Narcotráfico y el crimen organizado*.

Presidente de la República de Colombia. (1973). Decreto 1206 de 1973: Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupeficientes. *Diario Oficial Año CX. N°. 33889.*

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1242889>

Presidente de la República de Colombia. (1974). Decreto 1188 de 1974: Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Estupeficientes. *Diario Oficial Año CXI. N°. 34116.*

Presidente de la República de Colombia. (1986). Decreto 3788 de 1986: Por el cual se reglamenta la ley 30 de 1986 o estatuto nacional de estupeficientes. *Diario Oficial N°. 37746.*

Presidente de la República de Colombia. (1987). Decreto 423 de 1987: Por el cual se agrupan los Servicios Especializados de Policía de Control de Sustancias que producen Adicción Física o Psíquica y el Servicio Aéreo de la Policía Nacional. *Diario Oficial Año CXXIII. N°. 37798.*

Presidente de la República de Colombia. (1996). Decreto 472 de 1996: Por el cual se crea el Programa Presidencial «PLANTE» y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial Año CXXXI. N°. 42746.* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1104063>

Presidente de la República de Colombia. (2017). Decreto Ley 896 de 2017: Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). *Diario Oficial N°. 50248.*

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0896_2017.html

Presidente de la República de Colombia. (2021). *Decreto 380 de 2021: Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=161526>

Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. (2012). *La situación de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos en*

- Colombia. <https://colombiasinminas.org/wp-content/uploads/2016/04/110934321-Informe-Eradicadores-FINAL.pdf>
- Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social—Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre. http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/216/2014/04/Investigacion_ragin.pdf
- Real Academia Española. (2022a). Prevenir. En *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/prevenir>
- Real Academia Española. (2022b). Responder. En *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/responder>
- República de Ecuador & República de Colombia. (2013). *Acuerdo entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la solución de la controversia existente en la Corte Internacional de Justicia, relativa a la erradicación aérea por Colombia de los cultivos ilícitos cerca de la frontera con Ecuador*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Litigio%20Nicaragua-Col/acuerdo_firmado.pdf
- Restrepo Medina, M. Alberto., Escobar Martínez, L. M., Rincón Salcedo, J. G., & Rodríguez Martínez, J. E. (2010). *Globalización del derecho administrativo colombiano* (1.^a ed.). Universidad del Rosario.
- Rodríguez Mora, S. M. (2012). *La utilidad jurídica del título de imputación riesgo excepcional para el estudio de la responsabilidad extracontractual del Estado*. [Trabajo de Grado, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/4d0f371b-abb2-4b5d-818a-6bea374808a9/content>
- Rodríguez Rodríguez, L. (2009). El derecho administrativo frente a la internacionalización del Derecho y en particular frente al Derecho Comunitario. En M. A. Restrepo Medina (Ed.),

- Retos y perspectivas del Derecho Administrativo* (1.^a ed.). Universidad del Rosario.
<https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146>
- Saavedra Becerra, R. (2002). *La responsabilidad extracontractual de la administración pública* (1.^a ed.). Ibañez.
- Sáenz Rovner, E. (2021). *Conexión Colombia una historia del narcotráfico entre los años 30 y los años 90* (1.^a ed.). Planeta Colombiana.
- Salgado Ruiz, H. (2019). *La Solución al problema de las drogas ilícitas: Obstáculos normativos y políticos para su implementación*.
- Schmidt Aßmann, E. (2014). El concepto de la constitucionalización del Derecho administrativo. En A. Montaña Plata & A. F. Ospina Garzón (Eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo: XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* (1.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edshlc&AN=edshlc.014268357.4&site=eds-live>
- Serrano Serrano, T. F. (2010). *Responsabilidad por violación al derecho internacional humanitario*. Leyer.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.39173&site=eds-live>
- Silva Abbott, M. (2016). El “deber de prevenir” violaciones a los derechos humanos y algunas de sus posibles consecuencias. *Revista de Derecho - Universidad San Sebastián*, 22, 2-23. <file:///C:/Users/EQUIPO/Downloads/Dialnet-ElDeberDePrevenirViolacionesALosDerechosHumanosYAI-5837314.pdf>
- Suárez Mendoza, A. del P. (2016). *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*

[Trabajo de Grado, Universidad Santo Tomás].

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2272/Suarezangelica2016.pdf>

Suelt Cock, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: La asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Revista Vniversitas - Universidad Javeriana*, 62(127), 310-339. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.VJ127.npeu>

Tamayo Jaramillo, J. (1997). *La responsabilidad del Estado el daño antijurídico (Cons. Pol., Art. 90). El riesgo excepcional y las actividades peligrosas*. Temis.

Tascón Recio, F. (2021). *Aboliendo la prohibición de las drogas, escenarios nacional y global*. <https://www.alcarajo.org/2021/11/05/aboliendo-la-prohibicion-de-las-drogas-escenarios-nacional-y-global/>

Tele13 (Director). (2022). *Discurso del Presidente Gustavo Petro en la ONU* [Video Youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=rjx1zLsQNpQ>

Thoumi, F. E., Reyes Posada, A., Cardozo Acosta, L. A., Duica Amaya, L., González Plazas, S., Navarrete Frias, C., & Parada, J. (2006). *Drogas ilegales, economía y sociedad*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/9a436b35-8c1c-436e-b937-3e326923c119/content?authentication-token=eyJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJlaWQiOiI3YjYwMGJhYi02NzE2LTQzYzQtYjYyNS00MmJjOGE3YTlwNmliLCJzZyI6W10sImF1dGhlnbnRyY2F0aW9uTWV0aG9kIjoibGRhcCIsImV4cCI6MTY4MDM2NDk0Nn0.yAOxOYD3DRPm-qkVwCaYjuAmfOBr--YrfCKGnLXP6IE>

Thoumi, F. E., Uribe, S., Rocha, R., Reyes, A., Garzón, E. A., López, A., Tokatlian, J. G., & Hernández, M. (1997). *Drogas ilícitas en Colombia—Su impacto económico, político y social*. (1.^a ed.). Planeta Colombiana.

Tokatlian, J. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia* (1.^a ed.). Norma.

- Uprimny, R. (2005). *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?* https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_63.pdf
- Vargas M, R. (2022). *Erradicación manual forzosa, otro revés para el Estado y los derechos de las comunidades*. <https://longreads.tni.org/es/erradicacion-manual-forzosa>
- Vargas Manrique, C. E. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Revista Universidad Nacional de Colombia - Cuadernos de Economía*, 23(41).
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200005#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20de%20erradicaci%C3%B3n%20de,destrucci%C3%B3n%20de%20las%20%C3%A1reas%20sembradas.
- Vargas Meza, R. (1999). *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Transnational Institute.
- Vidal Perdomo, J., & Molina Betancur, C. (2019). *Derecho Administrativo* (15.^a ed.). Legis.
- Yáñez Meza, D. A., & Jiménez Escalante, J. T. (2019). Derecho procesal transformador en la reparación de las nuevas víctimas del conflicto armado en Colombia: Desafíos para el proceso de responsabilidad del Estado. *Revista Chilena de Derecho*, 46(1).
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372019000100129>
- Zambrano Ordoñez, C. A. (2021). *El principio de responsabilidad del Estado ante el incumplimiento del Derecho Comunitario Andino*. [Trabajo de Grado, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/9aba1a31-85a2-4cf2-b48a-6c8fc153f2fa/content>

Anexos

Anexo A

Respuesta a solicitud de información al Consejo de Estado.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SECRETARÍA**

Bogotá, D.C., 14 de septiembre de 2022

Señora:

María Lourdes Gómez

marial.gomez@urosario.edu.co y marialourdesg1997@gmail

Peticionaria.

Ciudad

REFERENCIA: RESPUESTA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN, RESPECTO A LOS FALLOS EMITIDOS POR EL CONSEJO DE ESTADO PRODUCTO DE LOS DAÑOS ANTIJURIDICOS CAUSADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS.

En atención a la solicitud remitida a esta secretaría vía correo electrónico el pasado 25 de agosto de 2022, median la cual se solicitó información respecto de ¿Cuántas solicitudes se han presentado en el Consejo de Estado para la reparación directa de los daños antijurídicos causados en el marco de la erradicación manual de cultivos ilícitos? y ¿En qué años fueron presentadas estas solicitudes?, me permito dar respuesta en los siguientes términos.

Posterior a realizar una búsqueda exhaustiva respecto los asuntos que conservan una estrecha relación con el tema sobre el cual versa la presente solicitud, se encontró que de acuerdo a la clasificación de las temáticas que se realiza internamente para la radicación de los procesos y de conformidad con las normas que rigen la materia, se encuentran radicados en la Sección Tercera del Consejo de Estado, un total de 30 proceso de reparación directa, relacionados con la responsabilidad del estado por fumigación de cultivos durante el periodo

comprendido entre el 1 de enero del año 2011 y la fecha de presentación de la presente respuesta , a saber:

AÑO	PROCESOS RADIADOS
2011	3
2012	3
2013	3
2014	3
2015	7
2016	1
2017	2
2018	6
2019	2

Es menester indicar, que de conformidad con la búsqueda realizada, no se encontraron asuntos relacionados con el tema consultado, radicados en los años 2020, 2021 y lo que cursa del año 2022.

Por último, a efectos de brindar una información más completa, se procede a relacionar la información principal de los procesos que cursan en la Sección Tercera sobre la responsabilidad del estado por fumigación de cultivos.

AÑO	NO.	Fecha de Reparto	Radicacion	Clase	Naturaleza	Asunto
2011	1	19/01/2011	19001-23-31-000-2005-01139-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(40245) M.P. NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ. APELACIÓN DE LA SENTENCIA DENEGATORIA DE 26 DE OCTUBRE DE 2010 PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA.
	2	5/04/2011	19001-23-31-000-2002-01149-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(40809) M.P. CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO. APELACION SENTENCIA DENEGATORIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA EL 15 DE FEBRERO DE 2011.

	3	21/07/2011	<u>23001-23-31-000-2008-00107-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(41467) M.P. LUIS EDUARDO MESA NIEVES. APELACION SENTENCIA CONDENATORIA PROFERIDA EL 17 DE MARZO DE 2011 POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA.
2012	4	10/04/2012	<u>52001-23-31-000-2010-00511-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(43590) MP. ALVARO MONTENEGRO CALVACHY. APELACIÓN SENTENCIA DENEGATORIA PROFERIDA EL 10 DE FEBRERO DE 2012 POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO.
	5	12/09/2012	<u>18001-23-31-000-2001-00066-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(44950). MP. DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO, APELACIÓN DE LA SENTENCIA DENEGATORIA PROFERIDA EL 26 DE ABRIL DE 2012, POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETÁ.
	6	11/09/2012	<u>52001-23-31-000-2010-00512-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(45022) MP. BEATRIZ ISABELMELODELGADO PABÓN. APELACIÓN SENTENCIA DENEGATORIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO EL 03 DE FEBRERO DE 2012
	7	29/05/2013	<u>05001-23-31-000-2007-00574-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(47275) MP. MARTHA CECILIA MADRID ROLDAN. APELACION DE SENTENCIA DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2012 PROFERIDO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA.
2013	8	3/06/2014	<u>50001-23-31-000-2006-01036-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(48352) MP. ALFREDO VARGAS MORALES. APELACION DE SENTENCIA DENEGATORIA DEL 19 DE MARZO DE 2013 PROFERIDO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE DEL META.
	9	11/09/2013	<u>68001-23-31-000-2006-03139-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(48494) MP. CARMEN CECILIA PLATA JIMENEZ. APELACION DE SENTENCIA DEL 14 DE FEBRERO DE 2013 PRFOERIDO POR EL TRIBUNAL ADMINSTRATIVO DE SANTANDER.
2014	10	13/02/2020	<u>13001-23-31-000-2011-00337-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(50310) MP. MARCELA LOPEZ ALVAREZ. APELACION DE SENTENCIA DENEGATORIA DEL 14 DE AGOSTO DE 2013 PROFERIDO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLIVAR.
	11	11/06/2014	<u>52001-23-31-000-2010-00514-01</u>	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(51279) MP. BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABON. APELACION DE SENTENCIA DENEGATORIA DEL 21 DE FEBRERO DE 2014 PROFERIDO

						POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO.
	12	12/11/2014	23001-23-31-000-2012-00284-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(52753) M.P. ALVARO RUIZ HOYOS. RECURSO DE AELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DENEGATORIA DE 29 JULIO DE 2014, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA - SALA SEXTA DE DECISIÓN
2015	13	1/02/2019	52001-23-31-000-2011-00193-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(53465) M.P. MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA, RECURSO DE APELACION INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA DEL 20 DE MAYO DE 2014, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO.
	14	3/06/2015	54001-23-31-000-2012-00034-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(54316), MP: ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ, RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE SENTENCIA DENEGATORIA DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2014, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER.
	15	16/07/2015	68001-23-31-000-2009-00064-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(54752), MP: ELSA BEATRIZ MARTINEZ RUEDA, RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE SENTENCIA CONDENATORIA DEL 26 DE MARZO DE 2015, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER EN DESCONGESTION-
	16	8/05/2017	19001-23-31-000-2010-00350-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(54756) M.P. PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE. RECURSO DE APELACION INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA DEL 12 DE MARZO DE 2015, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
	17	10/11/2015	18001-23-31-000-2010-00476-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(54797) M.P. FERNANDO CUELLAR SANCHEZ. RECURSO DE APELACION INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA DEL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2014, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETA

	18	23/09/2015	52001-23-31-000-2011-00053-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(55437), MP: MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA, RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA DEL 5 DE JUNIO DE 2015, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
	19	23/11/2015	68001-23-31-000-2007-00472-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(55973), MP: CARMEN CECILIA PLATA JIMENEZ, RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA CONDENATORIA DEL 30 DE JUNIO DE 2015, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER-SUBSECCION DE DES
2016	20	25/01/2016	68001-23-31-000-2012-00162-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(56224) M.P. IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA. RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER - SUBSECCIÓN DE DESCONGESTIÓN EL 28 DE SEP
2017	21	4/09/2017	18001-23-31-000-2011-00273-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(59994) MP. ALVARO JAVIER GONZALEZ BOCANEGRA. RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 29 DE JUNIO DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETA.
	22	28/09/2017	18001-23-31-000-2010-00390-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(60101) MP. ALVARO JAVIER GONZALEZ BOCANEGRA. RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 09 DE JUNIO DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETA.
2018	23	29/05/2018	18001-23-31-000-2012-00001-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(61560) RECURSO DE APELACION INTERPUESTO POR LA PARTE DEAMANDADA (FLS. 206-213), EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETA.
	24	8/06/2018	19001-23-33-000-2014-00429-01	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(61615) RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 07 DE DICIEMBRE DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA.
	25	2/08/2018	68001-23-31-000-2012-00107-02	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(62022) RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 31 DE OCTUBRE DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER.

	26	6/03/2020	68001-23-31-000-2012-00644-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(62494) RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 01 DE JUNIO DE 2018, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER.
	27	3/12/2018	19001-23-33-000-2014-00434-01	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(63011) RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2017, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA.
	28	14/03/2019	19001-23-33-000-2014-00488-01	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(63022) RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEL 04 DE OCTUBRE DE 2018, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA.
2019	29	30/01/2019	50001-23-31-000-2010-00511-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(63230) APELACION SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META EL 18 DE OCTUBRE DE 2018
	30	6/05/2019	50001-23-31-000-2007-00107-01	ACCION DE REPARACION DIRECTA	RESPON-EXTRA-RESPONSABILI. FUMIGACIÓN CULTIVOS	(63889) RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DEL 05 DE JUNIO DE 2018 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META - SALA TRANSITORIA DE BOGOTA

Sin otro particular,

MARÍA ISABEL FEULLET GUERRERO
Secretaria

Elaboró: CSP