

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO DERIVADO DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO / LESIONES PERSONALES AL CIVIL / ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVO ILÍCITO / MINA ANTIPERSONAL / VÍCTIMA DE HECHOS VIOLENTOS / CONFLICTO ARMADO / CONFLICTO ARMADO INTERNO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / FALLA DEL SERVICIO / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO**

[S]e tiene que la Policía Nacional, por intermedio de la Dirección Antinarcoóticos, en virtud de las funciones contempladas del Decreto 1512 de 2000, es la entidad responsable de i) cumplir con la política nacional en materia de lucha contra las drogas y ii) reducir la oferta de drogas mediante procedimientos tales como: fumigación aérea y técnica de cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana. En ese orden, resulta razonable afirmar que dicha entidad se encuentra obligada a garantizar las condiciones de protección y seguridad de los ciudadanos que ejecutan la actividad de erradicación de cultivos ilícitos. Así las cosas, la entidad demandada, al no efectuar una inspección y el correspondiente desminado de un área con una alta contaminación de minas antipersona y, pese a ello, permitir el ingreso de un grupo de erradicadores de cultivos ilícitos –entre estos, el [demandante] que hacía parte de un programa de la política nacional en materia de lucha contra las drogas, incurrió en una conducta constitutiva de falla en el servicio, por omisión del deber de vigilancia y/o protección de dichos ciudadanos. [...] Ante tal panorama, para la Sala se encuentran acreditados en el sub lite todos los elementos exigidos por el artículo 90 Superior, daño antijurídico e imputación, que permiten predicar la responsabilidad de la Nación -Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por los daños sufridos por los demandantes en virtud de las lesiones sufridas por el señor [...], en hechos ocurridos el 1º de marzo de 2006, con ocasión de la explosión de una mina antipersona sembrada por las FARC mientras se encontraban realizando labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, en calidad de voluntarios del Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de la Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta. Por último, la Sala advierte que aun si no se hubiera configurado una falla del servicio, en el asunto sub lite, también se encuentra comprometida la responsabilidad de la Fuerza Pública a título objetivo, por cuanto sometió a los erradicadores de cultivos ilícitos, y en este caso a la víctima concreta, a un riesgo de carácter excepcional. [...] Así las cosas, los hechos narrados produjeron graves daños antijurídicos a los demandantes, lo cual conlleva a declarar la responsabilidad del Estado y a ordenar la reparación integral en favor de los demandantes; por lo cual, se CONFIRMA la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones.

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

[E]n atención a que se pretende responsabilizar al Estado por las presuntas acciones u omisiones en que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional pudo incurrir, la acción procedente es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

**FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO**

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

En lo referente a la caducidad de la acción, se constata que aquella no se configuró, toda vez que los hechos de los cuales se deriva el daño reclamado acaecieron el 1º de marzo de 2006 y la demanda se presentó el 11 de agosto de 2006; esto es, dentro del término previsto por la ley (art. 136 del C.C.A.).

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136

**ERRADICACIÓN DE CULTIVO ILÍCITO / ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVO ILÍCITO / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / PROCEDENCIA DE LA TEORÍA DEL RIESGO EXCEPCIONAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RIESGO EXCEPCIONAL / FALLA DEL SERVICIO / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / CONFIGURACIÓN DE LA FALLA DEL SERVICIO**

No hay lugar a dudas 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, prima facie, el título de imputación debe ser el de riesgo excepcional. Dicho título requiere para su declaración de: 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. No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera también ha señalado que en aquellos eventos en que se acredite 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, 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.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el título de imputación de riesgo excepcional respecto de la responsabilidad del Estado por la labor de erradicación de cultivos ilícitos en zona de alto riesgo, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de noviembre de 2018, rad. 47628, C. P. Ramiro Pazos Guerrero. Sobre el título de imputación de falla del servicio respecto de la responsabilidad del Estado por omisión, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de febrero de 2019, rad. 47392, C. P. Marta Nubia Velásquez Rico.

**APELANTE ÚNICO / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA NON REFORMATIO IN PEJUS / ACTUALIZACIÓN DE LA CONDENA**

En atención a que la entidad demandada es el único apelante y que, en virtud del principio constitucional no reformatio in pejus, no se debe desmejorar la situación que ya le fijó el Tribunal de primera instancia, la Sala se limitará a actualizar, allí donde corresponda, la liquidación realizada por éste.

**PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL POR LESIONES CORPORALES / PROCEDENCIA DEL PERJUICIO MORAL / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL**

Siguiendo las pautas de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación establecidas en sentencias del 28 de agosto de 2014, para el reconocimiento de indemnización de perjuicios morales en caso de lesiones personales se debe verificar la gravedad o levedad de la lesión causada a la víctima directa, a fin de determinar el monto indemnizatorio en salarios mínimos. Para las víctimas indirectas se asignará un porcentaje de conformidad con el nivel de relación en que éstas se hallen respecto del lesionado.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la tasación de los perjuicios morales por lesiones corporales, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2014, rad. 26251, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 28 de agosto de 2014, rad. 26251, C. P. Carlos Alberto Zambrano.

**PERJUICIO INMATERIAL / MEDIDA DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO / DAÑO A LA VIDA EN RELACIÓN / ACREDITACIÓN DEL PERJUICIO INMATERIAL / CLASES DE PERJUICIO INMATERIAL / EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL PERJUICIO INMATERIAL**

[E]sta Corporación se ha apartado de los conceptos de daño a la vida de relación, perjuicio fisiológico y alteración grave de las condiciones de existencia, para establecer dos categorías autónomas de perjuicio inmaterial, diferentes al daño moral, a saber: el daño a la salud , cuando se trate de una lesión a la integridad psicofísica de la persona, y la afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados , perjuicio este que debe estar plenamente acreditado en el proceso y ameritar su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el perjuicio inmaterial, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 28832, C. P. Danilo Rojas Betancourth; sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 31170, C. P. Enrique Gil Botero; sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 32988, C. P. Ramiro Pazos Guerrero y sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, rad. 26251, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de 3 de abril de 2020, rad. 49426, C. P. Alberto Montaña Plata; sentencia de unificación de 14 de septiembre de 2011, rad. 19031, C. P. Enrique Gil Botero.

**NOTA DE RELATORÍA:** Providencia con aclaración de voto del consejero Alberto Montaña Plata y salvamento de voto del consejero Martín Bermúdez Muñoz.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381)**

**Actor: HERIBERTO RÍOS HERRERA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

**Temas:** Responsabilidad del Estado por omisión en el deber de protección a personas que se dedican a la actividad de erradicación de cultivos ilícitos.

## **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

En atención a la prelación de fallo otorgada al presente asunto mediante auto de 10 de abril de 2019, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, el 12 de agosto de 2014, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda. La sentencia recurrida será modificada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

El 1º de marzo de 2006, aproximadamente a las 11:00 horas, el señor Heriberto Ríos Herrera se encontraba realizando labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, en calidad de voluntario del Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Operación Colombia Verde–, en la Serranía de La Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta, cuando fue víctima de una mina antipersona instalada por las FARC que le causó graves lesiones en su integridad física.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. Lo que se demanda**

1. Mediante escrito presentado el 11 de agosto de 2006 ante el Tribunal Administrativo del Meta<sup>1</sup>, los señores Heriberto Ríos Herrera y Luceny Sánchez Arias, actuando en nombre propio y en representación de las menores Valentina y

---

<sup>1</sup> Fls. 2-20, c. 1.

Geraldine Alexandra Ríos Sánchez, por conducto de apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. Lo anterior, para que se declarara administrativamente responsable a la entidad demandada de las lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera con ocasión de la explosión de una mina antipersona presuntamente sembrada por las FARC, mientras realizaba labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de la Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta.

2. Los demandantes solicitaron que se condenara a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar:

2.1. Al señor Heriberto Ríos Herrera, el valor de \$4'800.000 por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado y, la suma de \$262'000.000 por lucro cesante futuro.

2.2. Al señor Heriberto Ríos Herrera y a las demás demandantes, el valor de \$40'800.000 o, en subsidio, el equivalente a 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales, para cada uno.

2.3. Al señor Heriberto Ríos Herrera, el valor de 600 SMLMV por concepto de 'perjuicios fisiológicos'.

3. En respaldo de sus pretensiones, la parte demandante narró los **hechos** que se resumen a continuación:

3.1. El gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez lideró una gran ofensiva en contra de los cultivos ilícitos con el uso de distintas herramientas, entre ellas, la erradicación manual, especialmente en parques naturales como el de la Serranía de La Macarena, en el que las FARC *“tiene inmensos cultivos de coca”*.

3.2. En cuanto al señor Heriberto Ríos Herrera, indicó que se trata de un hombre honrado y trabajador, oriundo y residente en Manzanares, Caldas, que con ocasión de la crisis cafetera decidió ingresar al programa de erradicación manual de cultivos ilícitos en el Parque Natural de la Serranía de La Macarena.

3.3. El 1º de marzo de 2006, un grupo de aproximadamente 170 erradicadores manuales, entre los cuales se encontraba el señor Heriberto Ríos Herrera, iniciaron sus labores en dicha zona con el acompañamiento de 90 agentes de la Policía Nacional. Después de una hora de trabajo, el ahora demandante pisó una mina antipersona que le ocasionó graves lesiones en su cuerpo.

3.4. Señaló que hostigamientos anteriores a la fecha del acaecimiento del hecho dañoso *“hacían prever un inminente ataque de mayores proporciones e intensidad y siembra indiscriminada de minas antipersona”*, y que el ingeniero coordinador y representante del programa de la Presidencia de la República no podía permitir el ingreso de los erradicadores, sino hasta tanto la Policía Nacional hubiese asegurado el desminado del área y tuviese certeza de que no hubiera presencia de la guerrilla. No obstante, tales condiciones no fueron tenidas en cuenta por la Administración, por lo que los erradicadores iniciaron sus labores, sin que los agentes policiales hubieran rastreado el lote y constatado efectivamente que no hubiese minas antipersona sembradas por la guerrilla.

3.5. Lo anterior constituyó para los erradicadores, entre ellos el señor Heriberto Ríos Herrera, -personas civiles, desarmadas y al margen del conflicto- una exposición injustificada al peligro, que configura una falla del servicio, por cuanto la Policía y el Gobierno tenían a su cargo el deber de brindar la protección necesaria para salvaguardar en todo momento su integridad física.

## **B. Trámite procesal**

4. Admitida la demanda<sup>2</sup>, surtida su notificación<sup>3</sup> y fijado el asunto en lista<sup>4</sup>, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional optó por guardar silencio durante la fase procesal para contestación de la demanda<sup>5</sup>.

5. Vencido el período probatorio, el 22 de marzo de 2013, el Despacho a cargo dispuso dar traslado por el término de diez (10) días para que las partes

---

<sup>2</sup> Mediante auto del 7 de diciembre de 2010 (fl. 229, c. 1).

<sup>3</sup> El 7 de marzo de 2011, el Ministerio de Defensa Nacional fue notificado por aviso ante la imposibilidad de notificar personalmente al señor Marco Tulio Avendaño Lara en calidad de Comandante de la Policía del Meta (fl. 228, c. 1).

<sup>4</sup> El 5 de abril de 2011 se procedió a la fijación en lista (fl. 239, c. 1).

<sup>5</sup> Fls. 396-399, c. 1.

presentaran sus **alegatos de conclusión** y el Ministerio Público rindiera concepto<sup>6</sup>.

5.1. Los demandantes reiteraron los argumentos expuestos en la demanda<sup>7</sup>.

5.2. La Policía Nacional pidió que se denegaran las pretensiones de la demanda<sup>8</sup>. Como fundamento de su solicitud, propuso las excepciones de: *i)* falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el señor Heriberto Ríos Herrera fue contratado por la Presidencia de la República para desarrollar la labor de erradicación manual de cultivos ilícitos en el Parque Natural de la Macarena y, no por dicha institución y, *ii)* hecho de un tercero, debido a que la mina antipersona que causó la lesión del ahora demandante fue sembrada por un grupo al margen de la ley.

5.3. El Ministerio Público no rindió concepto.

6. El 12 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo del Meta dictó sentencia de primera instancia en la que accedió a las pretensiones de la demanda<sup>9</sup>. La anterior decisión se adoptó con fundamento en las siguientes razones:

6.1. Se acreditó que la Policía Nacional tenía a su cargo la seguridad del personal que desempeñaba las funciones de erradicación manual de cultivos ilícitos en la Serranía de la Macarena.

6.2. Se probó que, para el 1º de marzo de 2006, la labor de la entidad demandada no fue suficiente, ni mucho menos diligente. Esto, por cuanto no llevó a cabo las actividades de detección o desactivación de minas antipersona *“como actividad previa al ingreso”* de los erradicadores. Por lo tanto, concluyó que se había configurado una *“falla del servicio policivo de vigilancia y prevención”*<sup>10</sup>.

6.3. Por último, señaló que en la referida zona *“se habían presentado actos terroristas por parte de la guerrilla”*, por lo que concluyó que *“el Estado no brindó la protección que en este caso requerían estos trabajadores”*<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Fl. 400, c. 1.

<sup>7</sup> Fls. 415-435, c. 1.

<sup>8</sup> Fls. 401-407, c. 1.

<sup>9</sup> Fls. 438-463, c. 1.

<sup>10</sup> Fl. 457, c. ppal.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

7. Inconforme con la anterior decisión, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional interpuso recurso de apelación<sup>12</sup>, a fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la demanda. Para lo cual, expuso los siguientes argumentos:

7.1. El hecho generador del cual se desprende el mal funcionamiento del servicio no resulta imputable a la entidad demandada, por el contrario, *“la administración ofreció toda la vigilancia para preservar la vida [del señor Heriberto Ríos Herrera], (...), en ningún caso se presentó un aumento de riesgo del actor ya que él mismo, bajo voluntariedad, prestó su servicio como erradicador a ACCIÓN SOCIAL”*.

7.2. Se configuró la causal eximente de responsabilidad denominada hecho de un tercero, por cuanto la mina antipersona que causó la lesión del demandante fue instalada por un grupo armado al margen de la ley.

7.3. Solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva. Para tal efecto, señaló que el programa Acción Social, responsable de la actividad de erradicación de cultivos ilícitos, era el encargado de *“preservar la seguridad laboral del señor Heriberto Ríos Herrera, (...), porque fue esa entidad la que lo buscó y contrató para esas labores”*<sup>13</sup>.

8. Admitido el recurso<sup>14</sup>, mediante proveído del 28 de agosto de 2015 se corrió traslado para alegar de conclusión y se dispuso surtir el trámite previsto en el inciso segundo del artículo 59 de la ley 446 de 1998, si el Ministerio Público llegare a solicitarlo<sup>15</sup>. Las partes reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del trámite del presente proceso<sup>16</sup>.

9. El **Ministerio Público**<sup>17</sup>, en su concepto, pidió que se confirmara la decisión de primera instancia. Indicó que la entidad demandada había incumplido sus deberes de protección de la vida de las personas que se dedicaban a la erradicación manual de cultivos ilícitos, esto es, *“omitió revisar y verificar que en*

---

<sup>12</sup> Fls. 465-473, c. ppal.

<sup>13</sup> Fl. 470, c. ppal.

<sup>14</sup> Fl. 507, c. ppal.

<sup>15</sup> Fl. 509, c. ppal.

<sup>16</sup> Fls. 510-532, c. ppal.

<sup>17</sup> Fls. 540-545, c. ppal.

*dicho terreno no existieran artefactos explosivos, por lo cual se produjo la explosión de uno de dichos elementos”<sup>18</sup>.*

10. El 10 de abril de 2019, esta Subsección concedió **prelación de fallo** al asunto de la referencia<sup>19</sup>. Lo anterior, por cuanto existían suficientes elementos de convicción para considerar que las lesiones causadas al señor Heriberto Ríos Herrera fueron producto de la activación de una mina antipersona, y que el uso de ese tipo de artefactos genera la afectación grave de derechos humanos así como del Derecho Internacional Humanitario. En la misma fecha, el magistrado sustanciador ordenó que se informara a la parte demandante que al momento de emitir una decisión de fondo se estudiaría la viabilidad de aplicar el precedente jurisprudencial aportado al asunto de la referencia (Sentencia dictada el 29 de agosto de 2014, dentro del expediente No. 32.403)<sup>20</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### A. Presupuestos procesales de la acción

11. Como la parte demandada está integrada por una entidad estatal, el conocimiento de este asunto corresponde a esta **jurisdicción**, tal como lo dispone el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Asimismo, la Sala es **competente** para resolver el *sub lite*, proveniente del Tribunal Administrativo del Meta y que por su cuantía es debatible en segunda instancia<sup>21</sup>. Por último, en atención a que se pretende responsabilizar al Estado por las presuntas acciones u omisiones en que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional pudo incurrir, la **acción procedente** es la de reparación directa, prevista para tales fines en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

12. En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, se encuentra demostrado el interés que le asiste para demandar al señor Heriberto Ríos Herrera en calidad de lesionado<sup>22</sup>, así como de la señora Luceny Sánchez y de las

---

<sup>18</sup> Fls. 540-545, c. ppal.

<sup>19</sup> Fls. 599-604, c. ppal.

<sup>20</sup> Fls. 597-598, c. ppal.

<sup>21</sup> La sumatoria de las pretensiones acumuladas en la demanda corresponde a un valor superior a los 500 SMLMV, tal como lo exige el numeral 6 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo para los procesos de reparación directa.

<sup>22</sup> Según se desprende del Informe Técnico Médico Legal de Lesiones no Fatales, el señor Heriberto Ríos fue trasladado desde el sector de La Macarena, Meta, a la Clínica San José del Guaviare con una herida de arma fragmentaria que le ocasionó *“lesiones múltiples, sangrado y*

menores Valentina y Geraldine Alexandra Ríos Herrera, en calidad de esposa<sup>23</sup> e hijas<sup>24</sup> de la víctima directa del daño, respectivamente.

13. En lo que respecta a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra acreditada la legitimación de la Nación, representada por el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de cuya omisión la parte actora predica responsabilidad por los daños derivados de los hechos ocurridos en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta, el 1º de marzo de 2006.

14. En lo referente a la **caducidad de la acción**, se constata que aquella no se configuró, toda vez que los hechos de los cuales se deriva el daño reclamado acaecieron el 1º de marzo de 2006 y la demanda se presentó el 11 de agosto de 2006; esto es, dentro del término previsto por la ley (art. 136 del C.C.A.<sup>25</sup>).

## **B. Hechos probados**

15. De acuerdo con la valoración conjunta de las pruebas recaudadas, la Sala tiene como ciertos los siguientes hechos relevantes:

15.1. El 1º de agosto de 2006, el señor Heriberto Ríos Herrera resultó lesionado con ocasión del estallido de una mina antipersona, mientras se dedicaba a la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta<sup>26</sup>. De conformidad con el Informe Técnico Médico Legal de lesiones no fatales elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el demandante sufrió las lesiones que a continuación se transcriben:

---

*estallido probable ocular, trauma de tórax, trauma abdominal ldx: politraumatismo severo*" (fl. 146, c. 1).

<sup>23</sup> De acuerdo con el registro civil de matrimonio obrante a fl. 23, c. 1.

<sup>24</sup> De conformidad con los registros civiles de nacimiento obrantes a fls. 25-26, c. 1.

<sup>25</sup> Artículo 136 del C.C.A.: Caducidad de las acciones. "(...). *La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos*".

<sup>26</sup> Mediante el oficio No. 20083410081891 de 25 de abril de 2008, la Coordinadora del Área de Apoyo Administrativo y Financiero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional certificó que el señor Heriberto Ríos Herrera *"ingresó a los Grupos Móviles de Erradicación el 17 de enero de 2006 hasta el 17 de marzo del mismo año. Por lo tanto, para el 1º de marzo de 2006, el señor sí se encontraba prestando sus servicios como erradicador de cultivos ilícitos en la Sierra de La Macarena"* (fls. 106-107, c. 1). La referida agencia advirtió que los erradicadores recibían un incentivo económico por valor de \$27.000 como un reconocimiento al apoyo suministrado en las mencionadas labores.

*“ANAMNESIS: Refiere lesiones secundarias a agresión con agente explosivo mientras laboraba, ocurridas el 01 de marzo de 2006 a las 11+00 aproximadamente, en el sector de La Macarena (Meta). Trae historia clínica de la Clínica San José del Guaviare número 15990826 del 01 de marzo de 2006, la cual refiere en sus apartes pertinentes: ‘... paciente traído de La Macarena por herida de arma fragmentaria (arma terrestre) con lesiones múltiples, sangrado y estallido probable ocular (...) trauma de tórax, trauma abdominal Idx: politraumatismo severo (...) A la apertura ocular salida de (ilegible) de humor vítreo (...). Diagnóstico de egreso: trauma ocular severo, politraumatismo (...). Remisión urgente a oftalmología (...). PRESENTA: 1. Ptosis palpebral superior izquierda, limitación a la abducción ojo izquierdo. 2. Solo percibe luz, reflejos pupilares presentes y refiere fotofobia en ojo izquierdo. 3. Excoriación superficial párpado superior izquierdo de 3 x 0.5 cms. 4. Múltiples cicatrices (20) hipocrómica de 0.5 x 0.2 cms., ubicadas en cara externa del brazo derecho. 5. Cicatriz hipercrómica, ostensible ligeramente elevada, de 1 x 1.5. cms. ubicada en epigastrio. 6. Cicatriz ligeramente hipocrómica, plana de 1.5 x 1 cms., ubicada en epigastrio. 7. Cicatriz ligeramente hipocrómica de 1 x 0.5 cms. en epigastrio. 8. Cicatriz hipocrómica, plana de 1 x 2 cms. ubicada en flanco izquierdo. 9. Múltiples cicatrices (23) hipocrómica, planas, ostensibles de 0.5 x 0.5 en promedio ubicadas en flanco anterior y posterior izquierdo. 10. Cicatriz hipocrómica de 0.3 x 0.3 con tumoración superior ubicada en tercio proximal cara anterior de antebrazo izquierdo. 11. Cicatriz plana, ligeramente hipocrómica, ostensible 1 x 0.6 cms., en cara anteroexterna de rodilla derecha. 12. Dos cicatrices planas, hipocrómica no ostensibles de 2 x 2 cms. cada una ubicadas en cara anterior rodilla derecha. 13. Disminución severa de la agudeza auditiva oído izquierdo, el paciente refiere sensación de taponamiento. 14. Refiere dolor del miembro superior izquierdo y se evalúa disminución (3/5) de fuerza en dicha extremidad. CONCLUSIÓN: MECANISMO CAUSAL: Minas antipersonales. INCAPACIDAD MÉDICO LEGAL: Definitiva. Veinticinco (25) días. SECUELAS MÉDICO LEGALES: Deformidad física que afecta el cuerpo, de carácter permanente”<sup>27</sup>.*

15.2. El 1º de abril de 2009, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas dictaminó que el señor Heriberto Ríos Herrera tuvo una pérdida de capacidad laboral equivalente a 32.34%. El referido dictamen indicó que el demandante presenta: *i)* trastorno de estrés postraumático (Clase I), *ii)* ojo izquierdo ciego y *iii)* ausencia de audición en el oído izquierdo<sup>28</sup>.

15.3. Respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el hecho alegado en la demanda, el declarante Rigoberto Cardona Múnera, quien era compañero del señor Heriberto Ríos Herrera en las actividades de erradicación de cultivos ilícitos, señaló que:

*“Yo distingo al señor [Heriberto Ríos Herrera] porque fui compañero de él, en el programa de erradicación en La Macarena, y allá fui testigo de que él (sic) tuvo una mina que estalló dentro del cultivo de coca, dejando heridos a tres compañeros, entre ellos, está el señor Heriberto Antonio Ríos, Antonio José Lotiza y no recuerdo del otro compañero. (...). El sitio [donde ocurrió el*

---

<sup>27</sup> Fls. 146-147, c. 1.

<sup>28</sup> Fl. 143, c. 1.

accidente] es propiamente La Macarena y la fecha fue el primero de marzo de 2006, un miércoles a las doce del día. (...). A los tres minutos de haber iniciado el trabajo, explotó la mina, nosotros los compañeros entramos a auxiliar al herido inventando camillas con las mismas camisetas, en ese momento entró un helicóptero que llevaba a unos periodistas del Caracol y RCN, nosotros en el mismo helicóptero sacamos al herido”<sup>29</sup>.

15.4. A la pregunta de cómo era el procedimiento que se seguía para entrar a los diferentes terrenos, el mencionado declarante manifestó lo siguiente:

**“Delante de nosotros iba la Policía, a nosotros nos mandaba un ingeniero, pero en ese momento el ingeniero no estaba con nosotros, ese día nos dejó solos, nos tocaba ser dirigidos por el capataz. El capataz nos dio la orden de trabajar, de comenzar a erradicar, pero en el cultivo en ese momento (sic) no lo registró en ese momento, se refiere a que no fue observado o reparado, porque la Policía nos tenía muy descuidados, nos metían a esos cultivos sin responsabilidad de nadie”<sup>30</sup>** (negritas adicionales).

15.5. A su turno, el declarante Aldibier Ceballos Mejía, también compañero de la víctima directa del daño, adujo que *“la levantada de él [señor Heriberto Ríos Herrera] fue culpa de la Policía, [por cuanto] no (sic) lo avisó ni nada sino que nos hicieron meter así a la brusca sin revisar el cultivo”<sup>31</sup>*.

15.6. Por su parte, los declarantes Iván Giraldo Jaramillo y Jesús Antonio López López coincidieron en afirmar que los cultivos en los cuales ejecutaban la actividad de erradicación no eran revisados, previo al ingreso de los trabajadores, por la Policía Nacional<sup>32</sup>. En efecto, el señor Iván Giraldo Jaramillo, de manera puntual, expresó que:

**“Nosotros entrábamos desde San José del Guaviare en helicóptero y nosotros andábamos con muy poca seguridad no revisaban los cultivos. La Policía, los antiexplosivos de la Policía, ellos eran los que hacían el trabajo de revisar los cultivos antes de entrar nosotros allí”<sup>33</sup>** (se destaca).

15.7. En similar sentido, el señor Jesús Antonio López López indicó que:

**“El procedimiento que se hacía según decían los agentes de la Policía era (sic) que (sic) revisaban esta revisión se efectuó después de la muerte de los Policías porque antes no se revisó, ese día no vimos que el cultivo hubiera estado revisado, entonces no sabemos si estaba revisado, solo dijeron que estaba listo, solo en medio de mandos se limita a hacer lo de uno a arrancar la mata, confiando en la palabra del oficial de que revisa que está listo, eso era todo”<sup>34</sup>** (negritas adicionales).

---

<sup>29</sup> Fls. 123-125, c. 1.

<sup>30</sup> Fl. 124, c. 1.

<sup>31</sup> Fl. 126, c. 1.

<sup>32</sup> Fls. 127-128, c. 1.

<sup>33</sup> Fl. 127, c. 1.

<sup>34</sup> Fl. 126, c. 1.

15.8. El 17 de abril de 2008, el Director General de la Policía Nacional de esa época<sup>35</sup> rindió un informe, en el cual dejó constancia de las siguientes premisas:

i) La región de La Macarena era de alto interés estratégico para la guerrilla de las FARC. En esa medida, para esa época operaban 4 frentes guerrilleros con una presencia aproximada de 1.134 combatientes.

ii) Dicho sector era utilizado por ese grupo subversivo *“como área de seguridad y corredor de movilidad en el Bajo Ariari, facilitando la comunicación entre los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare”*<sup>36</sup>.

iii) La presencia de cultivos ilícitos en esta zona había incrementado los intereses de los grupos armados al margen de la ley en la región, lo cual había originado *“fuertes confrontaciones por el control del monopolio del narcotráfico”*<sup>37</sup>.

iv) Desde el 1º de enero hasta el 1º de marzo de 2006, las FARC ejecutaron 17 acciones armadas<sup>38</sup> en los municipios de La Macarena, Vistahermosa, San Juan de Arama, La Uribe y Mesetas, localizados en las estribaciones de la Serranía de la Macarena, Meta, *“de las cuales 8 fueron ofensivas, 6 terroristas y 3 delictuales”*<sup>39</sup>. También, durante el referido periodo, cuatro campos minados fueron activados, *“que comprometieron la vida de 2 civiles y 4 más heridos, además de 1 militar muerto y 6 heridos”*<sup>40</sup>.

v) Las FARC, *“en sus acciones terroristas y armadas”*, recurrían a *“la adecuación e instalación de artefactos explosivos artesanales, entre los que se encuentran las minas antipersona, que en su mayoría [eran] activadas accidentalmente al paso de las unidades de la Fuerza Pública o civiles”*<sup>41</sup>.

vi) El mencionado grupo guerrillero optó *“por colocar artefactos explosivos artesanales y minas antipersonales en la raíz de las plantas de los cultivos*

---

<sup>35</sup> Brigadier General Óscar Adolfo Naranjo Trujillo.

<sup>36</sup> Fl. 98, c. 1.

<sup>37</sup> Fl. 99, c. 1.

<sup>38</sup> De las cuales 8 fueron ofensivas, 6 terroristas y 3 delictuales.

<sup>39</sup> Fl. 99, c. 1.

<sup>40</sup> Fl. 100, c. 1.

<sup>41</sup> Fls. 98-104, c. 1.

*ilícitos, factor sorpresa para los erradicadores, al momento de manipular la planta*<sup>42</sup>.

vii) La instalación de minas por parte de las FARC, entre los cultivos de hojas de coca, *“generó presión y temor en el grupo de erradicadores*<sup>43</sup>.

viii) Las minas de ‘bajo o alto poder’ fueron las más utilizadas por las FARC en el Parque Natural de La Macarena, *“principalmente por las secuelas físicas y psicológicas que generan en la víctima, lo que de alguna manera, para el caso de la operación, dilató las actividades de erradicación*<sup>44</sup>. A propósito de ello, destacó que el 2 de agosto de 2006, durante el desarrollo de las actividades de erradicación en el referido parque, un artefacto explosivo se activó accidentalmente, lo cual causó el deceso de 6 erradicadores, 7 civiles lesionados y 5 agentes de la Policía sufrieron lesiones leves.

ix) La Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional definió procedimientos de apoyo para la detección de ‘apreciables campos minados’, *“logrando garantizar así en un apreciable porcentaje (98%), la vida e integridad del personal que participó en las labores de erradicación. No obstante, se escaparon hechos de circunstanciales, en virtud a que las FARC optaron por colocar artefactos explosivos artesanales y minas antipersona en la raíz de las plantas de los cultivos ilícitos, factor sorpresa para los erradicadores, al momento de manipular la planta*<sup>45</sup>.

15.9. El 19 de marzo de 2006, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional le dio respuesta a la solicitud de ayuda humanitaria presentada por el señor Heriberto Ríos Herrera. Dicha institución señaló que:

*“De manera atenta y en respuesta a su comunicación con la cual remite documentos para acceder a la ayuda humanitaria por el atentado de la referencia, me permito manifestarle que una vez revisada la documentación está aprobada para trámite de pago.*

*Es de aclarar que la Red de Solidaridad Social no indemniza, sino [que] presta una asistencia humanitaria, de acuerdo con lo ordenado por la Ley 418 de 1997, prorrogada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, la ayuda humanitaria por pérdida de bienes o heridas sin incapacidad permanente es*

---

<sup>42</sup> Fl. 101, c. 1.

<sup>43</sup> Fl. 101, c. 1.

<sup>44</sup> Fl. 102, c. 1.

<sup>45</sup> Fl. 103, c. 1.

*ÚNICA por el mismo hecho y por un valor de dos salarios mínimos legales vigentes correspondientes al año de ocurrencia del hecho, para todas las personas sin importar el monto de la pérdida*<sup>46</sup>.

### **C. Problema jurídico**

16. ¿La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional debe responder por las lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera con ocasión de la explosión de una mina antipersona instalada por las FARC, mientras este se encontraba en desarrollo de labores de erradicación de cultivos ilícitos en una zona considerada de alto riesgo -en virtud de la amenaza real de este grupo guerrillero-?

### **D. Análisis de la Sala**

17. No hay lugar a dudas 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, *prima facie*, el título de imputación debe ser el de riesgo excepcional<sup>47</sup>. Dicho título requiere para su declaración de: *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.

18. No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera<sup>48</sup> también ha señalado que en aquellos eventos en que se acredite 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, 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.

- **Deberes de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional respecto de la erradicación de cultivos ilícitos**

---

<sup>46</sup> Fl. 27, c. 1.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 21 de noviembre de 2018., exp. 47.628.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de febrero de 2019, exp. 47.392. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

19. La misión primordial de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional consiste en contribuir *“a las metas del Gobierno Nacional en su política de lucha contra el tráfico de estupefacientes y otras infracciones, a fin de neutralizar las actividades relacionadas y conexas con este delito, que afecten a la comunidad nacional e internacional”*<sup>49</sup>.

20. Respecto de las funciones que tiene a su cargo dicha dirección, el artículo 40 del Decreto 1512 de 2000<sup>50</sup> -vigente a la fecha de ocurrencia del hecho dañoso- definió las siguientes:

**1. Cumplir la política nacional en materia de lucha contra las drogas.**

**2. Cumplir lo acordado por el Gobierno Nacional en convenios de cooperación nacional e internacional en materia de lucha contra el tráfico de drogas.**

(...).

**6. Reducir la oferta de drogas mediante los siguientes procesos:**

**a) Fumigación aérea y técnica de cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana, de conformidad con las disposiciones legales vigentes;**

**b) Operaciones de interdicción a nivel nacional tendientes a la localización y destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas, el control al ingreso y desvío de sustancias químicas, el control al tráfico y distribución de drogas y el desmantelamiento de las redes del narcotráfico.**

**7. Direccionar la reducción de la demanda de drogas, mediante programas de prevención.**

**8. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la ley y los reglamentos (negrillas adicionales).**

21. Más adelante, en el año 2006, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional implementó el programa de erradicación manual ‘Operación Colombia Verde’ en La Macarena, a fin de *“evitar la fumigación aérea en las zonas de reserva natural”*<sup>51</sup>, el cual contaba con el acompañamiento de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

#### ▪ **Caso concreto**

---

<sup>49</sup> Consultar realizada el 3 de diciembre de 2020 en: <https://www.policia.gov.co/direcciones/antinarcoticos#resena-historica>

<sup>50</sup> Disposición normativa vigente al momento de ocurrencia del hecho dañoso.

<sup>51</sup> Plan de Consolidación Integral en la Macarena. Consulta realizada el 3 de diciembre de 2020 en: <http://ideaspaz.org/media/website/macarenaweb.pdf>

22. En primer lugar, se advierte que el daño reclamado por la parte actora se encuentra acreditado, esto es, las graves lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera consistentes en “*trastorno de estrés postraumático, ojo izquierdo ciego y ausencia de audición por oído izquierdo*”. En efecto, dentro del expediente obran el informe técnico médico legal de lesiones no fatales y el dictamen de calificación de la pérdida de la capacidad laboral del señor Heriberto Ríos Herrera, a partir de los cuales se determinó que dichas lesiones fueron causadas por el estallido de una mina antipersonal que el demandante pisó mientras se dedicaba a la labor de erradicación de cultivos ilícitos, en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta.

23. En segundo lugar, no solo está demostrado que el daño causado al señor Heriberto Ríos Herrera se produjo durante la actividad de erradicación manual de cultivos ilícitos y con ocasión de la misma, sino que además está probado que la **Policía Nacional, representada por la Dirección Antinarcóticos, no adoptó las medidas de seguridad necesarias para el desarrollo de una función riesgosa como la encomendada al demandante**, en calidad de colaborador voluntario de los Grupos Móviles de Erradicación en la Serranía de La Macarena, tal como se explicará a continuación.

24. Dentro del caudal probatorio obran los testimonios de los señores Rigoberto Cardona Múnera, Aldibier Ceballos Mejía, Iván Giraldo Jaramillo y Jesús Antonio López López, quienes eran compañeros del señor Heriberto Ríos Herrera en el Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la Serranía de La Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta. Las referidas pruebas testimoniales son coincidentes en afirmar que, para la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, la Policía Nacional no efectuó la correspondiente verificación de los cultivos ilícitos, a fin de detectar la instalación de artefactos explosivos en el mencionado sector, tal como se indicó en los *párrafos 15.3–15.7* de esta providencia<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Esta Subsección debe advertir que, en la medida en que los declarantes también participaron de la jornada de erradicación en la que resultó lesionado el demandante, sus testimonios podrían calificarse, *prima facie*, de sospechosos en los términos del artículo 217 del Código de Procedimiento Civil; no obstante, ello no es óbice para que sus versiones sean descartadas sino, más bien, que la valoración de las mismas deba ser reforzada con otros medios de prueba.

25. De igual forma, dentro del expediente reposa un informe rendido por el Director Regional de la Policía Nacional de aquella época que dio respuesta a unos interrogantes<sup>53</sup> formulados por Tribunal *a quo*. Con fundamento en dicho medio de acreditación, la Sala evidenció que:

*i)* La Policía Nacional tenía conocimiento de que para la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, la Región de la Macarena era una “zona de alto interés estratégico para la guerrilla”<sup>54</sup>, esto, por cuanto, era un sector de alta “influencia de cultivos ilícitos”<sup>55</sup>.

*ii)* La Policía Nacional conocía que, entre el 1º de enero y el 1º de marzo de 2006, las FARC había activado 4 campos minados en los municipios de la Macarena, Vistahermosa, San Juan de Arama, La Uribe y Mesetas, ubicados en las estribaciones de la Serranía de La Macarena, Meta.

*iii)* La instalación de minas antipersona en la Serranía de La Macarena tenía como propósito entorpecer el plan estatal de erradicación de cultivos ilícitos, con independencia inclusive de quien lo llevara materialmente a cabo, si militares o civiles.

*iv)* La Policía Nacional tenía la capacidad de contrarrestar el riesgo generado por la presencia de artefactos sin explotar, comoquiera que dispone de un cuerpo especializado en la detección, desactivación manipulación de artefactos explosivos.

*v)* 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

---

<sup>53</sup> “1. Cómo era la situación de orden público en la Serranía de La Macarena, y/o Parque Natural de La Macarena, para la época anterior al día 6 de febrero de 2006.

2. En concreto, explicar qué ataques o actos terroristas había efectuado la subversión con anterioridad al 1º de marzo de 2006, al grupo erradicadores manuales que se hallaban en la misma Serranía de La Macarena y si conocían que la guerrilla había sembrado minas antipersona en tal sitio; qué estrategias tomó la Policía Nacional frente a los mismos ataques?; qué labor o misión de protección tenían los policiales frente a los erradicadores y cómo se debía llevar a cabo la misma?; en qué condiciones estratégicas se debía llevar a cabo tal misión? y, si era necesario asegurar y/o revisar o registrar el terreno antes de que los erradicadores procedieran a efectuar su misión?; qué falencias de carácter táctico o estratégico, si las hubo, se presentaron por parte de la Policía en los acontecimientos en que resultara lesionado HERIBERTO RÍOS HERRERA, el 1º de marzo de 2006, en la Serranía de La Macarena, cuando protegían una comisión de erradicadores? (...).”

<sup>54</sup> Fl. 98, c. 1.

<sup>55</sup> Fl. 99, c. 1.

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.

**vi)** A la entidad demandada le correspondía generar las condiciones de seguridad necesarias para el cumplimiento normal del servicio, que en este caso consistían en la inspección previa y rigurosa del terreno con los equipos técnicos y el personal especializado previsto para este tipo de actividad, previo al ingreso de las personas encargadas de la labor de erradicación de cultivos ilícitos.

26. Recapitulando, se tiene que la Policía Nacional, por intermedio de la Dirección Antinarcoóticos, en virtud de las funciones contempladas del Decreto 1512 de 2000<sup>56</sup>, es la entidad responsable de **i) cumplir con la política nacional en materia de lucha contra las drogas** y **ii)** reducir la oferta de drogas mediante procedimientos tales como: fumigación aérea y técnica de cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana. En ese orden, resulta razonable afirmar que dicha entidad se encuentra obligada a garantizar las condiciones de protección y seguridad de los ciudadanos que ejecutan la actividad de erradicación de cultivos ilícitos.

27. Así las cosas, la entidad demandada, al no efectuar una inspección y el correspondiente desminado de un área con una alta contaminación de minas antipersona y, pese a ello, permitir el ingreso de un grupo de erradicadores de cultivos ilícitos –entre estos, el señor Heriberto Ríos Herrera- que hacía parte de un programa de la política nacional en materia de lucha contra las drogas, incurrió en una conducta constitutiva de falla en el servicio, por omisión del deber de vigilancia y/o protección de dichos ciudadanos.

28. En efecto, no queda duda a la Sala que la seguridad de los erradicadores de cultivos ilícitos recaía en la Policía Nacional, entidad que en ejecución de sus funciones constitucionales y legales debía verificar con los mecanismos de inteligencia y operativos, *ex ante*, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se iba a ejecutar la actividad de erradicación, máxime cuando dicha labor se llevaba a cabo en zonas rurales y en municipios con amplia influencia armada de fuerzas insurgentes, quienes en el marco de un conflicto armado interno,

---

<sup>56</sup> Norma vigente a la fecha de la ocurrencia del hecho dañoso.

degradado y hostil, atentaban contra la población civil y la fuerza pública con métodos prohibidos por las reglas de la guerra, como son las minas antipersona.

29. De hecho, se encuentra demostrado en el proceso que la Policía Nacional tampoco hizo uso de caninos rastreadores ni de detectores de metales antes del inicio de la erradicación, actividades que hubiesen evitado o, por lo menos, minimizado el riesgo de que algún erradicador resultara lesionado con alguna de estas armas letales.

30. Es más, la Sala destaca que la acción de los grupos subversivos contra la fuerza pública no era un hecho nuevo para la época de ocurrencia del hecho dañoso, así como, tampoco el minado de los sitios de los atentados, por lo que una medida mínima de protección, para la población civil, era la demarcación de la zona y la destrucción de las denominadas “*armas trampa*” que se encontraban allí dispuestas. Así las cosas, quien debía realizar esa demarcación y destrucción era la Policía Nacional y no hizo ni lo uno ni lo otro, por lo que se configuró una omisión de su parte, perfectamente imputable a título de falla del servicio.

31. Ante tal panorama, para la Sala se encuentran acreditados en el *sub lite* todos los elementos exigidos por el artículo 90 Superior, daño antijurídico e imputación, que permiten predicar la responsabilidad de la Nación -Ministerio de Defensa- Policía Nacional, por los daños sufridos por los demandantes en virtud de las lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera, en hechos ocurridos el 1º de marzo de 2006, con ocasión de la explosión de una mina antipersona sembrada por las FARC mientras se encontraban realizando labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, en calidad de voluntarios del Programa Presidencial de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la Serranía de la Macarena, Parque Natural de la Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta.

32. Por último, la Sala advierte que aun si no se hubiera configurado una falla del servicio, en el asunto *sub lite*, también se encuentra comprometida la responsabilidad de la Fuerza Pública a título objetivo, por cuanto sometió a los erradicadores de cultivos ilícitos, y en este caso a la víctima concreta, a un riesgo de carácter excepcional. En efecto, en un caso similar al que ahora ocupa la

atención de esta Subsección se declaró la responsabilidad por la muerte de erradicadores de cultivos ilícitos, así:

*En este punto, no huelga señalar 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, lo que, valga destacar, no significa que la falla no pueda estar presente (sin que ello derive en la conversión del régimen objetivo en subjetivo), pues en efecto, en este tipo de régimen (objetivo), determinar y relevar la eventual presencia de alguna falla del demandado es, en realidad, indiferente en términos de reparación, pero importante sí frente a ese otro cometido de la responsabilidad que es la prevención o evitación de conductas, lo cual se logra a través de la realización del reproche respectivo<sup>57</sup>.*

33. Así las cosas, los hechos narrados produjeron graves daños antijurídicos a los demandantes, lo cual conlleva a declarar la responsabilidad del Estado y a ordenar la reparación integral en favor de los demandantes; por lo cual, se **CONFIRMA** la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones.

#### **E. Indemnización de perjuicios**

34. En atención a que la entidad demandada es el único apelante y que, **en virtud del principio constitucional *no reformatio in pejus*, no se debe desmejorar la situación que ya le fijó el Tribunal de primera instancia**, la Sala se limitará a actualizar, allí donde corresponda, la liquidación realizada por éste.

##### *i) Perjuicios morales*

35. Siguiendo las pautas de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación establecidas en sentencias del 28 de agosto de 2014<sup>58</sup>, para el reconocimiento de indemnización de perjuicios morales en caso de lesiones personales se debe verificar la gravedad o levedad de la lesión causada a la víctima directa, a fin de determinar el monto indemnizatorio en salarios mínimos. Para las víctimas indirectas se asignará un porcentaje de conformidad con el nivel de relación en que éstas se hallen respecto del lesionado.

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 50001-23-31-000-2007-00322-01(47628).

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto del 2014, rad. 26251, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y rad. 27709, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

36. En el asunto *sub judice*, el señor Heriberto Ríos Herrera tuvo una pérdida de capacidad laboral equivalente al 32.34%, según se desprende del correspondiente dictamen de pérdida de capacidad laboral elaborado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas<sup>59</sup>.

37. En ese orden, le correspondería tanto a la víctima directa del daño como a su esposa e hijas la suma de 60 SMLMMV. Sin embargo, la Sala mantendrá la indemnización reconocida a las hijas en la sentencia de primera instancia (40 SMLMV), a fin de garantizar el principio de la *non reformatio in pejus* de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, que es apelante único dentro del *sub examine*. Por lo tanto, la indemnización por el mencionado concepto quedará así:

Nombre	Condición	Valor total
Heriberto Ríos Herrera	Víctima directa del daño	60 smlmv
Luceny Sánchez Arias	Esposa de la víctima	60 smlmv
Valentina Ríos Sánchez	Hija de la víctima	40 smlmv
Geraldine Alexandra Ríos Sánchez	Hija de la víctima	40 smlmv

*ii) Daño a la salud*

38. En la demanda se solicitó que se condenara a pagar a la entidad accionada la suma equivalente a 600 SMLMV o, en subsidio, el valor de \$300.000.000 por concepto de *“perjuicios fisiológicos”*. Al respecto, la parte demandante narró que *“la situación de haber perdido prácticamente en su totalidad un ojo, hace que el órgano de la visión quede seriamente afectado, lo que se traduce en la disminución del goce de vivir”*<sup>60</sup>.

39. Pues bien, esta Corporación se ha apartado de los conceptos de daño a la vida de relación, perjuicio fisiológico y alteración grave de las condiciones de existencia, para establecer dos categorías autónomas de perjuicio inmaterial, diferentes al daño moral, a saber: el daño a la salud<sup>61</sup>, cuando se trate de una lesión a la integridad psicofísica de la persona, y la afectación relevante a bienes o

<sup>59</sup> Fl. 148, c. 1.

<sup>60</sup> Fl. 8, c. 1.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourth y exp. 31170. M.P. Enrique Gil Botero.

derechos convencional y constitucionalmente amparados<sup>62</sup>, perjuicio este que debe estar plenamente acreditado en el proceso y ameritar su reparación integral, teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos.

40. De manera reciente, esta Subsección<sup>63</sup> precisó que el perjuicio derivado del daño a la salud involucra dos componentes, así:

*i) uno **objetivo** determinado con base en el porcentaje de invalidez decretado y ii) uno **subjetivo**, que permitirá incrementar en una determinada proporción el primer valor, de conformidad con las consecuencias particulares y específicas de cada persona lesionada<sup>64</sup>, según la regla indemnizatoria de excepción que diseñó la Corporación<sup>65</sup>.*

(...).

*Los perjuicios comprendidos dentro del componente subjetivo permiten, en efecto, “incrementar en una determinada proporción el primer valor, de conformidad con las consecuencias particulares y específicas de cada persona lesionada”<sup>66</sup>, como una regla excepcional que se activa cuando se acreditan circunstancias gravosas como la del señor Giraldo quien, además del perjuicio representado en su incapacidad para trabajar valorada en un 34% padeció la pérdida de una función sensorial, la disminución o anormalidad de otras de ellas, adquirió un defecto permanente en su cuerpo y cara, quedó sometido a una patología irreversible, y a la restricción o ausencia de la capacidad para realizar varias actividades normales o rutinarias, y a la consecuente necesidad de incurrir en excesos de esfuerzo para su desempeño, quedó limitado en el desempeño los roles de padre de familia proveedor y de trabajador, y fue privado de esferas de satisfacción en la vida social. El señor Giraldo perdió una y vio altamente disminuidas casi todas las demás funciones sensoriales que le permiten a cualquier persona percibir el mundo y controlar su relación con él. En definitiva, padeció un impacto amplio, negativo e irreversible sobre su calidad de vida, como perjuicio derivado del daño a su salud que será indemnizado con 250 SMMLV, de acuerdo con la regla de excepción fijada por esta Corporación cuyo tope es de 400 SMMLV<sup>67</sup>.*

41. Al descender al caso concreto, la Sala debe advertir que, en principio, lo procedente sería dar aplicación a lo señalado en el pronunciamiento antes transcrito (componente objetivo y subjetivo del daño a la salud). Sin embargo, esta

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, exp. 32.988, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y exp. 26.251, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia de 3 de abril de 2020. Expediente 49426. MP. Alberto Montaña Plata.

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de 14 de septiembre de 2011, exp. (19031)

<sup>65</sup> Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Documento ordenado mediante Acta No. 23 del 25/sep/2013 con el fin de recopilar la línea jurisprudencial y establecer criterios unificados para la reparación de los perjuicios inmateriales.

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo... Exp. (19031) Cit

<sup>67</sup> Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Documento ordenado mediante Acta No. 23 del 25/sep/2013 con el fin de recopilar la línea jurisprudencial y establecer criterios unificados para la reparación de los perjuicios inmateriales.

Subsección no debe perder vista que en el presente asunto la parte demandada es apelante único, por lo que, la decisión que se adopte en esta instancia, de modo alguno, puede desmejorar la situación fijada por el Tribunal Administrativo a quo.

42. En efecto, se tiene que la sentencia apelada solo tuvo en cuenta el componente objetivo del daño a la salud, a fin de indemnizar el perjuicio reclamado, esto es, el porcentaje de pérdida de capacidad laboral equivalente a 32.34%. Lo anterior quiere significar que la indemnización en esta instancia, en principio, debería ser superior, pues debería tenerse en cuenta el componente subjetivo del daño a la salud. No obstante, como la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional es apelante único no se le puede desconocer el principio de la *non reformatio in pejus*, por lo que la Sala procederá a confirmar la indemnización de primera instancia, la cual fue fijada en 70 SMMLV.

*ii) Perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante*

43. Tal como lo señaló el Tribunal:

*“i. De acuerdo al oficio de fecha 14 de abril de 2008, suscrito por la Coordinadora de Área de Apoyo Administrativo y Financiero PCI de ACCIÓN SOCIAL, (fl. 105-107), el actor HERIBERTO RÍOS HERRERA ingresó a los Grupos Móviles de Erradicación del 17 de enero al 17 de marzo de 2006, de manera que para el 1º de marzo de 2006, el actor sí se encontraba prestando sus servicios como erradicador de cultivos ilícitos en la Sierra de La Macarena y con relación al sueldo se informa que a los erradicadores se les reconocía un incentivo económico equivalente a la suma de \$27.000 diarios, el cual se efectuaba a través de planillas previa verificación del cumplimiento de las actividades desarrolladas y por otro lado, no se les exigía la hoja de vida como tal sino que se les solicitaba fotocopia de la cédula únicamente.*

*ii. Al respecto conviene anotar, que al no aportarse al expediente de las planillas en las cuales se hiciese constar las labores cumplidas por el actor HERIBERTO RÍOS HERRERA, deduce la Sala que el actor, para la época de los hechos era una persona laboralmente activa, por lo cual se presume que para tenía un ingreso para el sustento de él y su familia de un salario mínimo legal mensual.*

*En el presente caso, para la época de los hechos –año 2006–, equivalía a CUATROCIENTOS OCHO MIL (\$408.000), a esta suma se le aumentará el 25% correspondiente al pago de prestaciones sociales, valor que actualizados equivale a \$535.178, es decir, inferior al vigente para el año 2014 que es de \$616.000,00.*

*iii. Tal como se ha dispuesto por la jurisprudencia, al salario base de liquidación, se le debe aumentar un 25%, por concepto de prestaciones sociales, en atención a que las mismas son un imperativo de ley y por tal razón deben ser reconocidas, de esta manera se tiene como salario base de liquidación la suma de \$770.000,00; por lo tanto, para efectos de la liquidación se tomará el porcentaje de discapacidad que fue del 32,34% es decir un valor de \$249.018,00.*

Se tendrá en cuenta, además, que HERIBERTO RÍOS HERRERA, para la época de los hechos contaba con una edad de 24 años, por lo tanto contaba con una vida probable de 51,07 años, es decir 612,84 meses.

iv. Con fundamento en lo anterior, se efectúa la liquidación respectiva, cuyas bases son las siguientes:

Víctima:	HERIBERTO RÍOS HERRERA
Edad a la fecha de los hechos:	24 años – edad probable 612,84
Fecha de los hechos:	1º de marzo de 2006
Renta actualizada:	\$249.018,00

La indemnización a que tiene derecho el señor HERIBERTO RÍOS HERRERA, comprende dos períodos: uno vencido o consolidado, que se cuenta desde la fecha del hecho hasta la fecha de la sentencia hasta el fin de la vida probable, para un total de 511,71 meses:

#### INDEMNIZACIÓN DEBIDA O CONSOLIDADA

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i}$$

S= Valor que se busca  
 RA= Renta actualizada  
 I= Interés Técnico Mensual (0,004867)  
 N= Número de meses a indemnizar

$$S = \frac{\$249.018,00 (1+0.004867)^{101.13} - 1}{0.004867} = \$32'436.237,00$$

S = \$32'436.237,00 corresponde al valor de la indemnización debida para la esposa

#### INDEMNIZACIÓN FUTURA

$$S = Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i(1 + i)^n}$$

S = Es la suma que se busca  
 RA = Renta actualizada  
 I= Interés técnico mensual  
 N= Número de meses a indemnizar

$$S = \frac{\$249.018,00 * (1 + 0.004867)^{511.71} - 1}{0.004867 * (1 + 0.004867)^{511.71}} = \$46'898.922$$

S= \$46'898.922,00 corresponde al valor de la indemnización futura

INDEMNIZACIÓN DEBIDA:	\$32'436.237,00
INDEMNIZACIÓN FUTURA:	\$46'898.922,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$79'332.159,00”.</b>

44. Así las cosas, calculado como fue el lucro cesante con base en el salario mínimo legal mensual vigente para la época de la sentencia de primera instancia, esta Sala procederá solo a la actualización del mismo con base en el IPC vigente al momento de la presente sentencia (es decir, 105,48<sup>68</sup>) de las cuantías concedidas; de la siguiente manera:

$$RA = Rh \frac{Ipc (f)}{Ipc (i)}$$

$$RA = \$79'335.159,00 \quad \frac{105.91 \text{ (enero de 2021)}}{81.90 \text{ (Agosto de 2014)}}$$

$$RA = \$79'335.159,00 * 1.29$$

$$RA = \$102'342.355$$

45. En suma, por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante le corresponde al señor Heriberto Ríos Herrera la suma de \$102'342.355.

#### **F. Sin condena en costas**

46. No hay lugar a la imposición de costas, en razón a que no se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de las partes o de los intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena por este concepto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**MODIFICAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, el 12 de agosto de 2014 por medio de la cual se accedió en primera instancia a las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLÁRASE** a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, administrativa y patrimonialmente responsable por los daños antijurídicos sufridos

---

<sup>68</sup> Enero de 2021: 105,91.

por los demandantes como consecuencia de las lesiones sufridas por el señor Heriberto Ríos Herrera, en hechos ocurridos el 1º de marzo de 2006 cuando se encontraba realizando labores de erradicación manual de cultivos ilícitos, 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 la Serranía de La Macarena, Parque Natural de La Macarena, jurisdicción de La Macarena, Meta.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDÉNASE** a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional a pagar las sumas de dinero que se especifican a continuación.

*i)* A título de perjuicio inmaterial en la modalidad de **daño moral**, para las siguientes personas:

<b>Nombre</b>	<b>Condición</b>	<b>Valor total</b>
Heriberto Ríos Herrera	Víctima directa del daño	60 smlmv
Luceny Sánchez Arias	Esposa de la víctima	60 smlmv
Valentina Ríos Sánchez	Hija de la víctima	40 smlmv
Geraldine Alexandra Ríos Sánchez	Hija de la víctima	40 smlmv

*ii)* A título de daño material, en su modalidad de **lucro cesante**, la suma de \$102'342.355.

*iii)* A título de perjuicio inmaterial en la modalidad de daño a la salud, la suma de 70 SMLMV para el señor Heriberto Ríos Herrera, de conformidad con lo previsto en el párrafo 41 de la presente providencia.

**TERCERO:** Se deniegan las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO:** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado

judicial que ha venido actuando.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado electrónicamente  
RAMIRO PAZOS GUERRERO  
Magistrado**

**Firmado electrónicamente  
ALBERTO MONTAÑA PLATA  
Magistrado  
Aclaración de voto**

**Firmado electrónicamente  
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ  
Magistrado  
Salvamento de voto**

# **ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO ALBERTO MONTAÑA PLATA**

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN TERCERA**

##### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381)**

**Actor: HERIBERTO RÍOS HERRERA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (ACLARACIÓN DE VOTO)**

#### **Aclaración de voto de Alberto Montaña Plata**

Comparto la decisión adoptada en Sala<sup>69</sup>, pero considero necesario hacer énfasis en el problema estructural que revela este caso y que define el contenido del título de imputación: 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.

La erradicación forzada en Colombia, como lo ha advertido desde 2005 la Campaña Colombiana Contra Minas, es un proceso acompañado por fuerzas armadas que se adelanta siempre bajo el riesgo de activar maniobras de combate. En ese contexto, 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.

De otra parte, el artículo 5 de la Convención de Ottawa obliga al Estado colombiano a asegurar la eficaz exclusión de civiles de las zonas minadas hasta que, en esas áreas, todas hayan sido destruidas. Desde 2016<sup>70</sup>, por esa razón, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, advirtió a Colombia que “debe interrumpir el uso de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de coca hasta que se verifique, de conformidad con los estándares

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 10 de febrero de 2021, Exp. (54381)

<sup>70</sup> Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2016), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*. CCPR/C/SR. 3330. El Comité examinó el séptimo informe periódico de Colombia (CCPR/C/COL/7) en sus sesiones 3313<sup>a</sup> y 3314<sup>a</sup> (CCPR/C/SR.3313 y 3314), celebradas los días 19 y 20 de octubre de 2016. En su 3330<sup>a</sup> sesión, celebrada el 1 de noviembre de 2016, aprobó las observaciones finales. La que se transcribe aquí es la recomendación 23.

internacionales para dicha verificación... que las áreas en las que se deban realizar tales actividades estén efectivamente libres de minas terrestres; y... libres de otros peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad".

El sometimiento de campesinos al riesgo por la contaminación de minas antipersona, con el fin de alcanzar las metas de erradicación de cultivos de uso ilícito, no sólo constituye la triple violación de estándares internacionales explicada y una falla en el servicio con cobertura de legalidad, sino que, paradójicamente, deshumaniza uno de los procesos esenciales para la construcción y estabilización de una paz duradera.

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D. C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Radicación número: 50001-23-31-000-2006-00937-01(54381)**

**Actor: HERIBERTO RÍOS HERRERA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (SALVAMENTO DE VOTO)**

**Tema:** Ausencia de responsabilidad de la Policía Nacional por las lesiones de una persona como consecuencia del accionar de una mina antipersona instalada por grupos al margen de la ley.

**Salvamento de voto del magistrado Martín Bermúdez Muñoz**

---

No comparto la decisión adoptada en la sentencia de la referencia, en la que se declaró responsable a la Policía Nacional por las lesiones sufridas por la víctima de una mina antipersona, por las razones que expongo a continuación:

1.- Considero que la entidad que debió ser demandada era aquella a la cual estaba vinculada el erradicador, esto es, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (antes Agencia Presidencial para la Acción Social). Esta entidad debió responder sobre la base de la responsabilidad contractual, en el ámbito del contrato de trabajo.

2.- En ese orden de ideas, la Policía Nacional debió ser absuelta por no estar legitimada en la causa por pasiva.

Fecha *ut supra*,

*Con firma electrónica*

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

**Magistrado**