

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA, MAP, MUSE, AEI / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Niega, confirma sentencia de primera instancia que negó responsabilidad estatal. Ordena medidas de restablecimiento de derechos a víctimas / DAÑOS CAUSADOS POR GRAVES AFECTACIONES Y/O VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS, DDHH - Caso de mujer y su hijo menor de edad que sufrieron daños al activarse mina antipersona en zona rural del municipio de la Palma, Cundinamarca / LESIONES A POBLACIÓN CIVIL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

NOTA DE RELATORÍA: Síntesis del caso. El 25 de enero de 2003, una mujer y su hijo se desplazaban por la carretera que de su finca lleva al municipio de La Palma, Cundinamarca, en donde pretendían vender unas hortalizas y plátano en la plaza de mercado; durante el trayecto, ella se desvió de la carretera y se dirigió hacia una casa desocupada, momento en el cual pisó una mina antipersonal. Situación similar ocurrió con su hijo, quién piso igualmente otro artefacto explosivo y sufrió lesiones. Problemas jurídicos: Los problemas jurídicos identificados por la Sala de Decisión en este fallo son: [1.] Revisar (...) lugar, si le asiste razón a la parte actora, acerca de que varias entidades demandadas no fueron notificadas en debida forma y por lo tanto no hicieron parte en el proceso, y si tal evento puede desencadenar una nulidad de todo lo actuado. [2.] Se deberá determinar si hay lugar a establecer la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional (y las demás autoridades según la forma como se defina el punto anterior), por el accidente [sufrido por la señora y su hijo, víctimas,] (...) con una mina antipersonal. [3.] Para el efecto se revisarán tres posiciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Sección Tercera, de acuerdo con las cuales se atribuye la responsabilidad del Estado en casos de accidentes por minas antipersonal o municiones abandonadas (...). [4. Se] analizará las dificultades que pueden presentar esas rutas de imputación en los casos de accidentes con minas antipersonal. (...) [5. Y,] se estudiará si es posible condenar al Estado en atención a una omisión en el deber de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 1.1 que impone el deber jurídico "de prevenir, razonablemente", las violaciones de los derechos humanos y cuya inobservancia podría acarrear la responsabilidad internacional del Estado, por hechos de terceros.

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA, MAP, MUSE, AEI - Unificación de jurisprudencia: Criterios jurisprudenciales para su determinación / LESIONES O MUERTE DE CIVILES POR ARTEFACTO EXPLOSIVO NO CONVENCIONAL, MAP, MUSE, AEI -Unificación de jurisprudencia / RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS POR DAÑOS CAUSADOS CON ARTEFACTO EXPLOSIVO MAP, MUSE, AEI - Unificación de jurisprudencia / LESIONES A POBLACIÓN CIVIL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

La Sala Plena de Sección Tercera unificará su jurisprudencia en el sentido de afirmar que; i) habrá lugar a declarar la responsabilidad del Estado por los daños causados con MAP/MUSE/AEI en casos en los que la proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad, o suceda en una base militar con artefactos instalados por el mismo Ejército Nacional, ii) el Estado de Colombia no ha infringido su deber de prevenir y respetar los derechos de las víctimas de MAP/MUSE/AEI, en los términos del artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el análisis acerca del alcance y naturaleza de la obligación de prevenir las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal de estas víctimas, y en atención a las particularidades del fenómeno y la dinámica del conflicto armado en Colombia, al marco legislativo

dispuesto por el Estado para adelantar labores de desminado humanitario y de ERM, a las disposiciones adoptadas en materia de indemnización mediante la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, y recordando que el mero hecho de que se presente la violación de un derecho contemplado en la Convención Americana no constituye un incumplimiento de las obligaciones convencionales adquiridas por el Estado, iii) no obstante, será deber del juez de daños solicitar la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal ofrecida por el Gobierno, a través de las distintas entidades que prestan los servicios requeridos según sus necesidades para asistir a las personas que hayan tenido este tipo de lesiones así como a los familiares de una víctima mortal. NOTA DE RELATORÍA: Con salvamento de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo y del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa; con salvamento parcial de voto de la consejera Marta Nubia Velásquez Rico; y, con aclaración y salvamento parcial de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque. A la fecha, en esta Relatoría no se cuenta con los medios magnéticos ni físicos de los citados votos disidentes.

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Niega, confirma sentencia de primera instancia que negó responsabilidad estatal. Ordena medidas de restablecimiento de derechos a víctimas / LESIONES A POBLACIÓN CIVIL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR OMISIÓN EN EL DEBER DE PREVENIR GRAVES AFECTACIONES Y/O VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS, DDHH - Niega. Estado no ha incumplido deber convencional / DEBER CONVENCIONAL DE PROTECCIÓN AL DERECHO A LA VIDA Y AL DERECHO A LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL - Niega. Caso de mujer y su hijo menor de edad que sufrieron daños al activarse mina antipersona en zona rural del municipio de la Palma, Cundinamarca / RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR HECHO DE UN TERCERO – Criterios / RÉGIMEN OBJETIVO POR POSICIÓN DE GARANTE - Niega. Estado no ha incumplido deber convencional / FALLA DEL SERVICIO - Niega / TEORÍA DEL RIESGO CREADO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR RIESGO CREADO EN MATERIA DE DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA - Eventos. Tendencias o posiciones jurisprudenciales / RIESGO EXCEPCIONAL / DAÑO ESPECIAL / DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA, MAP, MUSE, AEI - Condición de víctima. Medidas de restablecimiento / ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINA ANTIPERSONA EN MATERIA DE DESMINADO HUMANITARIO - Plan estratégico 2016 2021 / CONDICIÓN DE VÍCTIMA EN EVENTOS DE ACCIDENTES CON ARTEFACTOS EXPLOSIVOS MAP, MUSE, AEI - Deber del juez de remisión de la víctima para su incorporación en ruta de atención. Programa de atención a víctimas / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONTROL DE CONVENCIONALIDAD - Deber de protección consagrado en artículo 1,1 de la CADH / RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE VÍCTIMAS DE DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA - Se ordena registro en IMSMA tanto a la madre como a su hijo menor de edad y víctimas de la afectación / MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS EN SERVICIOS ASISTENCIALES / MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS INDEMNIZATORIOS / MEDIDA DE INVESTIGACIÓN PENAL DE LOS HECHOS

De conformidad con los hechos probados, la Sala tiene por demostrado el daño consistente en las lesiones sufridas por (...) [la señora] y su hijo (...) [menor de edad, víctimas], cuando se accidentaron con una mina antipersonal, el 25 de enero de 2003, en el municipio La Palma-Cundinamarca. (...) En todos los casos de

accidentes con MAP y MUSE, el juez de daños deberá remitir a las víctimas a esta ruta de atención, para que puedan ser beneficiarias de las indemnizaciones administrativas y demás derechos prestacionales y servicios asistenciales previstos en la ley, y ofrecidos por las distintas entidades que prestan los servicios requeridos, tanto a las víctimas directas, como a los familiares de una víctima mortal. (...) Del análisis que precede, la Sala considera que no posible condenar a la entidad demandada por la omisión en el deber de prevenir las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal de las víctimas del accidente con MAP, MUSE o AEI, en el caso concreto. (...) Así las cosas, desde la perspectiva de la responsabilidad internacional, no es posible ubicar el fenómeno de las minas antipersonal en la motivación que ha dado lugar a las condenas emitidas por la Corte IDH contra Colombia, pues el riesgo al que el Estado sometió a la población mediante la adopción de los decretos que dieron origen a los grupos paramilitares en el país, se circunscribe a las violaciones de derechos humanos cometidas por esos grupos armados ilegales en connivencia y apoyo de las fuerzas armadas, y no a las actuaciones de los grupos guerrilleros, que son los que instalan este tipo de artefactos explosivos. (...) De igual manera, bajo la óptica de responsabilidad del Estado clásica, no habría lugar a condenar únicamente bajo el régimen objetivo basado en la solidaridad o en la posición de garante, por las razones expuestas anteriormente, ni bajo el régimen de falla del servicio en tanto la obligación de desminar la totalidad del territorio colombiano, de conformidad con la Ley 554 del 14 de enero de 2000, (...) no ha sido infringida. Por el contrario, se observa que el Plan Estratégico diseñado por la Acción Integral contra Minas Antipersonal en materia de desminado humanitario, ha incluido al municipio La Palma dentro de las zonas de mediana afectación, y será limpiada dentro del plazo fijado para este fin. (...) En cuanto al régimen de responsabilidad por riesgo creado, el fallo ha recogido dos eventos en los que habría lugar a condenar, pero que no corresponden al caso en estudio; se trata de los accidentes con MAP/MUSE/AEI ocurridos en las bases militares que fueron minadas por el mismo Ejército Nacional, se trate de una víctima militar o civil, y casos de accidentes con estos artefactos explosivos en una proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, que permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad. (...) Como se mencionó en la parte final del aspecto relativo a la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como corolario del deber de protección consagrado en el artículo 1.1 de la Convención, este fallo solicitará la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal ofrecida por el Gobierno.

RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE VÍCTIMAS DE DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA - Se ordena registro en IMSMA tanto a la madre como a su hijo menor de edad y víctimas de la afectación / MEDIDA DE REGISTRO EN SISTEMA DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES RELATIVAS A MINAS ANTIPERSONAL, IMSMA - Ordena inclusión de víctimas / MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS EN SERVICIOS ASISTENCIALES / MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS INDEMNIZATORIOS / MEDIDA DE INVESTIGACIÓN PENAL DE LOS HECHOS / MEDIDA DE REMISIÓN A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Investigación penal de los hechos

Como se mencionó en la parte final del aspecto relativo a la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como corolario del deber de protección consagrado en el artículo 1.1 de la Convención, este fallo solicitará la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal ofrecida por el Gobierno. (...) Así las cosas, con la finalidad de permitir el restablecimiento de los derecho afectados a los actores, la Sala

ordenará remitir copia del presente fallo a la Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal, de modo que: el evento se registre en el IMSMA; la señora (...) y su hijo (...) sean incluidos, si es que ya no lo están, en la ruta de atención y reparación en mención, a fin de que puedan gozar de todos los servicios asistenciales e indemnizatorios dispuestos para el goce efectivo de sus derechos; y se informe a la Fiscalía General de la Nación sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrió el evento, para facilitar la correspondiente investigación penal.

TEORÍA DEL RIESGO CREADO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR RIESGO CREADO EN MATERIA DE DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA - Eventos / DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA, MAP, MUSE, AEI, EN BASE MILITAR - Eventos: Accidente generado. Víctima civil o militar / DAÑOS CAUSADOS EN ACCIDENTES CON MINA ANTIPERSONA, MAP, MUSE, AEI, EN BASE MILITAR - Eventos: Ataque por proximidad a entidad o a agente estatal

En cuanto al régimen de responsabilidad por riesgo creado, el fallo ha recogido dos eventos en los que habría lugar a condenar, pero que no corresponden al caso en estudio; se trata de los accidentes con MAP/MUSE/AEI ocurridos en las bases militares que fueron minadas por el mismo Ejército Nacional, se trate de una víctima militar o civil, y casos de accidentes con estos artefactos explosivos en una proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, que permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad.

NULIDAD POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN - Niega / INDEBIDA REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES - Niega / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA EN PROCESOS DE REPARACIÓN DIRECTA POR RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - La Nación / AUTORIDAD CIVIL Y/O ADMINISTRATIVA MUNICIPAL O DEPARTAMENTAL / ORDEN PÚBLICO / MINA ANTIPERSONA / AUTORIDAD DE POLICÍA / FUNCIÓN DE POLICÍA / PODER DE POLICÍA / RECURSO DE APELACIÓN - No es instancia para modificar y componer la demanda respecto de la legitimación en la causa por pasiva / RECURSO DE APELACIÓN - No es procedente para alegar hechos nuevos de la demanda

Para la Sala es claro que la única entidad demandada fue la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional. (...) La Sala no puede entender que las expresiones “las respectivas autoridades civiles encargadas del orden público y de adoptar las medidas de precaución tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas (...)”, y la frase “tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas ocasionados (...) en el municipio de La Palma-Cundinamarca, sus veredas aledañas, representadas por sus superiores y personal indeterminado” estén haciendo alusión a la Alcaldía, la Personería, el Ministerio Público o la Policía Nacional. Como se mencionó, la parte actora no debe buscar que el juzgador identifique a la parte en contra de la cual dirige sus pretensiones mediante criterios que definan su competencia material (“las autoridades encargadas del orden público”, en este caso). Además, dicho criterio no es concluyente para la Sala; la función y poder de policía se encuentran radicadas en tres distintas autoridades; a nivel nacional están en cabeza, de forma exclusiva, del Presidente de la República, quien detenta la unidad de mando como jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa y en los niveles territoriales, son ejercidas por los gobernadores y los alcaldes, quienes adquieren la condición de agentes del presidente a efectos del mantenimiento del orden público. En el caso del alcalde, principal autoridad de policía a nivel municipal, le corresponde la

obligación de preservar y restablecer el orden público, “de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador”, para lo cual puede adoptar medidas dirigidas a “la prevención de comportamientos particulares” que perturben o alteren la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas, “condiciones mínimas de orden público”. Sin entrar a resolver el interrogante de si la función y poder de policía contemplan la obligación de protección del Estado hacia la sociedad civil contra accidentes con minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados en el marco del conflicto armado interno, análisis propio de la legitimación en la causa por pasiva, lo cierto es que dicha función se encuentra en cabeza de tres autoridades, sin que la parte actora haya precisado a cuál de ellas se refería, razón por la cual no es posible tener a ninguna como demandada en la reparación directa de la referencia. (...) Tampoco hay lugar a decretar una nulidad de todo lo actuado desde la notificación del auto que admite la demanda, toda vez que no se trata de un caso de indebida representación de las partes, o de irregularidad en la legal notificación del auto que admite la demanda al demandado o a su representante (numerales 7 y 8 del artículo 140 C.C.). Se trata simplemente de una omisión de la parte interesada en identificar bien a la entidad contra la cual deseaba entabrar la litis, y que no fue puesta de manifiesto en el momento procesal indicado para incluir a nuevas entidades demandadas que no fueron notificadas del auto admisorio de la demanda. (...) Para finalizar, y teniendo en cuenta que la parte actora alegó por primera vez la ausencia de notificación a todas las entidades demandadas en el recurso de apelación, la Sala pone de presente que ese medio de impugnación no es una instancia para mejorar la demanda o para reforzar con hechos nuevos la defensa, sino para abogar por que lo decidido se revoque o modifique, conforme a la postura que previamente esboquen las partes.

FUENTE FORMAL: SISTEMA DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES RELATIVAS A MINAS ANTIPERSONAL, IMSMA, DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU / PROGRAMAS DE ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL DE LA ONU / TRATADO DE OTTAWA O CONVENCION SOBRE LA PROHIBICIÓN DE MINAS ANTIPERSONALES / CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DDHH - ARTÍCULO 1.1 / PLAN ESTRATÉGICO 2016 2021 PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINA ANTIPERSONA EN MATERIA DE DESMINADO HUMANITARIO / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 90 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 218

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D. C., siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00320-01(34359)A

Actor: LUZ MYRIAM VASCO BASABE

Demandado: LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJÉRCITO NACIONAL

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

Procede la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dada la importancia jurídica de la materia, a pronunciarse y unificar su criterio respecto de la responsabilidad del Estado frente a las víctimas de accidentes con minas antipersonales.

SÍNTESIS DEL CASO

El 25 de enero de 2003, Luz Myriam Vasco Basabe, Armando Vega y su hijo Juan Diego Vega, se desplazaban por la carretera que de su finca lleva al municipio de La Palma-Cundinamarca, en donde pretendían vender unas hortalizas y plátano en la plaza de mercado. Hacia las 4.30 pm, ella se desvió de la carretera y se dirigió hacia una casa desocupada, momento en el cual pisó una mina antipersonal. Su hijo Juan Diego, que iba detrás de ella, hizo lo mismo con otro artefacto explosivo. Ambas armas se activaron causando lesiones a los actores.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante **demanda** presentada el 15 de diciembre de 2004, Luz Myriam Vasco Basabe, actuando en nombre propio y de su hijo Juan Diego Vega Vasco, acudió a la acción de reparación directa, prevista en el artículo 86 del C. C. A., con el fin de solicitar la reparación de los perjuicios sufridos con ocasión del accidente del que fueron víctimas ambos, por la explosión de una mina antipersonal, el 25 de enero de 2003, en el municipio de La Palma-Cundinamarca. Las siguientes son sus pretensiones indemnizatorias (f. 2 y ss. c. 1).

Primera. Declarar administrativamente y extracontractualmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, representado por el comandante general, mayor de edad, domiciliado en Bogotá, las respectivas autoridades civiles encargadas del orden

público y de adoptar las medidas de precaución tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas ocasionados con minas antipersonal y artefactos explosivos abandonados y demás hechos propios del conflicto en el municipio de La Palma-Cundinamarca, sus veredas aledañas, representadas por sus superiores y personal indeterminado, de los perjuicios causados a la demandante y su hijo, por cuanto fueron víctimas de una mina antipersonal, suceso ocurrido el 25 de enero de 2003, en el municipio de La Palma-Cundinamarca, como consecuencia de la falta de vigilancia por parte del Ejército Nacional, puesto que a sabiendas que es una zona roja, no había ninguna clase de vigilancia y las autoridades encargadas del orden público no se dieron a la tarea de preparar a los campesinos para ilustrarlos de los posibles peligros que corrían por ser una zona de alto riesgo de violencia y enfrentamiento entre los diferentes grupos armados, por lo tanto los campesinos se encontraban a merced de grupos armados ilegales.

Segunda. Condenar a [la entidad demandada] a pagar a la demandante y su hijo menor, como consecuencia de la anterior declaración, el reconocimiento y pago de los perjuicios morales, materiales y lucro cesante causados a los demandantes, así: Para Luz Myriam Vasco Basabe, la suma equivalente a 1000 smlmv, por ser víctima directamente afectada. Para su menor hijo Juan Diego Vega Vasco, la suma equivalente a 1000 smlmv, por ser víctima directamente afectada.

Tercera. Condenar a [la entidad demandada] a pagar a favor de Luz Myriam Vasco Basabe, y su menor hijo Juan Diego Vega Vasco, los perjuicios materiales sufridos con motivo de las lesiones graves que les dejó la mina antipersonal que pisaron cuando se dirigían hacia el pueblo, teniendo en cuenta las siguientes bases de liquidación.

1.1. Señalaron que, el día de los hechos, hacia las 4.30 de la tarde, cuando la señora Luz Myriam Vasco Basabe, y su hijo Juan Diego Vega Vasco, en compañía de Armando Vega, compañero permanente de la primera y otro de sus hijos, caminaban hacia el pueblo, Luz Myriam se detuvo en medio de la carretera y de dirigió hacia una casa abandonada para orinar, cuando estalló un artefacto explosivo, “*que se presume fue enterrada por uno de los grupos armados que se encuentran en esa zona*”. De forma casi simultánea, su hijo Juan Diego que iba detrás de ella también pisó un artefacto explosivo que lo hirió gravemente. Tardaron 45 minutos en llegar al pueblo. Allá, les prestaron los servicios de primeros auxilios en el hospital San José de La Palma, de donde fueron remitidos en una ambulancia al municipio de Pacho y de allí fueron nuevamente trasladados a la ciudad de Bogotá, en donde atendieron a la señora Vasco Basabe en el hospital La Samaritana y a su hijo en el hospital La Misericordia. En esos centros de salud intervinieron a ambas víctimas con varias cirugías con el propósito de salvarles la vida.

1.2. Consideró la parte actora que el daño lo sufrió Luz Myriam Vasco y su hijo debido a la negligencia de las autoridades competentes encargadas de velar por el bienestar, la vida y la salud de la ciudadanía. También hubo una falla consistente en la omisión de adelantar campañas informativas dirigidas a enseñar a la población a prevenir este tipo de accidentes, teniendo en cuenta que se trataba de una zona de conflicto armado.

1.3. En relación con los perjuicios, Luz Myriam Vasco Basabe manifestó que desde que ocurrió el accidente no pudo volver a desarrollar la actividad de cultivar y vender las hortalizas y verduras (lechuga, arveja, habichuela y repollo) en el pueblo, por el trauma que siente de acercarse a su finca. De modo que solicitó el reconocimiento de lo dejado de devengar por ella para su sustento y el de sus tres hijos, perjuicio que debe ser calculado sobre el salario mínimo mensual y durante los 22 meses que transcurrieron desde la ocurrencia de los hechos hasta la presentación de la demanda.

1.4. También pidió el pago del lucro cesante estimado en la suma de \$3 000 000, en favor de Armando Vega, su compañero permanente, quien no pudo volver a su finca durante el lapso de tiempo que ella permaneció en la ciudad de Bogotá recuperándose. La suma solicitada fue *“valorada en la cantidad que gana un jornalero en una finca, lo cual es la suma aproximada de \$17 000, para un total de \$3 000 000.”*

1.5. De igual modo, afirmó que ella y el señor Armando Vega incurrieron en gastos de arriendo y transporte durante los 6 meses que vivieron en la capital, suma que corresponde a \$3 000 000, más el dinero que debieron dejar en La Palma para la manutención de sus otros dos hijos durante ese mismo lapso de tiempo, equivalente a \$2 000 000.

1.6. Finalmente, la actora solicitó el reconocimiento de 100 smlmv en favor de Armando Vega, quien *“también sufrió dolor, padecimiento, sufrimiento, y en general toda disminución o afección de tipo síquico ocasionada por haber presenciado tan terrible accidente y sufrido las consecuencias del mismo...”*

I. Trámite procesal

2. Admitida la acción, y corrido el traslado de la misma para **contestar la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional, solicitó denegar las pretensiones planteadas, toda vez que, como lo señaló la parte actora, el artefacto explosivo fue colocado por un grupo armado ilegal, y no por miembros de la entidad demandada, evento que constituye el hecho de un tercero. Además, no quedó demostrado que la víctima hubiera pedido protección al Ejército Nacional con antelación a la ocurrencia de los hechos (f. 18 c. 1).

3. En la oportunidad para **alegar de conclusión**, la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional señaló que los actores fueron víctimas de acciones terroristas perpetradas por grupos armados al margen de la ley, evento que constituye la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero (f. 55 c. 1).

4. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió **fallo de primera instancia** el 2 de mayo de 2007, oportunidad en la que denegó las pretensiones de la demanda. Consideró que la responsabilidad de la entidad demandada no se vio comprometida, pues si bien el hecho y el daño se encuentran debidamente soportados mediante las pruebas documentales allegadas, no ocurrió así con el nexo de causalidad, pues no obra dentro del expediente prueba alguna que determine con precisión que el artefacto explosivo fuese de propiedad de la entidad demandada o estuviera bajo su custodia. Tampoco se demostró que el Ejército Nacional conociera de la existencia de un campo minado y a pesar de ello hubiera omitido acciones tendientes a desactivar esos explosivos y prevenir que los transeúntes resultaran heridos. *“En esas condiciones el hecho riesgoso era totalmente desconocido para la entidad pública demandada, por lo cual no había nacido la obligación jurídica de actuar en orden a proteger a la población civil y a sus propios miembros. Así las cosas, no está probada alguna falla del servicio que fundamente la responsabilidad que se le atribuye a la demandada”* (f. 59 c. ppl).

5. La parte actora interpuso **recurso de apelación** el 25 de mayo de 2007 y en el momento establecido para sustentarlo manifestó su desacuerdo con el sentido del fallo, pues el *a quo* no incluyó ni valoró la actuación de todas las entidades demandadas que incurrieron en la falla del servicio alegada, *“como lo son las autoridades civiles en cabeza del señor alcalde local, las autoridades de policía del municipio de Palma que no tomaron las precauciones necesarias, haciendo campañas e instruyendo a los campesinos, con el fin de indicarles y mostrarles el*

inminente peligro que se presentaban con las minas antipersonal...”. A lo que más adelante agregó: “y como si hiciera falta, es pertinente mencionar también la personería que representa nada más y nada menos que al Ministerio Público. El honorable tribunal de manera equivocada vinculó al proceso como parte demandada únicamente al Ejército Nacional...”. También manifestó que no se tuvieron en cuenta los casos de accidentes con artefactos explosivos ocurridos con anterioridad a los hechos en cercanías de esa misma casa abandonada y que en la medida en que el alcalde se encontraba despachando desde la Gobernación de Cundinamarca, por el enfrentamiento armado en la zona y las amenazas que recibió, “es fácil deducir que sí tenían conocimiento del peligro que corrían los campesinos y no tomaron las precauciones para evitar los hechos” (f. 80 c. 1).

6. En los **alegatos de conclusión** presentados ante la segunda instancia, la parte actora reiteró lo mencionado en la demanda y en el recurso de apelación (f. 86 c. 1).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

7. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en un proceso que, por su cuantía (párr. 1)¹, tiene vocación de doble instancia.

II. Validez de las pruebas

8. Antes de entrar a identificar los hechos que se encuentran probados, la Sala hace las siguientes aclaraciones acerca de la validez de los medios de prueba arrojados al expediente.

8.1.1. Los artículos de prensa “*El drama de los Vega*” publicado en la Actualidad, con fecha 15 de marzo de 2003 (f. 5 c. 2) y “*Minas quiebrapatatas se acercan a*

¹ A la luz de lo introducido por la Ley 446 de 1998, aplicable al *sub lite*, de conformidad con el artículo 164 ibídem, pues el recurso se interpuso el 25 de mayo de 2007 (f. 66 c. ppl), esto es, con posterioridad a la creación de los juzgados administrativos, para que procediera la apelación ante el Consejo de Estado se requería que las pretensiones sumaran más de 500 salarios mínimos. De conformidad con escrito de la demanda, la mayor de las pretensiones corresponden a 1000 smlmv por concepto de perjuicios morales en favor de Luz Myriam Vasco Basabe, cifra que excede el mínimo exigido por la norma en comento.

Bogotá”, publicado en el diario Hoy, el 4 de febrero de 2003 (f. 4 c. 2), se valorarán en consideración a lo sostenido en Sala Plena Contenciosa, según la cual, los informes de prensa no tienen, por sí solos, la entidad suficiente para probar la existencia y veracidad de la situación que narran y/o describen, por lo que su eficacia probatoria depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente², posición morigerada en fallo subsiguiente³, en el que consideró que dicha coincidencia probatoria no era necesaria en dos casos particulares: “i) cuando en dichos medios se reproducen hechos públicos y/o notorios y ii) cuando en ellos se reproducen declaraciones y/o manifestaciones de servidores públicos, Vgr. Congresistas, Presidente de la República, Ministros, Alcaldes, Gobernadores, etc.”

8.1.2. Esta postura resulta acorde con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que al respecto ha señalado que los documentos de prensa aportados por las partes pueden ser apreciados, “cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, no rectificadas, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso y acreditados por otros medios”⁴.

8.1.3. En consideración a lo anterior, la Sala acogerá el precedente trazado por la Sala Plena de la Corporación y, en consecuencia, dará valor probatorio a los recortes de prensa publicados en los periódicos aportados por la parte actora.

III. Hechos probados

9. Con base en las pruebas recaudadas en el proceso contencioso administrativo, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes

² Sentencia del 29 de mayo de 2012, exp. 110010315000201101378-00, C.P. Susana Buitrago Valencia.

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴ Esta fue la postura asumida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las siguientes sentencias: 4 de julio de 2007, caso Escué Zapata vs. Colombia, párr. 28, y 11 de mayo de 2007, caso Bueno Alves vs. Argentina, párr. 46. Sin embargo, cabe señalar que en fallos anteriores, la Corte había impuesto menos condicionamientos para la valoración de estos documentos. Así, en varias sentencias proferidas en 2006 (entre otras, la de 29 de noviembre de 2006, caso La Cantuta vs. Perú, párr. 65; de 4 de julio de 2006, caso Ximenes Lopes vs. Brasil, párr. 55; de 1º de julio de 2006, caso de las masacres de Ituango vs. Colombia, párr. 122) indicó que los documentos de prensa aportados por las partes podrían ser apreciados “cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso”. Previamente, en la sentencia de 29 de julio de 1988, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, había señalado que los recortes de prensa tienen valor probatorio “en cuanto reproducen textualmente declaraciones públicas, especialmente de altos funcionarios de las Fuerzas Armadas, del Gobierno o de la propia Corte Suprema de Justicia de Honduras, como algunas emanadas del Presidente de esta última; [mientras que] otros tienen importancia en su conjunto en la medida en que corroboran los testimonios recibidos en el proceso respecto de las desapariciones y la atribución de esos hechos a las autoridades militares o policiales de este país” (párr. 146).

circunstancias fácticas relevantes:

9.1. El 25 de enero de 2003, Luz Myriam Vasco Basabe, Armando Vega y su hijo Juan Diego Vega, se desplazaban por la carretera que de su finca lleva al municipio de La Palma, en donde pretendían vender unas hortalizas y plátano en la plaza de mercado. Hacia las 4.30 pm, ella se desvió de la carretera y se dirigió hacia una casa desocupada para orinar, momento en el cual pisó una mina antipersonal. Su hijo Juan Diego que iba detrás de ella pisó otro artefacto explosivo (José Domingo Vega Martínez, hermano de Armando Vega Martínez, presentó su testimonio en el proceso adelantado a instancias del *a quo*, oportunidad en la que dijo: *“ella venía para el pueblo, eso fue un 25 de enero (...), venía para el pueblo con mi hermano Armando, el esposo, y Juan Diego Vega Vasco. Ella venía para quedarse con los papás para madrugar a vender en la plaza de mercado de La Palma hortalizas y plátano de la finca. Al pasar, según ella recuerda y nos comenta, hacia la orilla de la carretera, donde había una casa desocupada, a hacer una diligencia, en ese momento se activó una mina (...). Yo estaba a aproximadamente dos kilómetros, escuché la explosión y vi el humo negro bastante expansivo que salía del par (sic) de la casa. Como a la media hora llegó un vecino a caballo en la yegua que traía mi hermano y me comentó que mi hermano me había mandado decir que bajara hasta la casa de él y recogiera al niño Robinson que se había quedado, mientras él regresaba. Que no podía volver porque Luz Myriam se había parado sobre una mina y estaba prácticamente como muerta y de igual forma el niño Juan Diego...”*; artículo *“El drama de los Vega”* publicado en la Actualidad, con fecha 15 de marzo de 2003 –f. 5 c. 2-: *“Eran las 4.30 pm, cuando Vasco, una campesina de 25 años de edad, regresaba al pueblo luego de pasar toda la mañana cultivando vituallas con las que se ganaba el sustento diario de sus tres hijos. Venía a pie junto con Juan Diego Vega, el segundo de ellos, de tan sólo 4 años de edad. Su esposo Armando Vega la acompañaba a caballo. De repente, a ella le dieron ganas de orinar y de detuvieron al lado de la carretera. No lejos de allí divisaron una casa que parecía deshabitada. Ella caminó hasta allá y al llegar, en medio de la urgencia, se le ocurrió hacer su necesidad detrás de unas matas del monte. Pero ese día la suerte no estaba de su lado, pues en ese preciso instante dio un paso que activó el mecanismo de explosión de una bomba antipersonal, que se presume fue sembrada por la guerrilla de las FARC...”*; artículo *“minas quiebrapatas se acercan a Bogotá”*, publicado en el diario Hoy, del 4 de febrero de 2003 –f. 4 c. 2-, certificaciones expedidas por el personero municipal de La Palma y el alcalde de

ese municipio, con fecha del 26 de enero de 2003 -f. 7 y 8 c. 2-).

9.2. A raíz del accidente, la señora Basabe fue intervenida quirúrgicamente en cuatro oportunidades. Como secuelas, presenta una cicatriz en el rostro y la perturbación funcional permanente del órgano de la audición. Le fue diagnosticada una incapacidad médico legal definitiva de 90 días (hoja de evolución del Hospital Universitario La Samaritana, del 28 de febrero de 2003 -f. 14 c. 2-; dictamen emitido por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con fecha del 7 de abril de 2003 -f. 9 c. 2 y 164 c. 3-: *“Elemento causal: artefacto explosivo. Incapacidad médico legal definitiva de 90 días. Se ha causado como secuela estética deformidad física permanente que afecta el rostro y deformidad física permanente que afecta el cuerpo. Nota. Para establecer secuelas funcionales y su carácter permanente o transitorio, la paciente debe de asistir a un segundo reconocimiento médico legal en el término de 60 días.”*; resumen de la historia clínica n.º 20701010, del 17 de marzo de 2003 -f. 13 c. 1-: *“Diagnóstico: heridas que afectan otras combinaciones de regiones. Trauma múltiple por explosión de mina antipersonal. Heridas múltiples en hemicara izquierda, miembro superior izquierdo y miembros inferiores. Cuerpo extraño en la córnea izquierda. Heridas contaminadas con material orgánico. Conducta: valoración por cirugía plástica, general y ortopedia”*; y segundo dictamen de medicina legal, del 13 de febrero de 2004 -f. 17 c. 2 y f. 166 c. 3-: *“se encuentran sin cambios todas las cicatrices descritas en el primer reconocimiento médico legal. A más de lo anterior, se encuentra pérdida de la agudeza auditiva en un 90% aproximadamente. No se encuentra limitación pasiva o activa para la movilización –aducción, abducción o rotación de miembros o segmentos anatómicos-. Incapacidad médico legal definitiva de 90 días sin secuelas médico legales. Deformidad física que afecta el rostro, de carácter permanente. Perturbación funcional del órgano de la audición de carácter permanente”*).

9.3. El niño Juan Diego Vega Vasco también sufrió varias lesiones, en particular la zona del abdomen. También presenta cicatriz en el rostro y *“deformidad física permanente que afecta el cuerpo”*, sin que se haya especificado en qué consiste exactamente. Se le diagnosticó una incapacidad médico legal definitiva de 35 días (dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con fecha del 7 de abril de 2003 -f. 9 c. 2-: *“Revisado resumen de historia clínica n.º 687559 del hospital La Misericordia, se encuentran anotados los siguientes procedimientos quirúrgicos realizados: “exploración vasos cervicales, laparotomía exploratoria con*

hallazgos de tres contusiones en yeyuno, hematoma subseroso en ángulo hepático del colon y hematoma de pared abdominal en hipogastrio con aponeurosis íntegra. Desbridamiento quirúrgico de tejido necrótico y lavado. Resumen sin firma.” Por lo examinado en el paciente y por lo anotado en la historia clínica se puede concluir: 1. Elemento causal: artefacto explosivo. Incapacidad médico legal definitiva de 35 días. Se causaron como secuelas estéticas deformidad física permanente que afecta el rostro y deformidad física permanente que afecta el cuerpo”).

9.4. Juan Diego Vega Vasco es hijo de Luz Myriam Vasco Basabe y Armando Vega Martínez (registro civil de nacimiento del primero, f. 1 .c 2).

IV. Problema jurídico

10. Para emitir una decisión en el proceso de la referencia, la Sala deberá revisar en primer lugar, si le asiste razón a la parte actora, acerca de que varias entidades demandadas no fueron notificadas en debida forma y por lo tanto no hicieron parte en el proceso, y si tal evento puede desencadenar una nulidad de todo lo actuado.

10.1. En segundo lugar, se deberá determinar si hay lugar a establecer la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional (y las demás autoridades según la forma como se defina el punto anterior), por el accidente que Luz Myriam Vasco Basabe y su hijo Juan Diego Vega tuvieron con una mina antipersonal.

10.2. Para el efecto se revisarán tres posiciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Sección Tercera, de acuerdo con las cuales se atribuye la responsabilidad del Estado en casos de accidentes por minas antipersonal o municiones abandonadas *i)* sólo cuando el arma es de dotación oficial y el Estado en calidad de guarda de dicho instrumento ha incumplido los deberes de cuidado y custodia que frente a él debía ejercer, *ii)* en aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva fundamentado en el principio de solidaridad, o la violación del artículo 2 de la Constitución Política y *iii)* en los casos en los que se puede predicar un incumplimiento de las disposiciones del Tratado de Ottawa.

10.3. En una segunda parte, la Sala analizará las dificultades que pueden presentar esas rutas de imputación en los casos de accidentes con minas

antipersonal.

10.4. Aunado a lo anterior, se estudiará si es posible condenar al Estado en atención a una omisión en el deber de *"respetar los derechos y libertades"* reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 1.1 que impone el deber jurídico *"de prevenir, razonablemente"*, las violaciones de los derechos humanos y cuya inobservancia podría acarrear la responsabilidad internacional del Estado, por hechos de terceros.

V. Análisis de la Sala

11. La parte actora fundamentó, en parte, su recurso de apelación sobre el hecho de que el Tribunal *a quo* *"de manera equivocada vinculó al proceso como parte demandada únicamente al Ejército Nacional"* y dejó por fuera otras entidades que incurrieron en una falla del servicio, como lo son la Alcaldía del municipio de La Palma, la Personería como agente del Ministerio Público y las autoridades de Policía.

11.1. De conformidad con el artículo 137 del C.C.A., toda demanda presentada ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá, entre otros, *"1. La designación de las partes y de sus representantes."* Dicha mención debe ser, por supuesto, clara y exacta, sin lugar a ambigüedades o equívocos, de modo que el proceso sea impulsado de forma correcta mediante la notificación personal del escrito de la demanda a la entidad contra la cual la parte actora ha dirigido el pleito contencioso.

11.2. Para la Sala es claro que la única entidad demandada fue la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional. En el primer numeral de las pretensiones de la demanda se lee: *"Primera. Declarar administrativamente y extracontractualmente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, representado por el comandante general, mayor de edad, domiciliado en Bogotá, las respectivas autoridades civiles encargadas del orden público y de adoptar las medidas de precaución tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas ocasionados con minas antipersonal y artefactos explosivos abandonados y demás hechos propios del conflicto en el municipio de La Palma-Cundinamarca, sus veredas aledañas, representadas por sus superiores y personal indeterminado, de los perjuicios causados a la demandante y su hijo..."*

(párr.1), fórmula que se repite en los numerales dos y tres y que han sido reemplazadas por los corchetes [la entidad demandada] y más adelante, luego de que se describe la forma como ocurrió el accidente, se lee: *“como consecuencia de la falta de vigilancia por parte del Ejército Nacional, puesto que a sabiendas que es una zona roja, no había ninguna clase de vigilancia y las autoridades encargadas del orden público no se dieron a la tarea de preparar a los campesinos para ilustrarlos de los posibles peligros que corrían por ser una zona de alto riesgo de violencia y enfrentamiento entre los diferentes grupos armados”*.

11.3. La Sala no puede entender que las expresiones *“las respectivas autoridades civiles encargadas del orden público y de adoptar las medidas de precaución tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas (...)”*, y la frase *“tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas ocasionados (...) en el municipio de La Palma-Cundinamarca, sus veredas aledañas, representadas por sus superiores y personal indeterminado”* estén haciendo alusión a la Alcaldía, la Personería, el Ministerio Público o la Policía Nacional. Como se mencionó, la parte actora no debe buscar que el juzgador identifique a la parte en contra de la cual dirige sus pretensiones mediante criterios que definan su competencia material (*“las autoridades encargadas del orden público”*, en este caso). Además, dicho criterio no es concluyente para la Sala; la función y poder de policía⁵ se encuentran radicadas en tres distintas autoridades; a nivel nacional están en cabeza, de forma exclusiva, del Presidente de la República, quien detenta la unidad de mando como jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa⁶ y en los niveles territoriales, son ejercidas por los gobernadores⁷ y los alcaldes⁸, quienes adquieren la condición de

⁵ Para entender la diferencia entre función, poder y actividad de policía, ver Corte Constitucional, sentencia C-492/02, CP. Jaime Córdoba Triviño y sentencia C-511/13 C.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁶ Constitución Política: *“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.” “Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”*

⁷ *Ibidem*: *“Artículo 303. (...) el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público...”*

⁸ *Ibidem*: *“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.”* Y Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*: *“Artículo 91.- Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo./ Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: B) En relación con el orden público: 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del*

agentes del presidente a efectos del mantenimiento del orden público. En el caso del alcalde, principal autoridad de policía a nivel municipal, le corresponde la obligación de preservar y restablecer el orden público, “de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador”⁹, para lo cual puede adoptar medidas dirigidas a “la prevención de comportamientos particulares”¹⁰ que perturben o alteren la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas, “condiciones mínimas de orden público”¹¹. Sin entrar a resolver el interrogante de si la función y poder de policía contemplan la obligación de protección del Estado hacia la sociedad civil contra accidentes con minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados en el marco del conflicto armado interno, análisis propio de la legitimación en la causa por pasiva, lo cierto es que dicha función se encuentra en cabeza de tres autoridades, sin que la parte actora haya precisado a cuál de ellas se refería, razón por la cual no es posible tener a ninguna como demandada en la reparación directa de la referencia.

11.4. Tampoco hay lugar a decretar una nulidad de todo lo actuado desde la notificación del auto que admite la demanda, toda vez que no se trata de un caso de indebida representación de las partes, o de irregularidad en la legal notificación del auto que admite la demanda al demandado o a su representante (numerales 7 y 8 del artículo 140 C.C.). Se trata simplemente de una omisión de la parte interesada en identificar bien a la entidad contra la cual deseaba entabrar la *litis*, y que no fue puesta de manifiesto en el momento procesal indicado para incluir a nuevas entidades demandadas que no fueron notificadas del auto admisorio de la demanda¹².

caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; d) requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley...”. El Estatuto Orgánico, Decreto 1421 de 1993, dispone en el artículo 35 que “El alcalde mayor de Santafé de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital. Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas. Asimismo, el artículo 86 numeral 5 del mismo ordenamiento, haciendo referencia a las atribuciones de los alcaldes locales consagra que corresponde a éstos “Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.”

⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-476/97, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*

¹² “Artículo 89. Reforma de la demanda. Después de notificado a todos los demandados el auto admisorio de la demanda, ésta podrá reformarse por una vez, conforme a las siguientes reglas: 1. En los procesos de conocimiento, antes de resolver sobre las excepciones previas que no requieran práctica de pruebas, o antes de la notificación del auto que las decreta. Cuando dichas excepciones no se propongan, la reforma podrá

11.5. Para finalizar, y teniendo en cuenta que la parte actora alegó por primera vez la ausencia de notificación a todas las entidades demandadas en el recurso de apelación, la Sala pone de presente que ese medio de impugnación no es una instancia para mejorar la demanda o para reforzar con hechos nuevos la defensa, sino para abogar por que lo decidido se revoque o modifique, conforme a la postura que previamente esbochen las partes.

12. De conformidad con los hechos probados, la Sala tiene por demostrado el **daño** consistente en las lesiones sufridas por Luz Myriam Vasco Basabe y su hijo Juan Diego Vega, cuando se accidentaron con una mina antipersonal, el 25 de enero de 2003, en el municipio La Palma-Cundinamarca (ver *supra* párr. 9.).

13. Las alegaciones de los actores se dirigen a establecer la responsabilidad del Estado por la omisión en la prevención y evitación de accidentes con minas antipersonal puestas por los grupos armados ilegales que operan en el país. De conformidad con el escrito de la demanda, el Ejército Nacional omitió *“adoptar las medidas de precaución tendientes a evitar la caída de la población civil en actos terroristas ocasionados con minas antipersonal y artefactos explosivos abandonados”* y *“a sabiendas que es una zona roja, no había ninguna clase de vigilancia y las autoridades encargadas del orden público no se dieron a la tarea de preparar a los campesinos para ilustrarlos de los posibles peligros que corrían por ser una zona de alto riesgo de violencia y enfrentamiento entre los diferentes grupos armados, por lo tanto los campesinos se encontraban a merced de grupos armados ilegales.”* En el recurso de apelación, agregaron que el Tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta otros casos de accidentes con artefactos explosivos ocurridos con anterioridad en cercanías de la casa abandonada en

hacerse antes de la notificación del auto que señale la fecha para la audiencia de que trata el artículo 101; en caso de que ésta no proceda, antes de notificarse el auto que decreta las pruebas del proceso. (...) 2. Solamente se considerará que existe reforma de la demanda cuando haya alteración de las partes en el proceso, o de las pretensiones o de los hechos en que ellas se fundamenten, así como también cuando, en aquélla, se piden nuevas pruebas. Las demás aclaraciones o correcciones podrán hacerse las veces que se quiera, en las oportunidades y términos de que trata el numeral anterior. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas, ni todas las pretensiones formuladas en la demanda, pero sí prescindir de alguna de ellas o incluir nuevas.

3. Para la reforma no es necesario reproducir la demanda. Con todo, si el juez lo considera conveniente, podrá ordenar que se presente debidamente integrada en un solo escrito, en el término de tres días; si no se hiciera, la reforma se tendrá por no presentada.

4. En todos los casos de la reforma o de la demanda integrada se correrá traslado al demandado o a su apoderado mediante auto que se notificará por estado, por la mitad del término señalado para el de la demanda y se dará aplicación a la parte final del inciso segundo del artículo 87. Si se incluyen nuevos demandados, la notificación se hará a éstos como se dispone para el auto admisorio de la demanda.

5. Dentro del nuevo traslado el demandado podrá ejercitar las mismas facultades que durante el inicial, salvo lo dispuesto en el inciso tercero del numeral 2° del artículo 99 respecto de las excepciones previas.”

donde tuvieron lugar los hechos de la demanda y que en la medida en que el alcalde se encontraba despachando desde la Gobernación de Cundinamarca, por el enfrentamiento armado en la zona y las amenazas que recibió, *“es fácil deducir que sí tenían conocimiento del peligro que corrían los campesinos y no tomaron las precauciones para evitar los hechos.”*

13.1. En el caso concreto, dos testimonios presentados a instancias del *a quo* permiten establecer la procedencia del artefacto explosivo. De un lado, José Vega Martínez, hermano de Armando Vega Martínez, padre del niño Juan Diego Vega, manifestó (f. 215 c. 3):

Preguntado. Informe si tiene conocimiento sobre la razón de ser de la existencia de esa mina antipersonal a la que usted hace referencia en la zona donde ocurrió el accidente. Contestó. Eso fue una zona muy concurrida por las FARC que se identificaban como el grupo Policarpa Salavarrieta y el Frente 22. Comúnmente la pasaban por ahí, subían, bajaban, siempre los veía uno transitando parte de la montaña y parte de la carretera, discurrir (sic) del monte y caer a la vía. (...) Las FARC tenían como asentamiento esa parte y en esa zona transitaban libremente, prácticamente sin la presencia del ejército ni ninguna autoridad. A nosotros como campesinos nos tocaba venderles plátano, yuca, gallinas, queso, lo que hubiera en la finca (...) Luego aparecieron las autodefensas que empezaron a disputarse ese terreno y así como empezaron entre los dos grupos a enfrentarse, matando campesinos de esa zona y otros despachándolos a las fincas (...).

13.2. De otro lado, Álvaro Vega Martínez, también hermano de Armando Vega, señaló (f. 225 c.3):

El 25 de enero de 2002, yo me encontraba en La Palma, Cundinamarca, cuando a eso de las 4 pm se escuchó una detonación que se suponía era una bomba. Más o menos a la hora fui informado de que se trataba de un accidente, explosión de una mina antipersonal ubicada en una casa que estaba desolada, no estaba habitada y que desafortunadamente las víctimas habían sido mi sobrino y mi cuñada.

Puedo decir que para nadie es un secreto que era un territorio que se estaba disputando por su dominio las guerrillas de las FARC, al parecer la columna Esteban Ramírez, dato del cual lo escucho por primera vez al hablar con el personal del ejército aquí en Bogotá, y naturalmente como ya lo dije las autodefensas, que hacían presencia en esos días. Puede uno pensar que lo debieron haber instalado las guerrillas de las FARC (...)

13.3. Los testimonios transcritos permiten afirmar que a) las FARC hacían presencia armada en el municipio de La Palma y b) ni el día de los hechos ni los días previos, entraron miembros del Ejército Nacional a ese municipio o se enfrentaron con la guerrilla que habitaba la zona, por lo que es apropiado concluir que se trató de una mina antipersonal o un artefacto explosivo improvisado colocado por ese grupo armado al margen de la ley.

V.1. El desarrollo jurisprudencial en materia de accidentes con minas antipersonal

14. Una parte de la jurisprudencia ha señalado que cuando se debate la ocurrencia de un daño proveniente del ejercicio de la actividad peligrosa derivada del **manejo de armas de uso privativo de las fuerzas armadas**, hay lugar a aplicar el régimen de responsabilidad objetiva, con fundamento en el riesgo que crea quien ejerce la actividad, pues el factor de imputación es el riesgo grave y anormal al que el Estado expone a los administrados¹³. También ha aplicado el régimen de responsabilidad subjetiva en aquellos casos en que es evidente la falla de la Administración, pues, de acuerdo con esta Corporación, en estos eventos es necesario que el Consejo de Estado formule las pertinentes advertencias a la administración con el fin de que ésta procure evitar la reiteración de conductas anormales y, además, para que la decisión asumida por la justicia contenciosa administrativa sirva para trazar políticas públicas en materia de prevención del daño¹⁴.

14.1. En cualquier caso, la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos causados con armas, municiones de guerra, explosivos u otros elementos que, por su propia naturaleza o funcionamiento representen un peligro para la comunidad, sólo resulta procedente cuando se pruebe que tales artefactos son de dotación oficial o están bajo su guarda, toda vez que el reproche que se le hace a la entidad

¹³ Ver Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencia del 27 de julio de 2000, rad. 12099, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, sentencia del 29 de agosto de 2007, rad. 15001-23-31-000-1994-04691-01(15494), C.P. Ruth Stella Correa Palacio y sentencia del 8 de junio de 2011, rad. 19001-23-31-000-1998-05110-01(20328), C.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁴ La sentencia del 8 de julio de 2009, *op-cit*, también señaló sobre el particular: “*Esto siempre que no se invoque en la demanda el régimen de falla del servicio, caso en el cual se estudia la responsabilidad bajo ese título de imputación, de una parte, porque el mismo es aplicable aun tratándose de daños causados con ocasión de actividades peligrosas, y de otra, porque de esa manera se cumple con la función consustancial a la jurisprudencia contencioso administrativa de identificar las falencias que se presentan en el ejercicio de la actividad administrativa, con el propósito de que: (i) la definición para un caso concreto se convierta en advertencia para la administración con el fin de que ésta procure evitar la reiteración de conductas anormales y (ii) esa decisión sirva para trazar políticas públicas en materia de administración.*”

demandada se encuentra establecido en la falla en el cumplimiento del deber de cuidado y custodia exigible a la administración respecto de las armas y municiones asignadas para el cumplimiento de sus funciones¹⁵.

14.2. Es el caso de las siguientes condenas¹⁶, proferidas contra la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional; por la explosión de una granada de propiedad del **Batallón 21 Vargas, en manos de dos adolescentes de 18 y 11 años de edad, quienes la hallaron** en el área contigua al batallón¹⁷. En esa oportunidad, se hizo un llamado de atención a la administración por la forma negligente con que ejercía la actividad peligrosa consistente en la práctica de lanzamiento de granadas y fusiles de guerra en el área de polígono, sin que esta se encontrara debidamente adecuada para tal fin, de modo que se mantuviera a los pobladores de esa localidad a salvo de las armas de fragmentación que pudieran caer al suelo sin ser detonadas durante esos entrenamientos; por la explosión de un artefacto explosivo de propiedad del mismo batallón, en manos de tres niños, tras ser abandonada, junto con otras armas similares, el día anterior por los uniformados cuando almorzaban en compañía de unas mujeres en un potrero afuera de la base militar. **Con posterioridad al accidente, y por solicitud que hiciera el actor, la policía judicial se presentó en el barrio y encontró dos granadas similares a la que en días anteriores había detonado en manos de los menores de edad, una de práctica y otra de guerra, según la descripción que de las mismas hiciera el comandante de esa unidad militar, así como una caja de madera pintada de color verde, con las palabras “Mindefensa-Ejército Nacional-Bogotá Colombia-contr”¹⁸**; por el accidente que sufrió un comerciante en el barrio Olaya Herrera del municipio de El Bordo-Cauca, con un objeto semienterrado hallado en un lote de terreno que por su proximidad a lo que antes fue una base militar, era utilizado por los uniformados para hacer polígonos. La víctima sin saber que se trataba de una granada de fragmentación la recogió y la llevó consigo a su casa, y días después la granada hizo explosión de forma inesperada en momentos en que se encontraba examinándola¹⁹; y por la detonación de un estopín que miembros del Ejército Nacional dejaron abandonado en la madrugada del mismo día, en plena vía pública, en el municipio de Guayabetal-Cundinamarca, en inmediaciones de un establecimiento de comercio

¹⁵ Ver también Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 16 de febrero de 1996, exp. 10514, C.P. Daniel Suárez Hernández, 12 de diciembre de 1996, exp. n° 11221, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁶ Con ponencia de quien proyecta este fallo.

¹⁷ Sentencia del 29 de octubre de 2012, exp. 24625.

¹⁸ Sentencia del 12 de diciembre de 2014, exp. 31727.

¹⁹ Sentencia del 29 de julio de 2011, rad. 19001-23-31-000-1998-00554-01(20095).

de propiedad de la víctima, a donde arribaron con el fin de aprovisionarse de alimentos²⁰.

14.3. Bajo este mismo razonamiento, la Corporación ha negado las pretensiones en casos en los que no se demuestra que los artefactos explosivos han sido abandonados por las fuerzas del Estado. Es decir que, si las pruebas aportadas no permiten acreditar que el arma que causó el daño es de dotación oficial, no será posible deducir responsabilidad alguna de la Administración. Fue lo ocurrido en un caso en el que 4 niños, hermanos entre sí, y dos niños más, murieron por la detonación de una granada de fragmentación que encontraron en una zona en la que había estado el Ejército, en el corregimiento de Churuyaco, municipio de Orito-Putumayo, ocasión en la que Corporación advirtió²¹:

El tema fundamental a definir por la Sala es si está probado que la granada que produjo la muerte de los menores era de dotación oficial.

...es claro que, para imputarle al Estado un daño antijurídico causado con armas, municiones de guerra, explosivos u otros elementos que por su propia naturaleza o funcionamiento representen un peligro para la comunidad, debe encontrarse probado que ellos son de dotación oficial.

...Es cierto que obran varias declaraciones de vecinos del sector, según las cuales miembros del Ejército Nacional acantonados en la base de Churuyaco patrullaron en la noche anterior y en la mañana de los hechos el lugar, pero resulta muy curioso que ninguno de ellos se refiera a que también por dicha región circulan grupos de alzados en armas (...)

En conclusión, como los actores no han logrado demostrar que el artefacto explosivo que mató a los menores era de dotación oficial del Ejército Nacional acantonado en esa región, sus pretensiones indemnizatorias no pueden prosperar, por lo que la Sala confirmará las sentencias que negaron las peticiones de las demandas y revocará la que accedió a las mismas.

14.4. En otra oportunidad, la Sala resaltó las incongruencias de los testimonios de los dos adultos heridos por la explosión de un artefacto abandonado en la vereda Madrid, municipio de Toledo-Norte de Santander, acerca de la presencia del Ejército en la zona del accidente, evento que la llevó a denegar las pretensiones de la demanda:

²⁰ Sentencia del 5 de abril de 2013, rad. 25000 2326 000 2000 01405 01 (25 956).

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de marzo de 2001, exp. n° 11222, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Ver también, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, rad. 54001-23-31-000-8496-01 (15.787).

7. Si bien fue acreditado que Jesús Ignacio Chacón Mora, José Alirio González y Álvaro Mora Guerrero resultaron lesionados como consecuencia de la explosión de una granada, el daño no es imputable a la Administración comoquiera que el escaso material probatorio recopilado no permite establecer que dicho artefacto explosivo fuera de propiedad del Ejército Nacional. Si bien es cierto que las pruebas testimoniales son coincidentes en señalar que el Ejército estuvo asentado en la zona y que la guerrilla no incursionó en ese lugar, no es menos cierto que al apreciar dichas declaraciones se advierte que tomadas en conjunto no permiten establecer con exactitud las circunstancias de tiempo en que se percibió lo narrado (numeral 3º del artículo 228 del C.P.C. en consonancia con el artículo 277 eiusdem). (...) De manera que los elementos de juicio, legalmente acopiados en este proceso, no permiten establecer con certeza que la granada fuera de propiedad de las fuerzas militares²².

14.5. Y en otro fallo, se absolvió a la entidad demandada por el accidente ocurrido con un artefacto explosivo instalado por la guerrilla, pues consideró que se trató del hecho de un tercero²³: “Sin embargo, tal y como quedó explicado, si bien se probó el daño antijurídico, no se acreditó la falla del servicio alegada, mientras que de otro lado, se advierte que, conforme a la escasa información sobre la ocurrencia de los hechos, se deduce que los mismos obedecieron al hecho exclusivo y determinante de un tercero, en la medida en que las graves lesiones sufridas por el soldado voluntario Rincón Rojas obedecieron a la activación de un artefacto explosivo aparentemente instalado y camuflado por miembros del grupo subversivo autodenominado FARC, circunstancia que, de cualquier forma, rompe el nexo causal entre la actuación de la entidad demandada y el daño antijurídico.”

14.6. Tampoco han sido de recibo alegaciones dirigidas a imputar al Estado la responsabilidad por granadas o artefactos explosivos abandonados por grupos alzados en armas, en virtud del monopolio del uso de la fuerza que el primero detenta:

En casos como el que ocupa la atención de la Sala, no basta que se demuestre que varios días antes miembros de la fuerza pública transitaron por el sector donde posteriormente se halló el artefacto explosivo ni que la muerte fue consecuencia directa de la manipulación que las víctimas hubieran hecho de él, únicas

²² Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, rad. 54001-23-31-000-1992-07564-01(16238), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²³ Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 2007, exp. 16200, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

circunstancias que se hubiesen podido acreditar eventualmente mediante la prueba testimonial negada. Debe establecerse además, de manera esencial, que en realidad se trataba de una granada de fragmentación asignada a la fuerza pública, pues no es suficiente el predicado general de que así debía ser en virtud del monopolio de las armas que constitucionalmente se radica en el gobierno, tanto menos en cuanto que del ilícito comercio internacional de ellas se benefician sin duda los grupos que al margen de la ley operan en el país.

No tuvieron los demandantes el cuidado de recoger los restos del explosivo para ser sometidos a examen técnico, ni en los hechos de la demanda se afirma que alguna persona hubiera presenciado el momento en que el artefacto fue abandonado por la fuerza pública, de suerte que no resulta posible ahora recaudar la prueba que se echa de menos²⁴.

14.7. Otro pronunciamiento posterior reitera esta misma postura, al señalar²⁵: “Si bien es cierto que ese tipo de armamento es de uso exclusivo de las fuerzas militares en virtud del poder monopolizador de la coerción material en cabeza del Estado (art. 216 Superior)²⁶ -conforme al cual la seguridad individual y colectiva de los asociados se le confía a únicamente a éste (art. 2 C.P.) como rasgo esencial del poder público en un Estado de Derecho (Hauriou)²⁷- no es procedente “presumir la propiedad del arma”²⁸, toda vez que -ha dicho la Sala- aunque esas

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 1997, rad. 10.277, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

²⁵ Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, *op-cit*.

²⁶ [5] *Sobre este principio constitucional recientemente la Sala precisó: “Hay que señalar que acorde con las voces del artículo 2 Constitucional las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, fines del Estado que encuentra una de sus concreciones más caracterizadas en el principio de exclusividad de la fuerza pública previsto en el artículo 216 Superior, como que uno de los rasgos esenciales del poder público lo configura justamente el monopolio del ejercicio de la coacción del Estado.”: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1º de marzo de 2006, Radicación número: 25000-23-3100010649-01 (16.587), Actor: Eusebio Alarcón Lozano y otros, Demandados: Nación-Min. Defensa-Policía Nacional, C. P. Ruth Stella Correa Palacio.*

²⁷ [6] *El primer autor en hacer la enunciación de este postulado fue Hobbes, cuando señaló que los contratos políticos sin la espada son palabras huecas, sin fuerza alguna (“Leviatán”, Colección clásicos del pensamiento, Madrid, Tecnos, 4.ª ed., 1996), la idea sería luego reforzada por Maquiavelo –quien no solo según Prelot inició la politología moderna, sino que también utilizó en su célebre texto El Príncipe por vez primera la voz ‘lo stato’ (Estado) para designar al cuerpo político soberano (Sabine)- propuso la existencia de milicias nacionales al finalizar El arte de la guerra: “como uno de los pilares del Estado moderno” (GARZÓN, Edgar A. El pensamiento político de Maquiavelo, en Liber Amicorum en homenaje a Alirio Gómez Lobo, Colegio Mayor del Rosario, Bogotá, 2006, p.342 y ss).*

²⁸ [7] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de diciembre de 1996, rad. 11221, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, T. 326, fls.154 a 165: “Es verdad que en reiteradas oportunidades la Sala ha manejado casos similares al presente, con la tesis de la falla presunta del servicio, o (sic), por vía indiciaria. Sin embargo, ni una, ni la otra pueden ser aplicadas al presente caso. En cuanto a la primera, porque no se acreditó que la granada era de dotación del ejército, y si bien es cierto es procedente, en algunos casos presumir la falla, no lo es, presumir la propiedad del arma (...) La Sala ha señalado que en la época de violencia que padece el país, en la cual con frecuencia se registran enfrentamientos de las fuerzas del orden con grupos al margen de la ley, no se puede desconocer que éstos últimos se encuentran fuertemente armados, y por ello, los daños ocasionados a la población pueden originarse en material de guerra-minas, granadas, municiones abandonados por uno u otro extremo, sin que*

armas sean de uso exclusivo de las fuerzas armadas, la realidad del país indica que “también están en manos de grupos subversivos”²⁹.

14.8. Debe anotarse que, la línea de jurisprudencia expuesta, es anterior y también posterior a la entrada en vigencia de la Ley 554 de 2000³⁰, mediante la cual se adoptó el Tratado de Ottawa.

15. Otro sector de la jurisprudencia ha considerado que, aún en ausencia de una falla del servicio, el Estado se encuentra llamado a responder dada la necesidad de dar cumplimiento a los cometidos constitucionales contemplados en el **artículo 2 de la Constitución y el desarrollo jurisprudencial de la posición de garante, y el artículo 1 sobre los principios de solidaridad y equidad** con sus ciudadanos.

15.1. Bajo esa premisa, la Corporación condenó al extinto Departamento Administrativo de Seguridad–DAS por la muerte de una mujer, con ocasión del atentado que la delincuencia organizada hizo contra el Brigadier General Miguel Alfredo Maza Márquez, el 30 de mayo de 1989, oportunidad en la que manifestó³¹:

La definición misma de Colombia, como un Estado Social del Derecho, fundado en el respeto de la dignidad de la persona humana, y en la solidaridad de las personas que la integran, permite que el sentenciador maneje todo el campo de la responsabilidad del Estado con la solidez que tal normatividad tolera (...) La solidaridad, finalmente, demanda de cada una de las personas un altruismo universal, para no ver a los semejantes sólo como miembros de un determinado grupo secta, y un altruismo peligroso, para tener el valor de sacrificar la vida y los bienes por los que están en grave riesgo de perderlo todo.

por esto se pueda predicar que la Nación deba responder en todos los casos”. En sentido contrario, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 5 de agosto de 1994, rad. 8744, C.P. Carlos Betancur Jaramillo, T.245, fls. 72 a 79: “Se presume, cuando alguien perece o sufre lesiones con un artefacto explosivo de uso privativo de las fuerzas armadas, la responsabilidad de la nación. Presunción que hace que la defensa de la entidad tenga que tener especial poder de convicción, como que no podrá contentarse con afirmar, pura y simplemente, que la guerrilla también maneja granadas de fragmentación, sino que tiene que acreditar una causa extraña, o sea la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero, también exclusivo o determinante.”

²⁹ [8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 1996, rad. 10514, C.P. Daniel Suárez Hernández, T. 300, fls. 171 a 187: “El hecho de que en esa lucha [que adelanta el Estado contra la subversión] no se logre el objetivo buscado, no puede calificarse como falla del servicio por omisión. La noción de falla por omisión debe referirse a un hecho concreto que la administración se haya negado a cumplir a pesar del requerimiento que se le haya realizado para el efecto.”

³⁰ Esta ley entró en vigencia el 1 de marzo de 2001.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 1994, exp. 8577, C.P. Julio César Uribe Acosta.

15.2. También condenó a Nación–Ministerio de Defensa, Policía Nacional- y al municipio de Medellín, por las lesiones de Myriam Gómez Cuartas, generadas a raíz de un atentado dinamitero en el CAI de San Lucas, ubicado en el barrio El Poblado de Medellín, el 10 de noviembre de 1992. En este sentido se fundamentó el mencionado fallo³²:

En concepto de la Sala, el acervo probatorio aporta seguridad inconcusa sobre la intención de los autores del acto terrorista: atacar a la Policía Nacional y a la institucionalidad que representa, esto es, al Estado. Estos hechos sirven como fundamento de aplicación de la teoría del daño especial, visión que acentúa su enfoque en la lesión sufrida por la víctima, que debe ser preservada frente al perjuicio no buscado, no querido, ni tampoco merecido³³. Esta teoría, con fuerte basamento en la equidad y la solidaridad, se enmarca dentro de los factores objetivos de imputación de responsabilidad estatal con los que se ha enriquecido este catálogo³⁴.

En el presente caso, el análisis de los hechos arroja como resultado la ocurrencia de un daño, que a todas luces tiene la característica de ser anormal y excepcional, es decir, un daño antijurídico que los demandantes no tenían la obligación de soportar en cuanto les impuso una carga claramente desigual respecto de la que asumen comúnmente los ciudadanos como consecuencia de la labor de mantenimiento del orden público que cumplía el Estado por medio del poder, la función y la fuerza de policía.

15.3. En otro caso, se determinó que el Estado debía reparar el daño consistente en las afectaciones de la vivienda de propiedad de la demandante ocasionadas tras los ataques de la subversión a una estación de policía y otros edificios públicos, ya que había incurrido en la falla del servicio de brindar protección y asistencia a las víctimas de la confrontación, obligación derivada del principio de solidaridad. Manifestó la Corporación en ese evento, que³⁵:

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de julio de 2011, exp. 20835, C.P. Enrique Gil Botero

³³ [28] GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, *curso de derecho Administrativo, t. II*, ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 369.8

³⁴ [29] *Lo expuesto lo soportan los aportes de numerosos autores al tema de la responsabilidad, de los que constituye un buen ejemplo el tratadista Vázquez Ferreyra, quien escribió: “Insistimos en señalar que los factores objetivos de atribución constituyen un catálogo abierto sujeto a la expansión. Por ello la mención sólo puede ser enunciativa. Al principio sólo se mencionaba el riesgo creado; un análisis posterior desprendido del perjuicio subjetivista permitió vislumbrar a la equidad y la garantía. Hoy conocemos también otros factores, como la igualdad ante las cargas públicas, que es de creación netamente jurisprudencial.” –subrayado fuera de texto-* VÁZQUEZ FERREYRA Roberto A., *Responsabilidad por daños (elementos)*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 197.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón.

...el padecimiento de ese daño desborda el equilibrio de las cargas públicas y rompe con los principios de solidaridad y equidad ... Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno y resulta evidente que es al Estado a quien corresponde la búsqueda de soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, de ahí que debe convenirse en que se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas”.

15.4. Se observa otro caso, que, aunque guarda cierta relación fáctica con los anteriores, se sostiene en una motivación distinta. En él se condenó al Estado por las lesiones causadas a un particular con una mina antipersonal que detonó a 50 metros de una base militar, cuando se desplazaba dentro del municipio La Montañita-Caquetá, el 10 de septiembre de 2003³⁶. De acuerdo con el fallo, el daño provino de un ataque perpetrado por la subversión contra esa base militar, la cual constituye un bien representativo del Estado en el marco del conflicto armado interno, y que, por el contexto de la guerra, representan un riesgo para la comunidad. Es decir que, si bien los ataques con minas antipersonal o municiones sin explotar, se constituyen como un ataque indiscriminado, pues no van dirigidos específicamente contra cierta persona o entidad –de ahí el término *antipersonal*-, sino a generar daños a cualquiera que se tope con ellas, y en últimas buscan generar pánico en la comunidad, la cercanía del artefacto explosivo a una base militar, estación de policía, u otro bien que pueda constituir un objetivo militar para un grupo armado ilegal, permite inferir que se trataba de un ataque dirigido a personal del Estado, y que, si un particular resulta lesionado, se trata de un riesgo excepcional que debe ser indemnizado.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera sentencia del 28 de julio de 2015, rad. 180012331000-2005-00357-01 (34492), C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Se resalta: *“Se pudo establecer que dicho artefacto estaba dirigido a miembros del Ejército que tiene su base a 50 metros del lugar de la activación... En el anterior documento se dejó consignado que además de la mina antipersonal que impactó al señor Rodolfo Arboleda, horas más tarde otro de dichos artefactos explotó también en cercanías a la base militar, esta vez hiriendo a un soldado (párr. 4.2.3.)”* El suscrito ponente hizo una aclaración de voto, con fundamento en el régimen de imputación del riesgo-conflicto, el cual *“surge del reconocimiento de que dada la situación de conflicto armado, el cumplimiento de ciertos deberes legales y constitucionales genera para la población civil un riesgo de naturaleza excepcional en la medida en que la pone en peligro de sufrir los efectos de los ataques armados que los grupos guerrilleros dirigen contra los bienes e instalaciones que sirven como medio para el cumplimiento de esos deberes y el desarrollo de dichas actividades. De esta forma, considero que los atentados cometidos por la guerrilla contra un “objeto claramente identificable como Estado” en el marco del conflicto interno armado, tales como estaciones de policía o cuarteles militares, como sucede en el sub iudice, deben ser imputados al Estado a título de riesgo excepcional no porque estos bienes e instalaciones puedan ser considerados peligrosos en sí mismos -como sí ocurre con los objetos que encuadran dentro de la categoría riesgo-peligro; p.e. armas de dotación oficial, químicos o instalaciones eléctricas-, sino porque la dinámica misma del conflicto armado ha hecho que la cercanía a ellos genere para la población civil el riesgo de sufrir afectaciones en su vida, su integridad personal y su patrimonio, en razón a que son blanco de continuos y violentos ataques por parte de la guerrilla que los considera objetivos militares.”* Ver también: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de junio de 2007, exp. 16.640, C.P. Ruth Stella Correa y sentencia del 21 de junio de 2007, exp. 25.627, C.P. Alier Eduardo Hernández.

15.5. Si bien la condena se enmarcó dentro de un régimen de responsabilidad objetiva, no tiene como fundamento el principio de solidaridad, sino el riesgo que representan para la comunidad los ataques dirigidos contra entidades representativas del Estado, en un marco de conflicto armado interno.

15.6. En otros eventos en los que se han discutido daños por accidentes con minas antipersonal, se ha declarado la responsabilidad del Estado por la inobservancia del artículo 2 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual el Estado tiene el deber de proteger a todas las personas residentes en el territorio colombiano en su vida, integridad y bienes.

15.7. Es el caso de la condena por la muerte de José Antonio Tobón Rúa, el 3 de octubre de 1997, en el municipio de Yalí, Antioquia, ocurrida como consecuencia de la explosión de un artefacto “roquet” que había sido acondicionado, al parecer por la guerrilla, para fungir como mina antipersonal. Se lee en dicha providencia³⁷: *“Bajo esa óptica, la muerte del señor José Antonio Tobón, si bien fue generada por un tercero, en este caso por quienes dejaron la mina antipersonal, lo cierto es que el resultado (daño antijurídico), resulta atribuible a la administración pública, concretamente, por el desconocimiento del deber de protección y cuidado establecido en el inciso segundo del artículo 2º de la Constitución Política”*

15.8. Y la condena por las lesiones padecidas por el joven Luis Fernando Chavarría Ortiz, quien se dedicaba a la agricultura, causadas al pisar una mina antipersonal en la vereda de San Agustín, municipio de Ituango—departamento de Antioquía, el 5 de noviembre de 2003³⁸:

Para la Sala, es inconcebible que el Estado a sabiendas de la situación descrita no haya adoptado acciones y medidas de protección, vigilancia y seguridad en este municipio, dejando a la población civil a la merced de los grupos armados subversivos, violando así el deber constitucional establecido en el artículo 2 C.N, que manifiesta inmerso dentro de los fines esenciales del Estado, entre otros, el deber de protección a las personas y a sus bienes, con miras a la convivencia pacífica fundamento de nuestro Estado Social de Derecho (...).

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de enero de 2014, rad. 50001-23-31-000-1998-00683-01(28417), C.P. Enrique Gil Botero

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de febrero de 2014, rad. 05001-23-31-000-2006-00827-01(45818), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

15.9. Así, los anteriores fallos, declaran la responsabilidad del Estado poniendo en primer plano el principio de solidaridad y la equidad, como fundamentos de un régimen de responsabilidad objetiva, al igual que la falla del servicio por el incumplimiento del deber de protección consagrado en el artículo 2 de la Constitución Nacional.

16. Para el desarrollo de la tercera postura jurisprudencial, es preciso aclarar el panorama en relación con los **compromisos adquiridos por Colombia mediante la adopción de la Convención de Ottawa**, en materia de prevención en el riesgo de accidentes con minas antipersonal, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados, con la finalidad de que se pueda corroborar o descartar la falla del servicio por el incumplimiento de las normas y principios contenidos en dicho convenio.

16.1. La *"Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción"*, conocida como la Convención de Ottawa³⁹, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997, y aprobada por Colombia mediante la Ley 554 del 14 de enero de 2000, establece en el artículo 5 las siguientes obligaciones, en materia de destrucción de minas antipersonal ubicadas bajo la jurisdicción del Estado firmante de la Convención.

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

2. Cada Estado Parte se esforzará en identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptará todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para que todas las minas antipersonal en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas. La señalización deberá ajustarse, como mínimo, a las normas fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

³⁹ Si bien la Convención fue hecha en Oslo, Noruega, el 18 de septiembre de 1997, quedó abierta a todos los Estados para su firma en Ottawa, Canadá, del 3 al 4 de diciembre de ese mismo año.

3. Si un Estado Parte cree que será incapaz de destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal a las que se hace mención en el párrafo 1o. dentro del período establecido, podrá presentar una solicitud a la Reunión de Estados Parte o a la Conferencia de Examen con objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros diez años el plazo para completar la destrucción de dichas minas antipersonal.

16.2. La Ley 554 de 2000 fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-991/2000, y entró finalmente en vigor el 1º de marzo de 2001. De conformidad con el artículo citado, el plazo de 10 años con que contaba Colombia para desminar la totalidad del territorio puesto bajo su jurisdicción, vencía el 1 de marzo de 2011.

16.3. No obstante, el Estado colombiano, a través del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, en el marco de la décima reunión de Estados parte celebrada en 2010 en Ginebra-Suiza, solicitó una extensión de diez años para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones en materia de desminado humanitario contenidas en el artículo 5 de la Convención, plazo que le fue concedido a Colombia, hasta el 1º de marzo de 2021⁴⁰.

16.4. De modo que, no es posible afirmar que el Estado ha incumplido los compromisos pactados en el tratado de Ottawa, de *“destruir, o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control”* (artículo 5), ya que dicha obligación se haría exigible a partir de la fecha en mención.

16.5. Vale la pena mencionar, que esta Corporación en sede de tutela⁴¹, decidió amparar el derecho al debido proceso de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, por considerarlo infringido con ocasión del fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, con fecha del 10 de abril de 2014, mediante el cual se condenó a esa entidad por las lesiones sufridas por un particular con una mina antipersonal, en el municipio de Santa Rosa de Cabal, departamento de Risaralda, evento que de acuerdo con el Tribunal contravino los artículos 4º y 5º de la Convención de Ottawa, sobre la obligación a los Estados partes de destruir o

⁴⁰ Plan de acción de desminado humanitario 2014–2016, en http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/Colombia-National_Mine_Action_Plan-2014-2016.pdf

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de febrero de 2015, 11001-03-15-000-2014-01251-00(ac), C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

asegurar la destrucción de las minas antipersonal que se encuentren en su territorio, o al menos delimitar y señalar las zonas en las cuales se establezca la posible existencia de dichos artefactos. El juez administrativo en sede de tutela citó una sentencia anterior de esa misma Sala, en la que realizó las siguientes consideraciones⁴².

Aunque el Estado colombiano está en la obligación de impedir que se sigan utilizando este tipo de artefactos, es decir, se encuentra en posición de garante frente a la protección de los bienes y derechos de los ciudadanos, ello no supone someter al Estado a lo imposible, sino supone el deber de actuar con diligencia en el cumplimiento de sus funciones y de tomar las medidas adecuadas para proteger a la ciudadanía en general. Su obligación entonces, consiste en poner en funcionamiento los mecanismos de carácter legal, administrativo y de toda índole, necesarios para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida en la Convención de Ottawa en los plazos establecidos para ello.

Respecto al plazo establecido por la Convención de Ottawa para la destrucción total de las minas antipersonal colocadas en territorio nacional, debe la Sala hacer las siguientes observaciones:

1. La Ley 554 de 2000, por medio de la cual Colombia ratificó la Convención de Ottawa, entró en vigencia a partir del 1º de marzo de 2001.

2. El 3 de diciembre de 2010 los países miembros de la Convención de Ottawa otorgaron a Colombia una prórroga de 10 años más para cumplir con el objetivo de destrucción de las minas antipersonal.

3. Los hechos objeto de la presente acción de tutela y en los que resultó lesionado el señor Isidro Alvernia Ramírez, por la explosión de una mina antipersonal ocurrieron el día 23 de febrero de 2006, es decir, habían transcurrido casi cinco años de la entrada en vigencia da Ley 554 de 2000. Por lo tanto, para el momento en que ocurrieron los hechos, el Estado colombiano no se encontraba en posición de garante, específicamente sobre la existencia de minas antipersonal, en el territorio nacional.

16.6. Fue así como el juez de tutela concluyó que la responsabilidad del Estado por la omisión de desminar el territorio colombiano no se podría hacer efectiva sino una vez se cumpliera la extensión del plazo de 10 años adicionales otorgado a Colombia, razón por la cual la sentencia del Tribunal adolecía de graves yerros:

(...) Así las cosas, la sentencia cuestionada adolece además de un defecto sustantivo, pues estimó, erradamente, que la obligación del

⁴² [15] (2014, septiembre 10), radicado 11001-03-15-000-2014-00270-01, demandante: Isidro Alvernia Ramírez, demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

desminado total del territorio colombiano, contraída en la Convención de Ottawa, estaba vigente, cuando en realidad, es una obligación que comienza a regir a partir del 3 de diciembre de 2020, por lo tanto, al no existir en el momento de los hechos, una posición de garante del Estado colombiano, el asunto no podía estudiarse por el régimen objetivo, sino por el régimen subjetivo de falla del servicio.

En este orden de ideas, para la Sala sí existieron yerros en la sentencia del 10 de abril de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por lo que se la dejará sin efecto y se ordenará a la autoridad judicial demandada, que dicte una nueva sentencia tomando como fundamento las consideraciones expuestas a lo largo del presente fallo.

16.7. Distinto el caso cuando se pretende declarar la responsabilidad del Estado por el daño causado por una mina antipersonal de fabricación industrial instalada por el mismo Ejército Nacional en alguna de las 35 bases militares “*de interés estratégico para la seguridad nacional*”⁴³.

16.8. No se debe perder de vista que, la Ley 554 de 2000, que entró en vigor el 1º de marzo de 2001, contempló en el artículo 5 el plazo de 10 años para desminar la totalidad del territorio puesto bajo su jurisdicción, el cual venció el 1 de marzo de 2011, y que, respecto de la obligación de limpiar las bases militares de las minas instaladas por el mismo Ejército, Colombia no solicitó plazo adicional alguno⁴⁴.

16.9. De modo que, el Estado se vería en la obligación de reparar los daños ocasionados con las minas antipersonal ubicadas en las bases militares, i) en fechas anteriores al plazo fijado por la Convención de Ottawa para erradicarlas, en atención al riesgo al que él mismo sometió a la víctima de sufrir un accidente con la detonación del artefacto o por la falla en el servicio ante la omisión de proteger a su propio personal o civiles que ingresaran a la base militar y ii) una vez cumplido

⁴³ Ver “*Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción*”, en http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/2010_Solicitud_Extension_Plazo_Articulo%205.pdf

⁴⁴ Sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de desminado de las bases militares, Colombia sostuvo que: “*Es necesario recordar que Colombia viene cumpliendo con su compromiso inicial de destruir los campos minados que fueron sembrados alrededor de 35 bases militares antes de suscribir la Convención. E, igualmente, espera terminar esta labor antes de la fecha límite prevista por ésta. A 28 de febrero de 2010, el Estado colombiano había invertido los recursos financieros y humanos necesarios para destruir totalmente los campos minados localizados en 30 de estas bases militares. Estos trabajos, que se desarrollaron bajo la supervisión de la Organización de Estados Americanos y de la Junta Interamericana de Defensa, consistieron en el desminado de 110.999 metros cuadrados, en los cuales fueron destruidas 2.719 minas antipersonal y 81 municiones sin explotar. De igual manera, en los últimos meses se viene haciendo un esfuerzo similar para destruir los campos minados ubicados alrededor de las 5 bases militares restantes. Estos trabajos, que están previstos para terminar antes de finalizar el año 2010, han permitido el despeje de 31.481 metros cuadrados, donde se han ubicado y destruido 539 minas antipersonal y 38 municiones sin explotar.*” *Ibidem*.

dicho plazo, pues se habría configurado una falla en el servicio por la inobservancia del deber contenido en la Convención y la ley que la ratificó.

16.10. La jurisprudencia de la Corporación ha optado por condenar al Estado en el primer caso expuesto, bajo el régimen de responsabilidad subjetivo. En un pronunciamiento que estudió el caso de las lesiones de un soldado conscripto que pisó una mina antipersonal cuando cumplía una orden de su superior en la base militar las Marconio “*Repetidora de Yarumal*”, Antioquia, el 13 de enero de 1992, se consideró que la entidad demandada había incurrido en una falla del servicio al omitir demarcar la zona que se encontraba minada⁴⁵:

En efecto, según lo indicado en los informes del accidente sufrido por el soldado Antonio Vigoya, la base se encontraba cercada con minas antipersonales sopro, y conforme a lo expresado por la parte demandada en los alegatos de conclusión de primera instancia, ello obedeció a una medida de seguridad, es decir, que fue el propio Ejército quien sembró las minas, de allí que una forma mínima de protección, para la propia tropa y más para los soldados conscriptos, era la demarcación de la zona.

En el presente caso, quien debía realizar esa demarcación era el Ejército, protegiendo así la vida e integridad de todos los militares, como quiera que no resulta lógico que una trampa mortal destinada al enemigo, tenga las mismas consecuencias nefastas para sus propios hombres, por ello se debía establecer una señal que identificaran y que garantizara su seguridad, cuando ellos tuvieran que acercarse a esa zona, la cual por demás rodeaba toda la base, es por esto que se configuró una omisión de su parte, imputable a título de falla del servicio.

16.11. Es otra providencia que estudió el accidente con una mina explosiva que sufrió un albañil contratado para efectuar unos trabajos para el Ejército, ocurrido cuando se encontraba aserrando madera al interior de la Base Militar “*Los Alpes*”, ubicada en el municipio de Salazar-Norte de Santander, el 13 de agosto de 1993, la Corporación consideró, de forma similar al caso anterior, que la entidad demandada había incurrido en la falla del servicio por inobservar las reglas militares de seguridad, control y vigilancia⁴⁶:

27 La Sala llega, sin duda, a la conclusión que los indicios derivados del examen conjunto de los medios probatorios allegados al proceso permiten establecer que el daño antijurídico

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de septiembre de 2011, rad. 05001-23-25-000-1994-00020-01(19031), C.P. Enrique Gil Botero

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 2011, rad. 54001-23-31-000-1994-08507-01(20028), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

causado a Teódulo Rodríguez Medina es atribuible a las entidades demandadas a título de falla del servicio, por el incumplimiento a los mandatos de defensa y seguridad de toda Base Militar sujeta a Manuales y Reglamentos internos, que no fueron observados debidamente por el Sargento Torres González, ya que no se acreditó por las entidades demandadas que se haya adoptado algún control respecto a la acción desplegada por el militar mencionada, ni que se hubiera investigado disciplinariamente su conducta, pese a poder haberse incumplido reglas militares de seguridad, control y vigilancia.

28 De igual manera, por haberse permitido el ingreso de civiles sin la adopción de las más elementales medidas de seguridad, especialmente aquellas destinadas a supervisar el área donde debían realizar la actividad y, a indicar o, por lo menos advertir clara y concretamente qué áreas o zonas de la Base Militar tenían un acceso restringido al personal civil, a sabiendas que en la misma existía un campo minado, que por razones de defensa y seguridad no podía divulgarse o desvelarse a cualquier individuo, lo que no impedía, ni permitía que no se cumpliera con la diligencia debida que se esperaba para evitar un accidente como el que se produjo

16.12. En el mismo sentido, la sentencia dictada por la muerte de un sargento del Ejército Nacional, ocurrida el 27 de junio de 1997, por la detonación de una mina antipersonal en la Base Militar “El Pital” en el municipio de Dabeiba–Antioquia le reprochó al Estado el hecho de no contar con un plano técnico a escala que permitiera ubicar *inequívocamente* las coordenadas donde se hallaban las minas instaladas por el personal militar⁴⁷.

Se advierte que, a pesar de lo allí conceptuado, la demandada no aportó soporte documental -probablemente el acta de rigor- en donde conste la entrega operacional y administrativa de la base militar, realizada por parte del comandante saliente al SV. Serna Camayo, ni de la entrega del plano que especificaba la ubicación de las minas antipersonales enterradas. Esto es, que si bien es cierto se aportó copia del bosquejo de la base militar, también lo es que no se trata de un plano técnico a escala que ofrezca certeza de la simetría de distancias y medidas, pertinentes para ubicar inequívocamente las coordenadas de cada lugar representado, cuando por el contrario, en respuestas allegadas al proceso por los funcionarios administrativos, éstos refirieron que el Ejército perdió el control de la zona que rodeaba la Base “El Pital”, obligándose incluso a abandonar la búsqueda de minas en el lugar por el peligro que revestía para todas las personas allí asignadas. Lo anterior se puede verificar retomando lo certificado por el CT. Alberto Pérez Betancourth, Oficial S-3 del Batallón Girardot: (...)

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de agosto de 2012, rad. 05001-23-31-000-1997-02309-01(24663), C.P. Enrique Gil Botero

No tiene sentido que el Ejército Nacional, a pesar de conocer la ubicación exacta de las minas instaladas en la base militar “El Pital”, incluso “antes” de la muerte del Sargento VP Serna Camayo, hubiese declarado la dificultad de controlar las áreas susceptibles de la presencia de dichos artefactos, como tampoco resulta consecuente que un militar con el grado de instrucción que se requería para ejercer como Comandante de dicha base, con la experiencia de casi tres lustros en la institución, conociendo previamente el plano del área minada, se aproxime como punta de lanza hacia ella, arrastrando consigo a todo su pelotón.

V.2. Los casos en los que accidentes con MAP/MUSE/AEI dan lugar a declarar la responsabilidad del Estado

17. En esta segunda parte, la Sala revisará las dificultades de imputar la responsabilidad al Estado por los accidentes que puedan ocurrir con la explosión de minas antipersonal bajo el fundamento del principio de solidaridad y el deber de protección contemplado en el artículo 2 de la Constitución. Así mismo, estudiará si el fenómeno en estudio puede acarrear responsabilidad del Estado ante la inobservancia de la obligación de *“respetar los derechos y libertades”* reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 1.1, cuyo corolario es la prevención de las violaciones de los derechos humanos (ver supra párr. 10.4.).

18. El **principio de solidaridad**⁴⁸ constituye un valor constitucional, a la luz del cual se deben interpretar las normas y derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Representa pues, un estado de cosas ético que debe permear de forma uniforme a todos los destinatarios de aquellas políticas que se fundamenten en su noción. En esta medida se convierte en *“una importante herramienta de interpretación para la efectividad de los derechos individuales de las personas y de la colectividad en general”*⁴⁹.

18.1. Lo anterior significa que, en tanto se trata de un principio de rango constitucional, podrá entrar en tensión con otros principios de igual jerarquía, sin que se pueda imponer necesariamente frente a aquellos, por cuanto *“el principio de solidaridad, si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado,*

⁴⁸ De acuerdo con el artículo 1 de la Carta Política, “Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-032/08, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también sentencia T-810/11 y sentencia T-416/13, M.P. Mauricio González Cuervo.

*ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación*⁵⁰.

18.2. De otro lado, en Colombia *“la jurisprudencia constitucional ha concluido que, si bien es cierto, por regla general, la realización efectiva del principio de solidaridad tiene un carácter programático y que su eficacia normativa se concreta en la ley”*⁵¹. Esto implica que, su eficacia normativa reside en el uso interpretativo que el legislador haga de dicho principio, y en su aplicación como parámetro de control de constitucionalidad por parte del juez constitucional⁵².

18.3. En esta misma línea, la doctrina francesa ha señalado que el principio de solidaridad contenido en el numeral 12 de la Constitución de 1946, según el cual *“la Nación proclama la solidaridad y la igualdad de todos los franceses ante las cargas que resulten de las calamidades nacionales”*, carece de un valor jurídico autónomo, es decir, que su aplicación se encuentra subordinada y condicionada a la intervención del legislador y que en consecuencia, el juez administrativo no puede invocar su inobservancia a menos que exista una ley que la desarrolle⁵³:

*122. ... los comentaristas del preámbulo constitucional de 1946 son unánimes en pensar que la aplicación del numeral 12 del preámbulo está subordinado a una acción del legislador y ha llamado la atención sobre la ausencia de valor jurídico autónomo*⁵⁴. En efecto, de acuerdo con los comentaristas de ese texto, la instauración de un dispositivo fundado en la solidaridad nacional no se haría sin la intervención del legislador.

El juez administrativo se pronunció al respecto, en varias oportunidades, en el sentido de proclamar la imposibilidad de invocar

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1054 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² La eficacia normativa del principio de solidaridad ha sido especialmente importante cuando se trata de analizar el deber de colaboración en la seguridad social y dentro del marco de las políticas de protección a los derechos de los aspirantes a pensionados. Corte Constitucional, sentencia C-032/08, *op-cit*. Esto se explica en la consagración del artículo 48 de la Constitución, según el cual *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.”*

⁵³ Traducción libre. Jonas KNETSCH, *“El derecho de la responsabilidad y los fondos de indemnización – análisis del derecho francés y alemán”*, tesis de doctor en derecho privado presentada públicamente el 7 de octubre de 2011, Universidad Panthéon- Assas, facultad de derecho y escuela de doctorado en derecho privado, p. 81.

⁵⁴ [481] G. VEDEL/J. RIVERO, *Les principes économiques et sociaux de la Constitution – Le Préambule*, coll. Droit social, 1947 (rééd. in : A. de Laubadère/A. Mathiot/J. Rivero/G. Vedel [sous la dir.], *Pages de doctrine*, t. 1, 1980, p. 93, spéc. p. 109 et 140). V. aussi plus généralement sur la portée de l’alinéa 12, R. PELLOUX, «Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946», *RDP* 1947, p. 347, spéc. p. 384 ; Ph. TERNEYRE, «Droit constitutionnel social», *RFD const.* 1990, p. 339, spéc. p. 342 et in : O. Duhamel/Y. Mény (sous la dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, 1992, v° Droit à la solidarité nationale (p. 318) ainsi que T. RENOUX/M. DE VIL- LIERS, *Code constitutionnel 2011*, 2010, p. 344.

ese texto ante la ausencia de una disposición legislativa que la reglamente. (...) en resumidas cuentas, el juez administrativo somete la aplicación del principio de solidaridad nacional del numeral 12 de la Constitución de 1946 a la existencia de medidas legislativas y decide que por fuera de esta hipótesis, este principio no será aplicable a la acción de las autoridades administrativas⁵⁵.

123. En cuanto a las decisiones emitidas por el Consejo Constitucional, van en el mismo sentido que aquellas del juez administrativo, pero se han permitido precisar más allá el contenido normativo del numeral 12 del preámbulo de la Constitución, así como sus consecuencias sobre la política legislativa.

18.4. Si bien, el fundamento de la solidaridad como deber/garantía, es el artículo 1 de la Constitución, mientras que aquel de la reparación se concreta en la violación de mandatos constitucionales de carácter genérico –artículo 2 de la Carta Política y 90 de la Constitución Política- junto con el quebrantamiento de un derecho reconocido por el ordenamiento interno, trátase de los derechos fundamentales, derechos humanos o disposiciones del derecho internacional humanitario⁵⁶, contenidos en leyes internas o en instrumentos internacionales ratificados por Colombia, el primero será de gran relevancia en la interpretación y entendimiento de la violación de esas disposiciones internas.

18.5. En apoyo a lo anteriormente expuesto, la doctrina⁵⁷ ha señalado que el principio de solidaridad puede servir para justificar el deber de prestar asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas por las hostilidades⁵⁸, pero no la obligación de reparar a cargo del Estado, pues ésta encuentra fundamento en un principio distinto, que es el de responsabilidad:

⁵⁵ [488] Cf. J.-P. HOUNIEU, *op. cit.*, p. 223 et J.-M. PONTIER, «De la solidarité nationale», *RDP* 1983, p. 927.

⁵⁶ Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la antigua Comisión de Derechos Humanos mediante resolución n.º 2005/35 del 19 de abril de 1995, establecen que “conforme a su derecho interno y sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario” (principio 15).

⁵⁷ Rodrigo Uprimny y María Paula Saffón, “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en Catalina Díaz y otros (eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Bogotá, 2009, p. 45.

⁵⁸ Esta interpretación va en sintonía con el concepto de solidaridad social consagrado en el segundo numeral del artículo 95 de la Constitución, según el cual es un deber de toda persona y ciudadano “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

(...) la atención humanitaria tiene como fuente, en el caso de los particulares, el humanitarismo o el principio de humanidad, que en el ordenamiento jurídico colombiano encuentra fundamento en el principio de solidaridad (art. 95, inciso 2 de la Constitución Política), y en relación con el Estado, en sus deberes de protección de los derechos fundamentales de las personas⁵⁹. Su propósito es ofrecer una ayuda temporal a las víctimas de desastres (derivados de catástrofes naturales o de conflictos armados), tendiente a garantizar la subsistencia, aliviar su sufrimiento y proteger su dignidad y derechos fundamentales en situaciones de crisis (...).

En tercer y último lugar, la fuente del deber estatal de reparación está conformada por los daños sufridos por las víctimas de crímenes atroces y el objetivo de dicho deber consiste en reparar tales daños a través de diversos mecanismos, como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, de forma tal que los efectos de los mismos desaparezcan y que se restablezca la dignidad de las víctimas. De conformidad con los estándares internacionales y constitucionales en la materia, el deber de reparar integralmente a las víctimas está en cabeza del Estado, incluso cuando los crímenes atroces no han sido cometidos por sus agentes⁶⁰.

18.6. Sobre el particular, también se ha pronunciado la Corte Constitucional: *“(...) no puede confundirse (...) la atención humanitaria que se presta de forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación en caso de renuencia de los victimarios o insuficiencia de la reparación brindada por estos”⁶¹.*

18.7. En conclusión, el valor hermenéutico de la solidaridad hace que su eficacia normativa se materialice en la labor legislativa y en el ejercicio que adelanta la Corte Constitucional al momento de sopesar los principios en pugna al revisar la exequibilidad de una ley, lo cual deja por fuera al juez administrativo, a menos que hubiere una ley que desarrolle el sentido de dicha solidaridad en la materia en la que debe fallar y que le permita pronunciarse respecto del incumplimiento de los deberes funcionales consagrados en la misma. Este no es el caso de los accidentes con MAP, MUSE o AEI.

⁵⁹ [19] Véase Corte Constitucional, sentencia SU-256 de 1996.

⁶⁰ [20] Véase, al respecto, Corte Constitucional, sentencia c-370 de 2006.

⁶¹ Sentencia C-1199 de 2009, M.P. Nilson Pinilla. En el mismo sentido, véase la sentencia T-085 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería y T-458 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

18.8. Aunado a lo anterior, condenar con base en la solidaridad generaría una confusión conceptual entre la noción de víctima del conflicto armado⁶², la cual emerge cuando los hechos sucedidos a quien alega esa calidad guardan una “*relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno*”⁶³ y la noción que realmente fundamenta la responsabilidad administrativa y patrimonial del Estado, esto es, el daño antijurídico (artículo 90 de la Constitución⁶⁴).

19. El segundo escenario, pretende revisar la posibilidad de condenar al Estado en los casos de accidentes con MAP por la inobservancia del **deber de protección contenido en el artículo 2 de la Constitución**, según el cual “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*”.

19.1. Varios fallos de la Sección Tercera de esta Corporación han declarado la responsabilidad del Ministerio de Defensa por daños ocasionados con MAP y MUSE instaladas por miembros de grupos armados ilegales, en virtud de la posición de garante, dentro de las que se cuenta: la omisión de completar el desminado humanitario en todo el territorio nacional⁶⁵, de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con ocasión de la ratificación del tratado de Ottawa⁶⁶, de

⁶² Pretender fundamentar la responsabilidad patrimonial del Estado sólo en el concepto de víctima, implicaría adoptar un régimen de responsabilidad objetiva bajo el cual todos los actos perpetrados por la guerrilla en el marco del conflicto armado interno, como actos de violencia sexual contra las mujeres, secuestros, extorsiones, entre otras, constituirían condenas contra el Estado, a pesar de que en dichas actuaciones no es posible establecer una relación causal con las acciones u omisiones de los funcionarios del Estado. Bajo el análisis del artículo 90 de la Constitución, se trataría del hecho de un tercero. Y a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH, únicamente sería posible establecer la responsabilidad del Estado ante la omisión en la implementación de medidas positivas como corolario del deber de prevención de dichas violaciones, aspecto que no atiende sólo a la calidad de víctima del conflicto armado interno, sino a los criterios desarrollados por la Corte IDH en la materia y que han desarrollado en detalle en el presente fallo.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-781 de 10 de octubre de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) de la 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*”.

⁶⁴ “*Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas./ En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.*”

⁶⁵ Sentencia del 22 de enero de 2014, exp. 28417, C.P. Enrique Gil Botero, *op-cit*: “*Adicionalmente, según lo estipulado en la Convención de Ottawa aprobada por el Estado Colombiano mediante la Ley 554 de 2000, este se comprometió a destruir las minas antipersonal que existan en su territorio o por lo menos a asegurarlas, como lo estipula el numeral 2 del art. 1 de la Convención...*”

⁶⁶ Sentencia del 10 de abril de 2014, Tribunal Administrativo de Risaralda, citada en sentencia del 11 de febrero de 2015, rad: 11001-03-15-000-2014-01251-00(AC), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, *op-cit* “*Se insiste, legislativamente el mismo Estado Colombiano se comprometió no sólo a destruir dichos artefactos, sino también a identificar, demarcar y señalar todas las zonas bajo su jurisdicción o control*”

realizar la “*demarcación de la zona y la erradicación de las armas trampa que se encontraban allí*”⁶⁷, de informar a la población sobre la existencia, modo de identificar y de evitar hasta lo posible el contacto con esos artefactos explosivos⁶⁸, de inspeccionar el área y los lugares de combate y no informar a la población civil de la muy probable existencia de elementos bélicos dejados por miembros de la subversión al momento de su huida⁶⁹.

19.2. Sin embargo, no deben desconocerse los plazos establecidos para llevar a cabo la obligación de desminar todo el territorio colombiano, como se explicó más arriba, así como las variables que entran en juego en la priorización de los municipios objeto de acciones de desminado humanitario al interior de las distintas comisiones interdisciplinarias que intervienen en esta toma de decisiones, como se explicará en detalle en el desarrollo acerca de la obligación del Estado de prevenir los riesgos razonablemente previsibles, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana.

donde conozca o sospeche que hay minas y a adoptar todas las medidas necesarias para marcar, vigilar y proteger los perímetros minados, adquiriendo así una posición de garante frente a la población civil.”

⁶⁷ Sentencia del 22 de enero de 2014, exp. 28417, *op-cit*: “*En efecto, la acción de la subversión contra la fuerza pública no era un hecho nuevo, por lo tanto imprevisible, como tampoco el minado de los sitios de los atentados, por lo que una medida mínima de protección, para la población civil, era la demarcación de la zona y la erradicación de las armas trampa que se encontraban allí. En el presente caso, quien debía realizar esa demarcación y erradicación era el Ejército y no hizo ni lo uno ni lo otro, por lo que se configuró una omisión de su parte, perfectamente imputable a título de falla del servicio.*” Ahora bien, ante la presencia de grupos subversivos que dentro de sus prácticas es un hecho notorio el uso de minas antipersona para evitar el actuar legítimo de las Fuerzas Armadas presentes en la zona, no es de recibo alegar por la Nación – Mindefensa - Ejército Nacional en su favor el hecho de un tercero como causal eximente de responsabilidad; toda vez que era su deber erradicar o mínimamente demarcar las zonas minadas.” Y sentencia del 10 de abril de 2014, Tribunal Administrativo de Risaralda, *ibidem*: “*Ahora bien, ante la presencia de grupos subversivos que dentro de sus prácticas es un hecho notorio el uso de minas antipersona para evitar el actuar legítimo de las Fuerzas Armadas presentes en la zona, no es de recibo alegar por la Nación–Mindefensa - Ejército Nacional en su favor el hecho de un tercero como causal eximente de responsabilidad; toda vez que era su deber erradicar o mínimamente demarcar las zonas minadas.*”

⁶⁸ Sentencia del 10 de septiembre de 1997. C.P. Juan de Dios Montés Hernández: “*(...) Los autos carecen de la necesaria prueba demostrativa que la fuerza pública hubiera informado a la población sobre la existencia, modo de identificar y de evitar hasta lo posible hacer contacto de esos instrumentos de alto riesgo, o bien, de cuáles eran los sectores donde se hallaban sembrados y menos, que hubiera desarrollado prontos y efectivos operativos tendientes a desactivarlas.*”

⁶⁹ Sentencia del 25 de julio de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa: “*De acuerdo con los hechos narrados en la demanda y aquellos que resultaron probados dentro del plenario, la parte actora sostiene que se presentó una falla en el servicio por cuanto los uniformados conocían de la estrategia planeada por parte de los miembros armados insurgentes en dejar enterradas minas antipersonal, debiendo las autoridades inspeccionar el área y los lugares de combate, así como advertirle a los pobladores la forma de identificar tales elementos bélicos. Se advierte nuevamente que no existe prueba que identifique que el artefacto explosivo que causó la muerte era efectivamente una mina antipersonal, pero sí se puede deducir que era un material bélico dejado en la vía y ocasionado un evento desafortunado como la muerte del señor Ruiz Sánchez. (...) Debió prevenirse, como debe hacerlo la Policía Nacional dentro de las funciones que le competen y haber efectuado una inspección posterior a los ataques subversivos, por cuanto debe custodiarse y mantenerse en orden las zonas que fueron objeto de tales enfrentamientos donde se utiliza todo tipo de armamento o artefactos que causan daño en la vida o salud, no solo para los miembros de la fuerza pública, sino también, de los civiles que se encuentran transitando o habitando por tales sectores.*”

19.3. Fundamentar la responsabilidad del Estado en la noción de posición de garante también ofrece la tentación al juez administrativo de crear obligaciones a cargo del Estado que ni siquiera se encuentran plasmadas en ninguna fuente normativa, como aquella de informar a la población sobre la existencia de minas antipersonal o demarcar los lugares donde se crea que haya presencia de las mismas.

19.4. El primer evento resulta imposible de exigir a la fuerza pública toda vez que ni el Ejército ni la Policía conocen de la ubicación de esos artefactos prohibidos, escondidos estratégicamente por los grupos armados ilegales y muchas veces camuflados en “*elementos de uso común como radios, latas de gaseosa, bolsas de basura, etc.*” para dificultar su identificación. La exigencia detrás del segundo reproche podría poner incluso en riesgo a la población civil; si bien el numeral 2 del artículo 5 del tratado de Ottawa consagra la obligación de demarcar los perímetros con sospecha de zonas minadas⁷⁰, la realidad del país ha llevado a las autoridades a evitar dichas demarcaciones: “*el Estado colombiano se ha abstenido de utilizar las metodologías internacionales para señalar las áreas sospechosas y campos minados por los GAML. Ello, por cuanto se considera que dicha señalización puede ser fácilmente alterada por los ilegales, con el fin de generar una falsa sensación de confianza en los transeúntes de la zona, sean estos miembros de la Fuerza Pública colombiana o población civil*”⁷¹. Tampoco es posible pretender que las tropas regulares que se enfrentan al accionar de la subversión inspeccionen el área y los lugares de combate, pues se trata de personal ajeno a aquel que integra los pelotones de desminado humanitario, y que en consecuencia no cuenta con la capacitación y experticia requeridos para identificar, delimitar, cercar y limpiar campos minados. Se trataría de una exigencia que sólo repercutiría en altos riesgos para la integridad y vida de los propios soldados y en grandes costos para la entidad obligada a responder por los uniformados heridos.

⁷⁰ “Artículo 5. Destrucción de minas antipersonal colocadas en las zonas minadas. (...) 2. Cada Estado Parte se esforzará en identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptará todas las medidas necesarias, tan pronto como sea posible, para que todas las minas antipersonal en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas. La señalización deberá ajustarse, como mínimo, a las normas fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

⁷¹ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, “Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción”, *op-cit*, p. 38.

19.5. De otro lado, fundamentar la falla del servicio únicamente en un juicio de reproche derivado del artículo 2, confunde el alcance obligacional que se desprende de los principios frente a aquel que se deriva de las reglas cuyo contenido es más concreto y perentorio, como pasa a explicarse.

19.6. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, para declarar la falla de la Administración es necesario contrastar el contenido obligacional que fijan las normas específicas a la entidad demandada, junto con las circunstancias del caso concreto. En este sentido, se ha dicho que,

[L]a responsabilidad derivada del incumplimiento de obligaciones de control que a ella le corresponden [se refiere a la Policía Vial] (...) no es objetiva, pues requiere que los perjuicios que se reclamen puedan imputarse al incumplimiento de una obligación determinada.

Esta responsabilidad, incluso bajo la óptica del artículo 90 de la C.P., sólo puede surgir cuando se evidencia la existencia de una falla del servicio, teniendo en cuenta que tal concepción es relativa. Su régimen fue precisado por la Sala en sentencia del 5 de agosto de 1994 (exp. 8487, actor VICTOR JULIO PARDO, ponente, Carlos Betancur Jaramillo), en la cual se señaló:

“1. - En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO. (...)

2. - Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces

*cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como anormalmente deficiente*⁷².

19.7. De conformidad con la sentencia citada, para entrar a revisar la falla del servicio por la omisión en el deber de protección del Estado, se debe valorar el alcance de la obligación incumplida.

19.8. Para el efecto, resulta de gran utilidad revisar los planteamientos de la teoría jurídica acerca de la diferencia entre reglas y principios, como base para la construcción de la tesis según la cual la obligación del Estado en materia de protección revestirá un mayor o menor grado de intensidad en atención a la fuerza normativa que contenga dicho deber, independientemente de las circunstancias que exijan la intervención del Estado.

19.9. Los principales doctrinantes han establecido una diferencia entre las distintas normas que debe tener en cuenta el juez para fallar los casos puestos bajo su conocimiento.

19.10. Dworkin, de un lado, desarrolla una amplia tipología de las normas y principios existentes en el sistema jurídico, dentro de los que se destacan, para los fines de este fallo, las normas de naturaleza abstracta y aquellas de naturaleza concreta; en el primer caso, se encuentran las leyes que vota el Congreso, las cuales contienen directrices políticas de carácter general, y normalmente, de contenido utilitario. Se trata de *“intereses muy abstractos y fundamentales, como el derecho a la libertad, la igualdad y el respeto.”* Señala también el autor que *“un derecho abstracto es una finalidad política general cuyo enunciado no indica como se ha de comparar el peso de esa finalidad general con el de otras finalidades políticas, en determinadas circunstancias, o a qué compromiso se ha de llegar entre ellas”*⁷³. En relación con la actividad del juez en la aplicación de dichas normas, aclara: *“[N]o parece que estos grandes derechos sirvan para decidir casos difíciles, a no ser que sean casos de derecho constitucional; e incluso*

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, Rad. 11764, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. Ver también Sección Tercera, sentencia del 12 de diciembre de 2014, rad. 35.194, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁷³ DWORKIN Ronald, Los derechos en serio, Ariel Derecho, España, 1984 (1995) p. 162.

cuando sirven, parecen demasiado abstractos para tener mucho poder en la argumentación⁷⁴”.

19.11. Los derechos concretos, en el otro extremo, “son finalidades políticas definidas con mayor precisión, de manera que expresan más claramente el peso que tienen contra otras finalidades políticas en determinadas ocasiones.” Esta diferencia entre ambos tipos de normas, es relevante en tanto “la reclamación de un derecho concreto es más decisiva que cualquier reclamación del derecho abstracto que le sirva de base”.

19.12. Por su parte, Robert Alexy recoge de alguna manera el concepto de Dworkin, acerca de las normas de contenido abstracto y concreto y establece la diferencia entre principios -los cuales ha llamado *mandatos de optimización*- y reglas -las cuales denomina *mandatos definitivos*-⁷⁵:

En tanto mandatos de optimización, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. Esto significa que pueden ser satisfechos en grados diferentes y que la medida ordenada de su satisfacción depende no sólo de las posibilidades fácticas sino jurídicas, que están determinadas no solo por reglas sino también, esencialmente, por los principios opuestos⁷⁶. Esto último implica que los principios son susceptibles de ponderación y, además, la necesitan. La ponderación es la forma de aplicación del derecho que caracteriza a los principios. En cambio, las reglas son normas que siempre o bien son satisfechas o no lo son. Si una regla vale y es aplicable, entonces está ordenado hacer exactamente lo que ella exige; nada más y nada menos. En este sentido, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Su aplicación es una cuestión de todo o nada⁷⁷. No son susceptibles de ponderación y tampoco la necesitan. La subsunción es para ellas la forma característica de aplicación el derecho.

19.13. De forma similar, Manuel Atienza traza la diferencia entre principios jurídicos y reglas⁷⁸, y considera que los primeros tienen distintos sentidos, como el “de norma muy general, entendiendo por tal la que regula un caso cuyas propiedades relevantes son muy generales”; “de norma programática o directriz,

⁷⁴ *Ibidem*, p. 156.

⁷⁵ ALEXY, Robert, El concepto y la validez del derecho, Gedisa Editorial-Colección estudios alemanes, 1994, España, p. 162.

⁷⁶ [16] Cfr. C.W. Canaris, *Sustemdenken und Systembegriff in der jurisprudenz*, 2º edición, Berlín, 1983, pags. 53 y ss.

⁷⁷ [17] R. Dworkin, *Taking rights seriously*, 2º edición, Londres, 1978, pags. 42 y ss. Con respect al criterio de todo o nada, cfr. R. Alexy, “Zum Begriff des Rechtsprinzips”, en *Rechtstheorie Beiheft 1* (1979), págs. 68 ss.

⁷⁸ ATIENZA Manuel, Las piezas del derecho, Teoría de los enunciados jurídicos, Ariel Derecho, 1996, España, p. 3-4.

esto es, de norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines”; y “de norma que expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico (y que son el reflejo de una determinada forma de vida), de un sector del mismo, de una institución, etc.”, entre otros, mientras que las segundas, son “razones perentorias e independientes del contenido para procurar el estado de cosas prescrito”.

19.14. Llevando al plano de la responsabilidad del Estado las anteriores reflexiones, se puede afirmar que cuando la obligación de intervención del Estado resulte de la consagración de principios como los contenidos en la Constitución, leyes o tratados internacionales, de los cuales se derive la obligación para las autoridades públicas de proteger a todos los residentes en el territorio nacional en su vida, honra, bienes, creencias, libertades y derechos, esta revestirá un menor grado de exigencia –o en los términos de Dworkin, de reclamación-.

19.15. Pero cuando la obligación de evitar el daño tenga como fuente una norma de contenido concreto, tipo regla, que establezca situaciones específicas, el grado de exigencia de dicho cumplimiento será mayor.

19.16. Así, por ejemplo, *los principios* o deberes funcionales contenidos en normas de carácter genérico, como el inciso segundo del artículo 2° de la Constitución; el artículo 218° de esa carta política, que establece que *“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*; así como muchas de las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, y en el derecho de La Haya⁷⁹ o de Ginebra⁸⁰ y en el tratado de Roma de la Corte Penal Internacional, en materia de derecho internacional humanitario, comportan una menor intensidad de exigencia para el Estado.

19.17. Dentro de esta categoría también se encuentran los principios no positivizados, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1948, y otras normas que la doctrina ha considerado *soft law*, que si bien no son vinculantes

⁷⁹ Se trata del Convenio III de La Haya de 1899, el Convenio X de del Haya de 1907, para la adaptación de los principios del Convenio de Ginebra a la guerra marítima y la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos.

⁸⁰ El cual incluye los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.

prima facie, hacen parte del sistema jurídico y constituyen criterios, pautas y preceptos que orientan a las entidades en la forma como deben entender y aplicar las normas positivas.

19.18. Así las cosas, bajo esta óptica no resulta procedente condenar al Estado alegando únicamente la inobservancia del artículo 2, que como principio, o norma de carácter genérico comporta un menor grado de exigencia para el Estado. Afirmar lo contrario implicaría soportar el ejercicio del juez administrativo en principios cuya finalidad no es la de regular situaciones concretas, trayendo además consigo el riesgo de proferir condenas contra el Estado por la omisión de deberes que en realidad no están en cabeza suya.

20. El tercer escenario planteado se encuentra ligado a **la obligación de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en la Convención Americana**, de conformidad con el artículo 1.1⁸¹.

20.1. Esta disposición se ubica dentro de las normas de contenido amplio o genérico, las cuales no son suficientes para proferir una condena contra el Estado, como se concluyó en el punto anterior. Sin embargo, el deber de respeto que consagra el artículo 1.1 de la Convención implica, como se verá, la obligación de prevenir los riesgos razonablemente previsibles, esto conducirá al análisis de las leyes y decretos emitidos en materia de desminado humanitario y educación en el riesgo de minas, los cuales por el contrario, revisten un contenido concreto, y por lo tanto un nivel de exigencia más elevado. Así, el siguiente análisis acerca de la obligación del Estado en materia de prevención de accidentes con MAP y MUSE no es sólo de convencionalidad, sino también de legalidad a nivel interno.

20.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante la Corte IDH ha desarrollado dos corolarios del artículo 1.1⁸²; en primer lugar, la obligación asumida por los Estados Partes, de *"respetar los derechos y libertades"* reconocidos en la Convención, lo cual significa que el ejercicio de la función pública se lleve a cabo bajo los límites del respeto de los derechos humanos,

⁸¹ "Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁸² Caso Velásquez Rodríguez y otros vs. Honduras, párr. 165, 166 y 167. Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 175 y 176, caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 92 y Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 110.

atributos inherentes a la dignidad humana y que en consecuencia, son superiores al poder del Estado. Se trata pues, de una obligación de carácter negativo, de no interferencia en el ejercicio de estos derechos. En segundo lugar, la obligación de los Estados contratantes de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción, también se concreta mediante la organización de *“todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*. Es decir, el deber de poner en marcha medidas de carácter positivo, dirigidas a prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención.

20.3. Es en el marco del aspecto positivo del compromiso del Estado de respetar los derechos consagrados en la Convención, y el consecuente deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, que el juez administrativo, en el ejercicio de su función integradora del bloque de constitucionalidad, podría estructurar una falla del servicio por omisión en el deber de protección del derecho a la vida e integridad personal (artículos 4 y 5 de la Convención), por hechos cometidos por terceros.

20.4. En relación con la naturaleza de las medidas de prevención, la Corte IDH señaló que *“No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte”*⁸³.

⁸³ Caso Velásquez Rodríguez y otros vs. Honduras, párr. 175. González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. En este caso se declaró la responsabilidad del Estado por la desaparición y muerte de tres mujeres cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero con signos de violencia sexual y otros maltratos. En los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos, sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor sobre el comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida aparte de la recepción de declaraciones. La Corte analizó las medidas de prevención adoptadas por el Estado, antes de la desaparición de las víctimas y antes de la localización de sus cuerpos sin vida. Sobre el primer momento consideró que la falta de prevención de la desaparición no conlleva *per se* la responsabilidad internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las mujeres en ciudad Juárez, no había sido establecido que tenía conocimiento de un *riesgo real e inmediato* respecto de las víctimas que dieron origen al fallo. Señaló que aunque el contexto en este caso y sus obligaciones internacionales le imponen al Estado una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de mujeres en ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, esto no implica una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito en contra de ellas. Sólo puso de presente que la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 –cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México advirtió acerca del patrón de violencia contra la mujer en ciudad Juárez–, es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención. En cuanto al segundo momento, señaló que el Estado no cumplió con el deber que surgió del contexto de *“debidamente diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres”*.

20.5. También ha considerado que la responsabilidad internacional del Estado surgirá de las violaciones de los derechos humanos entre particulares, cuando haya omitido ese deber de prevención a pesar de tener 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 riesgo⁸⁴.

280. Ahora bien, conforme a jurisprudencia de la Corte es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes 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. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.

20.6. Esta obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos debe manifestarse en el compromiso del Estado de asegurar su protección mediante la creación de un marco normativo *suficiente y efectivo*⁸⁵, el cual deberá estar acompañado de una *“conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*⁸⁶.

20.7. Otro aspecto relevante en materia de prevención de las violaciones de los derechos humanos, reside en la obligación de adelantar una investigación seria y exhaustiva y sancionar a los autores de las violaciones. Ese deber hace parte de la órbita positiva de cada uno de los derechos humanos que deben ser protegidos por el Estado, e implica crear las condiciones necesarias para que no se produzcan

⁸⁴ González y otras (“Campo algodónero”) vs. México.

⁸⁵ “279. A pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado (supra párr. 251) el Estado no ha demostrado que la creación de la FEIHM y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso.”

⁸⁶ González y otras (“Campo algodónero”) vs. México, párr. 167.

violaciones a los derechos humanos. La investigación del caso permitirá pues, prevenir que, a futuro, se repitan violaciones similares⁸⁷.

20.8. En este sentido, ha puntualizado la Corte IDH que ese deber de investigar y sancionar a los responsables de las infracciones a los derechos humanos, “*en general exige que el Estado lleve a cabo un proceso penal serio, imparcial y efectivo*”⁸⁸.

20.9. Así, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH, el deber de prevención que le asiste a los Estados: *i)* es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado⁸⁹; *ii)* debe analizarse en atención a las particularidades del caso concreto; implica las *posibilidades razonables* de prevenir o evitar ese riesgo ante el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado; implica el deber de *iii)* investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes e *iv)* indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. *v)* Se trata de una obligación que debe permear 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; *vi)* y en lo que atañe a las medidas de carácter jurídico, la existencia de un marco legislativo dispuesto por el Estado y dirigido a prevenir las graves violaciones de derechos humanos, por más que sea necesario y demuestre un compromiso estatal, debe resultar suficiente y efectivo.

20.10. A continuación, se revisará cada uno de los aspectos que definen e integran el deber de prevención del Estado, aplicado al marco de los accidentes con minas antipersonal y el nivel de cumplimiento actual frente a la consecución

⁸⁷ Ver Paola Andrea Acosta Alvarado, en “*El derecho a la justicia en la jurisprudencia interamericana*”, Temas de derecho público n.º 77, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 84-85.

⁸⁸ [3] Véase *id.*, párrafo 177; CIDH, Informe No. 4/98, Caso 9853 (Colombia), 7 de abril de 1998, párrafo 46; CIDH, Informe No. 28/92, Casos múltiples (Argentina), 2 de octubre de 1992, párrafos 32 y 50; CIDH, Informe No. 10/95, Caso 10.580 (Ecuador), 12 de septiembre de 1995, párrafos 42-48. *Ibidem*.

⁸⁹ Caso Velásquez Rodríguez y otros vs. Honduras, párr. 166; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, sentencia del 28 de enero de 2009, párr. 149, Caso Anzualdo Castro vs. Perú, sentencia de 22 de septiembre de 2009 párr. 63. Caso González y otras (“*Campo Algodonero*”) vs. México, sentencia del 16 de noviembre de 2009, párr 252.

de esos fines, tanto en términos generales -por tratarse de una sentencia de unificación-, como en el caso *sub judice*.

20.10.1. En relación con el primero y segundo requisito, relativos a la **naturaleza de medio de las obligaciones en materia de prevención y las particularidades del caso concreto**, se tendrá en cuenta el estado de afectación por accidentes con MAP y MUSE en el municipio de la Palma-Cundinamarca, para la fecha de ocurrencia de los hechos.

20.10.1.1. De conformidad con la información registrada por la Acción Integral contra Minas ⁹⁰, se construyeron las siguientes tablas, que permiten entender la dimensión de la problemática de minas antipersonal en el municipio y departamento en mención para la fecha de los hechos. Resulta relevante aclarar que se han discriminado las víctimas civiles de las víctimas pertenecientes a la fuerza pública, y se han incluido sólo las primeras de ellas, toda vez que corresponde al caso en estudio, de un lado, y que el régimen de responsabilidad del Estado puede variar cuando se trata de una falla en el servicio frente a un miembro de la fuerza pública, a cuando se trata de una víctima civil.

20.10.1.2. La primera tabla, permite evidenciar el registro de los accidentes ocurridos con MAP o MUSE en el año 2003, fecha de los hechos del caso *sub lite* y el registro histórico anterior a esa fecha. Así, según la información registrada en el IMSMA, en el año 2002 ocurrieron 2 accidentes en el mes de diciembre (la primera fila sombreada indica el año en el que ocurrió el accidente y debajo el número del mes), y en el año 2003 ocurrieron 4 accidentes, en los meses de enero, febrero, marzo y junio. Todos los accidentes fueron registrados en zona rural del municipio.

Tabla I. Accidentes en La Palma- Cundinamarca con corte año 2003

Row Labels	2002	2002 Total	2003				2003 Total	Grand Total
	12		1	2	3	6		
LA PALMA	2	2	1	1	1	1	4	6
Grand Total	2	2	1	1	1	1	4	6

20.10.1.3. En relación con los demás municipios del departamento de Cundinamarca, La Palma registro, para diciembre del año 2003, un total de 6 accidentes, al igual que Albán y Guaduas, como lo indica la Tabla II.

⁹⁰ <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>

Tabla II. Accidentes en Cundinamarca con corte año 2003

Row Labels	1995	1998	1999	2001	2002	2003	Grand Total
ALBÁN				1	5		6
GUADUAS					6		6
LA PALMA					2	4	6
GUAYABAL DE SÍQUIMA					1	1	2
SAN BERNARDO					2		2
TOPAIPÍ						2	2
UNE						2	2
BELTRÁN	1						1
CHAGUANÍ					1		1
PANDI		1					1
SAN JUAN DE RIOSECO	1						1
SASAIMA				1			1
SESQUILÉ						1	1
VIANÍ			1				1
Grand Total	2	1	1	2	17	10	33

20.10.1.4. Ahora bien, si se compara el número de accidentes con MAP/MUSE en la totalidad del territorio colombiano, se tiene que el departamento de Cundinamarca contó con 33 registros de víctimas civiles para el año 2003, mientras que los 9 departamentos ubicados por encima de este contaron con 35 registros en el Meta y Arauca, 54 registros en Caquetá y Cesar, 66 registros en el Norte de Santander, 78 registros en el Cauca, 109 registros en Bolívar, 137 registros en Santander y 355 registros en Antioquia. Estos totales son expuestos en la Tabla III.

Tabla III. Accidentes en todos los departamentos de Colombia con corte año 2003

Row Labels	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Grand Total
ANTIOQUIA	2	4	10	12	1	22	13	18	20	15	19	52	65	102	355
SANTANDER	2	5	20	7	8			7	3	4	10	27	31	13	137
BOLIVAR		1	3	2	4	1	6	6		1	17	19	23	26	109
CAUCA				1				12	2	1	1	26	21	14	78
NORTE DE SANTANDER								2			4	9	30	21	66
CAQUETA					3	4	13	2				2	19	11	54
CESAR			11		3		9	1	4		2	2	14	8	54
ARAUCA				1		4		3		2	9	1	7	8	35
META									2	1	2		6	24	35
CUNDINAMARCA						2		1	1			2	17	10	33
CALDAS					1							3	9	8	21
PUTUMAYO				5							1	3	2	9	20
BOYACA		2			2						5	2	6	2	19
NARIÑO				1	2							4	5	6	18
TOLIMA									2				14	2	18
MAGDALENA								9				2	5	1	17
VAUPES											1		4	7	12
CASANARE				3								1	6	1	11
HUILA													7	3	10
RISARALDA									4				4	1	9
SUCRE				7									2		9
ATLANTICO			2					2					4		8
BOGOTA DC		1						4					3		8
GUAVIARE							3		1					4	8
CHOCO												2	5		7
QUINDIO													4	3	7
VALLE DEL CAUCA								2	1	3				1	7
VICHADA														4	4
CORDOBA												2		1	3
LA GUAJIRA										2		1			3
Grand Total	4	13	46	39	24	33	44	66	41	28	74	160	313	290	1175

20.10.1.5. Es relevante tener en cuenta que la anterior caracterización permite dimensionar el problema en el lugar de los hechos, así como en los demás municipios y departamentos del país para esa época. Sin embargo, la ubicación de un municipio dentro de los más afectados con la presencia de MAP/MUSE, no implica *per se* la declaratoria de reponsabilidad del Estado por la omisión en el deber de prevenir este riesgo, como se explicará a continuación.

20.10.1.6. Colombia tiene a su cargo una doble obligación en la prevención de accidentes con MAP/MUSE/AEI, mediante i) la labor de desminado humanitario y ii) la educación en el riesgo de minas (ERM). Estas obligaciones son de compleja aplicación, cuentan con diseños y lineamientos ajustados a estándares nacionales e internacionales, dirigidos a su implementación y ejecución dentro de los plazos acordados por el Estado ante la comunidad internacional, y de forma selectiva, priorizando los municipios más afectados.

20.10.1.7. Resulta de la mayor importancia aclarar que cuando se presenta un accidente con una mina antipersonal en una vereda o municipio con presencia de grupos armados ilegales, -aspecto alegado por la parte actora, según la cual antes del accidente de Luz Myriam Vasco y su hijo ya se habían presentado otros en el mismo lugar de los hechos, afirmación que se puede corroborar con la “*Tabla 1. Accidentes en La Palma- Cundinamarca con corte año 2003*”, de acuerdo con la

cual en el mes de diciembre de 2002 se presentaron 2 accidentes en ese municipio- esto *per se* no habilita a las autoridades encargadas a ingresar en la zona afectada y adelantar labores de desminado humanitario. El proceso de identificación de campos minados dirigido a labores de limpieza es largo y complejo. Inicia con el registro de eventos relacionados con MAP/MUSE/AEI en el IMSMA, base de datos diseñada por el Centro Internacional de Ginebra para Desminado Humanitario y administrada por el Departamento Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-DAICMA, dirigida a recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema, así como a facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a víctimas.

20.10.1.8. Esta base de datos se nutre de las denuncias dirigidas a esta última entidad por un individuo o la comunidad, del reporte que allegue el Ministerio de Defensa de todos los eventos relacionados con minas antipersonal en donde sus soldados hayan resultado lesionados, y de reportes de autoridades administrativas de los entes territoriales y los personeros municipales que hayan tenido el conocimiento de accidentes de esta índole⁹¹. Esta información es luego catalogada bajo una de las siguientes opciones: *accidente por MAP, accidente por MUSE, área minada, área peligrosa, desminado militar en operaciones o sospecha de campo minado.*

20.10.1.9. El sistema de información también sistematiza los datos en estos tres niveles 1. *Georeferenciado* (cuando se cuenta con un punto georeferenciado del evento, lo que no implica la determinación de un perímetro peligroso), 2. *Referenciado a emplazamiento* (cuando se cuenta con una referencia geográfica aproximada, comúnmente relacionada con sitios de accidentes geográficos, como cerros, riveras, etc. o lugares de unidades territoriales menores al municipio como veredas, corregimientos, caseríos, etc.) o 3. *Referenciado a cabecera municipal* (cuando no se cuenta con una referencia geográfica precisa). Al respecto, anota el PAICMA: *“En rigor, ninguno de estos niveles de referencia es lo suficientemente específico para determinar una zona sospechosa. Por esta razón, se requiere*

⁹¹ 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*”, artículo 13.

realizar mayores indagaciones para mejorar el nivel de completitud de la información.⁹²”

20.10.1.10. En muchos casos se procede a hacer un estudio no técnico, consistente en el reconocimiento ocular de las áreas posiblemente minadas y a recolectar datos de la población, así como a complementar la información geográfica y estadística. La identificación de las áreas contaminadas con MAP/MUSE/AEI culmina con la ejecución de un estudio técnico, el cual tiene como objeto reducir el área peligrosa identificada en el estudio no técnico, al determinar y delinear el perímetro del campo minado. Finalmente, la viabilidad de proceder a limpiar un territorio contaminado, se determina con el cruce de información que arroje la base de datos contenida en el IMSMA, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares⁹³ y la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas Pertencientes a los Pueblos Indígenas⁹⁴.

20.10.1.11. Además, la labor de desminado humanitario no la lleva a cabo el mismo personal militar que tiene asignadas labores operativas contraguerrilla en terreno. Esta es realizada por personal experto adscrito a uno de los pelotones de desminado humanitario del Ejército Nacional o perteneciente a las organizaciones civiles acreditadas por la CINAMAP⁹⁵, el cual ha sido previamente instruido para el efecto, y que conoce los protocolos para adelantar la erradicación de forma manual⁹⁶ o mecánica⁹⁷, en cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales fijados para tal fin⁹⁸, y de manera tal que se respete la

⁹² Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, “Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción”, *op-cit*, p. 23.

⁹³ Decreto Reglamentario 3750 de 2011, “Por medio del cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010”, artículo 12.

⁹⁴ Decreto-Ley 4633 de 2011, “por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas” artículo 177.

⁹⁵ Ley 1421 de 2010 “Por la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”, artículo 9.

⁹⁶ Proceso que realiza un desminador, que con un detector de metales y una sonda o equipo de excavación localiza y deja al descubierto una mina o munición sin estallar para que luego esta sea destruida o neutralizada.

En página web DAICMA <http://www.accionconraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Desminado-Humanitario.aspx> [10/02/2016]

⁹⁷ Consiste en utilizar equipos barreminas, que pueden ser tripulados o a control remoto, que realizan destrucción de minas antipersonal, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales. *Ibidem*.

⁹⁸ Decreto 3750 de 2011: “Artículo 8. Los Estándares de Desminado Humanitario que serán adoptados mediante resolución por el Ministerio de Defensa Nacional, son: 1. Estándar de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, 2. Estándar de Asignación de Actividades de Desminado Humanitario, 3. Estándar de Gestión de Calidad para las Actividades de Desminado Humanitario, 4. Estándar de Estudio No Técnico, 5. Estándar de Estudio Técnico, 6. Estándar de Limpieza en Áreas Minadas con Técnica Manual. Los demás que se requieran para regular las actividades de desminado humanitario,

cosmovisión, tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras⁹⁹.

20.10.1.12. También es relevante anotar que el Ministerio de Defensa-Ejército Nacional no es la única llamada a tomar por sí sola la decisión de desminar un perímetro determinado. Por disposición legal varias entidades del Gobierno participan en distintos frentes, para hacer efectivos los compromisos adquiridos en la materia¹⁰⁰: La *Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (CINAMP)*, autoridad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, integrada por el vicepresidente de la República, el ministro del Interior y de Justicia, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Defensa Nacional, el ministro de Salud, el director del Departamento de Planeación Nacional, el director del Programa Presidencial para la Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, y 8 invitados permanentes más, dentro de los que se encuentran el fiscal general de la Nación, el comandante general de las Fuerzas Militares y el director general de la Policía Nacional, es responsable del diseño de la acción del Estado dirigida a aplicar la Convención de Ottawa en materia de desminado humanitario y a promover y coordinar con las autoridades nacionales los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, en acciones de desminado¹⁰¹; la *Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario*, la cual está compuesta por el ministro de Defensa Nacional, el inspector general de las Fuerzas Militares y el director del Departamento Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal-DAICMA, está encargada de elaborar y modificar los estándares de desminado humanitario sobre la base de estándares internacionales y determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará *progresivamente* el desminado humanitario¹⁰²; esta última tiene entre otras, las funciones de impulsar la

(...) *Parágrafo segundo: Los Estándares de Desminado Humanitario estarán sujetos a la legislación nacional vigente, deberá ser cumplida por las organizaciones civiles de desminado humanitario y, en particular, observaran la normativa vigente en materia laboral, ambiental, penal, de seguridad industrial.*"

⁹⁹ Decreto-Ley 4633 de 2011, artículos 70 y 77 y Decreto-Ley 4635 de 2011, "por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras", artículo 99.

¹⁰⁰ Decreto Reglamentario 3750 de 2011: "Artículo 1. El Gobierno Nacional realizará actividades de desminado humanitario en el territorio nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, y demás autoridades nacionales que tengan, o se les señala esa función, Subsidiariamente, las Organizaciones Civiles podrán realizar las actividades de Desminado Humanitario que le sean asignadas por el Gobierno Nacional, conforme a este decreto."

¹⁰¹ Ley 759 de 2002, artículo 6.

¹⁰² Decreto Reglamentario 3750 de 2011, artículo 6 y 12. Sobre la labor coordinada en materia de desminado humanitario, señala el Decreto y de 2014, emitido por el Ministerio de Defensa: "Que teniendo en cuenta que

coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones relativas a minas antipersonal, elaborar y aplicar una estrategia nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en todo lo referente al desminado humanitario, redactar y adoptar los estándares nacionales para las actividades relativas a las minas y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento y, coordinar, hacer seguimiento y evaluar las acciones de las entidades estatales, que de acuerdo con su competencia, desarrollen actividades o funciones contra minas antipersonal¹⁰³; y el *Programa Presidencial para la Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario*, tiene a su cargo la obligación de proceder a solicitar a las autoridades competentes las medidas de desminado humanitario *a que haya lugar*¹⁰⁴.

20.10.1.13. Así mismo, los procedimientos operacionales vigentes para las actividades de desminado humanitario, al igual que las labores de monitoreo dirigidas a asegurar y controlar su calidad, deben ser realizados por el Comando General de las Fuerzas Militares en compañía y con el acompañamiento y asesoría técnica del DAICMA¹⁰⁵.

20.10.1.14. De lo anterior se tiene que, el componente de desminado humanitario de las Fuerzas Militares -entidad demandada en el caso en estudio y normalmente en casos de accidentes con minas- debe someter sus actividades a las decisiones que adopte la instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario y la CINAMP y llevarlas a cabo con la coordinación, asesoría técnica y el seguimiento que efectúe el DAICMA¹⁰⁶:

Al respecto, es preciso señalar que el arreglo institucional colombiano replica el modelo de coordinación concebido internacionalmente en donde la responsabilidad de la formulación de la política pública recae en un cuerpo interministerial y la responsabilidad de la coordinación es asumida por una organización de carácter técnico (véase GICHD, 2007, 147). Así, la CINAMAP

la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario es la competente para identificar las zonas del territorio nacional en donde se adelantarán progresivamente labores de desminado humanitario, es necesario que la intervención que el componente de desminado humanitario que realizan las Fuerzas Militares coordine sus actividades de acuerdo a las decisiones que en cumplimiento de esta función adopte la instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario.

¹⁰³ Decreto 2150 de 2007, “Por el cual se crea un Programa Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

¹⁰⁴ Ley 759 de 2002, artículo 13.

¹⁰⁵ Decreto 7 de 2014, “Por el cual se reglamenta el artículo 18 de la Ley 759 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, artículo 1 y 2 y Decreto Reglamentario 3750 de 2011, artículo 14.

¹⁰⁶ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, “Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción”, *op-cit*.

asume el rol de Autoridad Nacional de Minas y el PAICMA la función de Centro de Coordinación de la AICMA [acción integral contra minas antipersonal], con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional y el Centro de Coordinación de Acción Integral¹⁰⁷.

20.10.1.15. Se puede concluir que, si bien el desminado humanitario es una prioridad del Estado colombiano, a fin de garantizar *"el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia en Colombia"*¹⁰⁸, lo cierto es que la puesta en marcha de las labores de limpieza de los terrenos contaminados (obligación de medio) demanda toda una coordinación interinstitucional, que no permite su avance de forma indiscriminada o inmediata cada vez que haya un accidente con una mina antipersonal¹⁰⁹.

20.10.2. En relación con las **posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo** ante el conocimiento de una situación de peligro real e inmediata para un individuo o grupo de individuos determinado, se tiene que en la solicitud de la extensión del plazo fijado por la Convención de Ottawa para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones en materia de desminado humanitario contenidas en el artículo 5, el Estado colombiano anotó la dificultad de cumplir con esta meta *"dada la complejidad de la problemática colombiana, cuya contaminación actual por minas antipersonal deriva del accionar de grupos armados al margen de la ley (GAML), que emplean en diversas regiones del territorio nacional, de manera continua e indiscriminada, artefactos explosivos improvisados que funcionan como minas antipersonal"*¹¹⁰.

20.10.2.1. En dicha ocasión, el Gobierno expuso todas las dificultades en la plena consecución de esta labor, dentro de las que mencionó el uso sistemático y continuo de MAP y MUSE por parte de los grupos armados ilegales, lo cual hace muy difícil la tarea de precisar la extensión y naturaleza del desafío, la

¹⁰⁷ [21] A su vez, el modelo de coordinación nacional es replicado, a nivel regional, a través de diversos escenarios departamentales institucionalizados a través de Ordenanzas de las Asambleas Departamentales o Decretos expedidos por las Gobernaciones.

¹⁰⁸ Ley 1421 de 2010.

¹⁰⁹ Decreto Reglamentario 3750 de 2011: "Artículo 2. los procesos de desminado humanitario se efectuarán progresivamente en las zonas que se asignen, de acuerdo a estándares que se adopten y sean elaborados sobre la base de los estándares internacionales y los principios humanitarios; hasta lograr que no existan minas antipersonal en el territorio colombiano."

¹¹⁰ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, "Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción", 5 de agosto de 2010. En

http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/2010_Solicitud_Extension_Plazo_Articulo%205.pdf [05/20/2015]

incertidumbre sobre el cese de la contaminación, los altos costos del desminado, los pocos recursos para hacerlo, la falta de información completa sobre la ubicación de los campos minados, entre otras razones por la escasa colaboración de la población civil con las autoridades por temor a represalias de los grupos armados ilegales, así como *“la inexistencia de un patrón de contaminación que facilite la ubicación de todos los campos minados por dichos grupos. De hecho, el incentivo principal de los GAML es generar asimetrías de información con el objeto de aumentar el costo de las instituciones del Estado colombiano para ubicar los campos, detectar los artefactos y adelantar las operaciones de limpieza y remoción”* y la ausencia de *“condiciones que garanticen que los territorios despejados no vuelvan a ser contaminados en aquellas áreas donde los ilegales tengan algún tipo de presencia”*¹¹¹.

20.10.2.2. Solo en aquellos lugares que son objeto de priorización en materia de desminado humanitario y de ERM por parte del DAICMA, debido a la cantidad de accidentes registrados en el IMSMA, la identificación de una *“situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado”* se torna evidente. No obstante, las dificultades en adelantar de forma eficiente y exitosa las labores de desminado y de ERM persisten, en atención a las limitaciones relacionadas con la completitud y calidad de la información suministrada por las distintas fuentes, la probabilidad de que después de proceder a limpiar un campo minado los miembros de la guerrilla vuelvan a poner minas en esos mismos lugares y la ausencia de medidas de seguridad para los miembros de los pelotones de desminado, quienes se estarían adentrando en zonas con alta presencia de grupos armados¹¹².

¹¹¹ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, *“Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción”*, op-cit, p. 36-39.

¹¹² *Ibidem*, p. 3: *“La sumatoria de estas condiciones ha conllevado a que se presenten dificultades con el levantamiento, procesamiento y análisis de la información sobre el número total de campos minados por los GAML en todo el territorio nacional. Aun cuando, a través del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), se han diseñado esquemas para la administración de la información relacionada con la problemática y se cuenta con una base de datos robusta para el registro de víctimas y de incidentes a nivel municipal, aun se presentan limitaciones relacionadas con la completitud y calidad de la información suministrada por las distintas fuentes. A ello, debe agregarse el hecho de que no hay certeza sobre cuánto tiempo más los GAML continuarán utilizando las minas antipersonal, por lo que deben incorporarse variables como la siembra de nuevos artefactos explosivos y variaciones en las condiciones de seguridad en los modelos de predicción y priorización para la ejecución de actividades de limpieza de campos minados.”*

20.10.2.3. De otro lado, este aspecto de la razonabilidad de la prevención se encuentra íntimamente ligado al concepto de la relatividad de las obligaciones del Estado.

20.10.2.4. Como se sabe, la falla relativa delimita el cumplimiento de las obligaciones que están a cargo del Estado y, por lo tanto, exige que la determinación de la falla frente a su trasgresión sea analizada en cada caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo¹¹³. Es decir que, el análisis del cumplimiento de las obligaciones de medio en materia de protección *“debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención”*¹¹⁴.

20.10.3. De lo anterior es posible determinar, que dado el uso sistemático y continuo de MAP y MUSE por parte de los grupos guerrilleros, la asimetría en la dinámica de instalación de las minas, la dificultad de ubicar los campos minados, la cantidad de departamentos afectados por la presencia de estas municiones como lo evidencia la *“Tabla III. Accidentes en todos los departamentos de Colombia con corte año 2003”*, sumado a los recursos limitados del Estado para hacer frente a este fenómeno, hace que las *posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo* sean bajas.

20.10.4. Como se dijo, el artículo 1.1 de la Convención dispone que los Estados Partes *“se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”*. Pero para lograr este objetivo, es indispensable que se generen cambios estructurales en la forma de operar de la justicia, y se cumplan con las **obligaciones de prevenir, investigar y sancionar** toda violación de los derechos reconocidos por

¹¹³ En las primeras sentencias que desarrollaron su concepto, se habló de las limitaciones del Estado de prestar un servicio a cada ciudadano y la imposibilidad de anticipar perturbaciones del orden público concretas. Ver sentencia del 14 de diciembre de 1990, rad. 6145, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta y sentencia del 25 de octubre de 1991, Rad. 6680, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. En providencias posteriores, la Corporación ha aclarado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse, en cada caso, si en efecto le fue imposible proteger a la población como debía. Ver por ejemplo, sentencia de 14 de mayo de 1998, exp. 12.175, C.P. Daniel Suarez Hernández y sentencia del 3 de febrero de 2000, exp. 14.787, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

¹¹⁴ Sentencia del 8 de abril de 1998, exp. 11837, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

la Convención, pues como se dijo anteriormente, contrarrestar la impunidad respecto de estas conductas, previene que a futuro, se repitan violaciones similares.

20.10.4.1. Así las cosas, correspondería a la Fiscalía dar cuenta de los esfuerzos implementados en las investigaciones iniciadas por denuncias por accidentes con minas antipersonal y a la jurisdicción ordinaria penal presentar las condenas proferidas por dichos actos.

20.10.4.2. Por el momento se puede anotar que la 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”* creó 2 nuevos tipos penales¹¹⁵, y que la base de datos IMSMA administrada por el DAICMA pueden servir de fuente para el inicio de las investigaciones penales a que haya lugar.

20.10.4.3. Para garantizar la sanción de los accidentes con estos artefactos explosivos, el juez de daños deberá en adelante, solicitar al DAICMA que registre la información del accidente objeto de las acciones de reparación directa que por estos casos se inicien ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el IMSMA y a su vez, que dicha información sea reportada a la Fiscalía General de la Nación. Dicho exhorto se realizará en el caso concreto.

20.10.5. En punto al aspecto sobre la obligación de permear el deber de prevención en 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 y en especial en lo que atañe a la **existencia de un marco legislativo necesario, suficiente y efectivo**, se hacen las siguientes observaciones.

¹¹⁵ Ley 599 de 2000: *“Artículo 367-A. Empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal. El que emplee, produzca, comercialice, ceda y almacene, directa o indirectamente, minas antipersonal o vectores específicamente concebidos como medios de lanzamiento o dispersión de minas antipersonal, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años, en multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y en inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.”* Y *“Artículo 367-B. Ayuda e inducción al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal. El que promueva, ayude, facilite, estimule o induzca a otra persona a participar en cualquiera de las actividades contempladas en el artículo 367-A del Código Penal, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y en multa de doscientos (200) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”*

20.10.5.1. Se reitera, la obligación de desminar la totalidad del territorio nacional, en los términos de la Convención de Ottawa, no es aún exigible para el Estado y por lo tanto la omisión en el logro a cabalidad de dicho compromiso no puede constituir la base de una condena por parte de esta jurisdicción. Sin embargo, lo anterior no obsta para que, entre tanto, el Estado ponga en marcha todos los esfuerzos económicos, tecnológicos, políticos, operativos y técnicos dirigidos a la obtención de esos propósitos.

20.10.5.2. La Sala observa que Colombia ha hecho importantes avances en materia jurídica, como parte del cumplimiento de las obligaciones contraídas con la adopción del tratado de Ottawa, para el momento de los hechos de la acción de reparación directa en estudio y con posterioridad a ellos, dentro de los que se destaca: *i)* La implementación desde el año 2002 de una estrategia de gestión de información dirigida a recopilar y sistematizar los datos disponibles sobre el fenómeno de las MAP/MUSE/AEI en Colombia, a través del IMSMA, administrado, como se mencionó, por el PAICMA, el cual constituye la primera fuente utilizada para determinar la existencia de zonas sospechosas que requieren ser intervenidas, de acuerdo a la información reportada en él, *ii)* la creación, mediante la Ley 759 de 2002, de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal CINAMAP, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, e integrada por varios miembros del Gobierno Nacional, encargada del diseño de la acción del Estado en aplicación de la Convención de Ottawa, la verificación del cumplimiento de las medidas contempladas en el CONPES en la misma materia, la promoción y coordinación con las autoridades nacionales de los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, destinada a las obligaciones adquiridas en la Convención, la aprobación de los informes dirigidos a la comunidad nacional e internacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, *iii)* la puesta en marcha, mediante la Ley 759 de 2002, del Observatorio de Minas Antipersonal, a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en el año 2002, encargado de *“recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema, así como facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a víctimas”*, el cual posteriormente se denominó el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por disposición

del Decreto Presidencial 2150 de 2007, responsable de varias funciones, bajo la supervisión del vicepresidente¹¹⁶, entre las cuales se destaca: “4. *Elaborar y aplicar una estrategia nacional de acción contra minas antipersonal en todo lo referente al desminado humanitario; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil; y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa*”¹¹⁷; y *iv*) la creación de un régimen penal para castigar el empleo, producción, comercialización y almacenamiento de minas antipersonal mediante la Ley 759 de 2002¹¹⁸.

20.10.5.3. En años posteriores a enero de 2003, fecha de ocurrencia de los hechos, el Estado procedió a la creación del primer pelotón de desminado

¹¹⁶ El Decreto 1649 de 2014, “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*” cambió su nombre a la Dirección para la Acción Integral para Minas Antipersonal, la asignó al despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y la ubicó como una dirección de la Presidencia de la República.

¹¹⁷ Este decreto creó el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual haría las veces de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersonal, y tendría las funciones de mantener la base del sistema de información de acción contra minas, encargándose de recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema; asistir al Gobierno Nacional en el diseño y coordinación de las acciones y actividades relativas contra minas antipersonal en el país; centralizar la información de todas las organizaciones que desarrollen actividades relativas a minas y consolidar todos los datos que estas recolecten mediante las actividades que desarrollen; redactar y adoptar los estándares nacionales para las actividades relativas a las minas y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento; coordinar, hacer seguimiento y evaluar las acciones de las entidades estatales, que de acuerdo con su competencia, desarrollen actividades o funciones contra minas antipersonal; diseñar un sistema de control de calidad que permita medir el impacto de las actividades que se desarrollen en el país en el tema de minas; y promover y gestionar la cooperación técnica internacional y en especial la que tenga por finalidad la consecución de los recursos necesarios para el logro de los objetivos de las actividades relativas a minas en el país en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹¹⁸ “*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.*” Esta ley también creó: *ii*) la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Contra Minas Antipersonal, sus invitados permanentes, órganos que la componen como la secretaría y dos subcomisiones, y las funciones de estas y aquella *iii*) las “Misiones Humanitarias Nacionales para verificación de hechos y formulación de recomendaciones”, integradas por el Gobierno Nacional y coordinadas por la Defensoría del Pueblo, *iv*) el Observatorio de Minas Antipersonal, a cargo del Programa Presidencial para la Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del DIH, el cual estaría encargado de recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema, así como facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a víctimas. La ley también reguló *v*) la forma en que debían ser destruidas las minas antipersonal almacenadas por las Fuerzas Militares, así como los vectores específicamente concebidos como medios de lanzamiento o dispersión de minas antipersonal, “*lo cual deberá efectuarse a la mayor brevedad*” y con acompañamiento de la comunidad internacional, y manifestó el compromiso del Gobierno Nacional en *vi*) la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas nacionales de aplicación de la Convención de Ottawa; gestionar el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional y los Estados parte de la Convención de Ottawa, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Departamento Nacional de Planeación, para la elaboración y ejecución de programas y proyectos relacionados con el objeto de la presente ley; y para financiar los gastos ocasionados por la destrucción de las minas antipersonal que las Fuerzas Militares tengan almacenadas.

humanitario en el año 2005¹¹⁹ y de tres pelotones adicionales a finales del año 2006; la instauración del Batallón de Ingenieros n.º 60 de Desminado Humanitario como parte de la Brigada Especial de Ingenieros en el año 2009, bajo las órdenes operacionales de la Inspección General de las Fuerzas Militares¹²⁰, cuyas unidades adelantaron las labores de desminado tanto de las 35 bases militares, como de los campos minados; la creación de la agrupación de explosivos y desminado de la Infantería de Marina- AEDIM, mediante disposición n.º 41 de 2014 la cual cuenta con 5 pelotones, 7 equipos de estudio no técnico y 1 barreminas DOK-ING modelo MV-4 fabricación croata; y la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH, inaugurada el 6 de agosto de 2016, en la conmemoración de los 197 años del Ejército Nacional, la cual cuenta con 2420 hombres, 9 equipos barreminas, y 100 caninos.

20.10.5.4. Así mismo, el Estado ha buscado promover que organizaciones no gubernamentales sean acreditadas como Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario–OCDH *“con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia”*¹²¹. Es así como *The Halo Trust*, la primera organización civil de desminado humanitario acreditada, ha adelantado labores de desminado en Antioquia, Nariño, El Carmen de Viboral, La Unión, San Rafael y Sonsón, en el año 2013¹²²; la Ayuda Popular Noruega (APN), fue seleccionada para liderar y coordinar el Proyecto Piloto establecido en el *“Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de MAP, AEI o REG en general. Comunicado conjunto no. 52. La Habana, 7 de marzo de 2015”* y cuyo proyecto piloto se lleva a cabo en la vereda Orejón en Briceño (Antioquia) y la vereda Santa

¹¹⁹ <http://www.ejercito.mil.co/wap/index.php?idcategoria=283307>

¹²⁰ Mediante disposición n.º 0029 del 06 de agosto de 2009, del Comando del Ejército Nacional se crearon y activaron unas unidades tácticas en la Brigada Especial de Ingenieros Militares, entre las cuales se encuentra el Batallón de Desminado "BIDES". En el marco de la Mesa de Conversaciones de La Habana, se seleccionó al BIDES para desarrollar intervenciones efectivas y escalonadas como parte del Proyecto Piloto establecido en el Acuerdo sobre Limpieza y Descontaminación del Territorio de la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones Sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos de Guerra (REG) en general. Comunicado conjunto # 52. La Habana, 7 de marzo de 2015.

¹²¹ La Ley 1421 de 2010, en su artículo 9, otorga facultades al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, para adoptar las medidas necesarias sobre la base de los estándares internacionales y los principios humanitarios y reglamentar así las actividades de desminado humanitario adelantado por organizaciones civiles. El Decreto 3750 de 2011, que reglamenta el artículo 9 de la mencionada ley, establece la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario como el ente interinstitucional adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, encargado de implementar y dirigir la ejecución de actividades de desminado humanitario realizadas por organizaciones civiles de desminado humanitario.

¹²² La información acerca de esta y las demás organizaciones no gubernamentales que se mencionan en este párrafo, que trabajan de la mano con el DAICMA en labores de desminado humanitario y en actividades de ERM, puede ser consultada en <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Desminado-Humanitario.aspx>

Helena, Mesetas (Meta). Esta ONG ha acreditado 130 desminadores, 8 Caninos Detectores de Minas y 4 máquinas barreminas ARMTRAC 20T; la Campaña Colombiana contra Minas, constituida en el año 2000, cuenta con una importante presencia territorial a través de 20 coordinadores departamentales y una extensa red de voluntarios, presente en los municipios más afectados por la presencia de MAP y MUSE. Esta ONG fue acreditada como Operador Civil de Desminado Humanitario el pasado 26 de julio de 2016. Actualmente, está en su fase de alistamiento para el inicio de actividades en Algeciras-Huila, y ya ha formalizado la orden de tareas con las autoridades municipales de Vistahermosa-Meta. También ha iniciado acercamientos oficiales con el resto de alcaldías y adelanta, con el apoyo de DAICMA actividades con los donantes que permitan el desarrollo de las operaciones; La Asociación Colombiana de Técnicos y Expertos en Explosivos e Investigadores de Incendios y NBQR (armas nucleares, biológicas, químicas y radioactivas) surgió en el 2011 como una iniciativa de hombres retirados de la Fuerza Pública expertos en explosivos, con la intención de ofrecer sus servicios a la empresa privada. Está en su fase de preparación para el inicio de actividades, con una capacidad operativa inicial de 25 personas y una proyección de ampliación para 2017 de 120 personas que realizarán Estudios No Técnicos, Educación en el Riesgo de Minas y Operaciones de Despeje; Perigeo, de origen italiano, actualmente se encuentra en fase de preparación operacional para el inicio de actividades de Estudio No Técnico y Despeje; el Grupo Danés de Desminado (DDG), creado en marzo de 1997, acreditada como organización de desminado humanitario desde marzo de 2017, ha emprendido actividades de Educación en el Riesgo de Minas en Mesetas-Meta y la localidad de Sumapaz en Bogotá. Actualmente, DDG se encuentra en fase de preparación operacional para el inicio de actividades de Estudio No Técnico y Despeje; Polus Colombia, producto de la unión de dos organizaciones estadounidenses: *The Polus Center for Social & Economic Development Inc.* y *Janus Global Operations*, fue acreditada el 7 de diciembre de 2017 mediante el Acta 03 de la CINAMAP. En el año 2008, *The Polus Center* comenzó el trabajo de Asistencia Integral a Víctimas en Colombia con la Federación Nacional de Cafeteros, mediante un programa en Caldas que se extendió con el tiempo a otros departamentos como Antioquia y Nariño. Actualmente desarrolla un programa en el departamento del Cauca, con el cual se ha fortalecido la asociación local de sobrevivientes, generando lazos para su apoyo continuo y garantizando su desarrollo económico y social con un ejercicio de empoderamiento y generación de líderes. También se encuentra en fase de preparación operacional para el inicio de actividades de Estudio No

Técnico y Despeje.

20.10.5.5. Aunado a lo anterior, como una medida política y jurídica a la vez, Colombia firmó recientemente, el *“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera”*¹²³, de fecha 24 de noviembre de 2016, el cual señala que en el proceso de dejación de las armas, las FARC-EP contribuirán por diferentes medios, incluyendo el suministro de información, con la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por MAP, AEI, y MUSE o restos explosivos de guerra (REG) (p. 67), en aras de satisfacer el aspecto 4 del acuerdo, relativo a la solución al problema de las drogas ilícitas, en el cual se convino que: *“La protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural requiere también asegurar el desminado, para lo cual el Gobierno Nacional, tras la firma del Acuerdo Final y en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar”* (p. 106), y el aspecto 5 sobre las víctimas (p. 126); así mismo, en el listado que describe las sanciones que podrán ser impuestas por el Tribunal para la Paz, se menciona que las actividades, trabajos u obras efectuadas desde el momento en que se adoptó el acuerdo sobre *“Limpieza y descontaminación de municiones sin explotar, restos explosivos de guerra y limpieza de minas anti persona”*, de forma personal y directa por cualquier individuo sometido a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, podrán ser consideradas, a solicitud del interesado, por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y por el Tribunal para la Paz al momento de imponer sanciones al solicitante (p. 172 y 179).

20.10.5.6. De conformidad con lo anterior, para la fecha de los hechos, 25 de enero de 2003, el Gobierno Nacional se estaba acopiando de las distintas entidades y comisiones interdisciplinarias para hacerle frente a los retos plasmados en el tratado de Ottawa (2000), como el Observatorio de Minas Antipersonal (2000), la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal-CINAMAP (2002) y estaba creando y reforzando el IMSMA como herramienta de registro de información y primera respuesta a la priorización de las operaciones de desminado humanitario (2002). Aún no estaba realizando labores de desminado humanitario, pues como se expuso, el primer pelotón fue creado hasta el año 2005, y este tuvo como prioridad desminar las bases militares

¹²³ <http://www.acuerdodepaz.gov.co/> [7/08/2017]

que se encontraban minadas con artefactos explosivos puestos por la misma fuerza pública.

20.10.5.7. En el marco de las acciones jurídicas emprendidas por el Estado, la Dirección para la Acción contra Minas Antipersonal¹²⁴ diseñó el **Plan Estratégico 2016-2021**¹²⁵ en materia de desminado humanitario, de conformidad con los reportes de accidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar en el periodo comprendido entre 1990 y 2015, las solicitudes de restitución de tierras y la presencia de hectáreas con cultivos de coca registradas en el país, información que llevó a establecer 4 tipologías definidas como de alta, media, baja afectación y municipios sin afectación registrada. El municipio de La Palma se encuentra ubicado en la tipología II, que incluye a los municipios de mediana afectación.

20.10.5.8. La **Tipología I** relativa a las zonas con alta afectación está compuesta por 199 municipios, ubicados en 24 departamentos y en Bogotá Distrito Capital. Este grupo corresponde al 17.74% del total de municipios del país.

20.10.5.9. En los municipios de esta tipología, se concentran el 75.6% de los accidentes ocurridos en Colombia entre 1990 y diciembre de 2015, así como el 71.54% de las víctimas de la población civil y el 76.19% de las víctimas miembros de la Fuerza Pública.

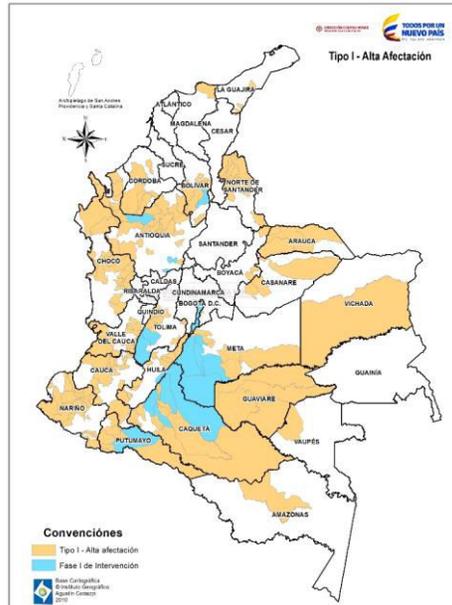
20.10.5.10. Estos municipios también representan el 56.49% de las solicitudes de restitución de tierras, y el 91.19% de hectáreas con cultivos de coca registradas en el país.

20.10.5.11. El siguiente mapa muestra los municipios considerados de alta afectación. El departamento de Cundinamarca no hace parte de esta tipología.

Tipo I: 199 Municipios con alta afectación

¹²⁴ La Acción contra Minas Antipersonal es el conjunto permanente de acciones políticas, sociales y económicas, que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental que generan las MAP y MUSE. Se trata también de la unión de esfuerzos institucionales y sociales, dirigidos a ese fin.

¹²⁵ <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Paginas/Plan-Estrategico-2016-2021.aspx>

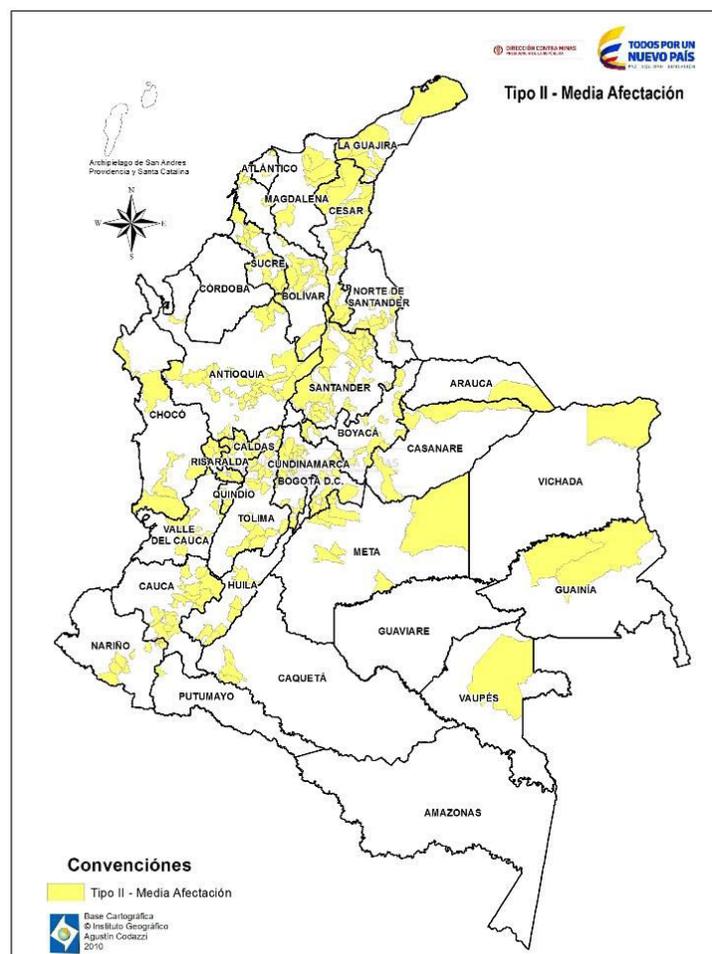


20.10.5.12. La **Tipología II** sobre las zonas de media afectación está compuesta por 291 municipios, ubicados en 28 departamentos del país. Este grupo corresponde al 25.94% del total de municipios del país.

20.10.5.13. En ellos se concentra el 14.95% de los accidentes ocurridos en Colombia entre 1990 y diciembre de 2015, así como el 18.69% de las víctimas de la población civil y el 15.68% de las víctimas miembros de la Fuerza Pública, reportadas en el mismo periodo. Estos municipios también representan el 24.35% de las solicitudes de restitución de tierras, y el 3.17% de hectáreas con cultivos de coca registradas en el país.

20.10.5.14. El siguiente mapa muestra los municipios pertenecientes a esta categoría. Algunas zonas dentro del departamento de Cundinamarca, incluida La Palma, aparecen en él.

Tipo II: 291 Municipios con media afectación



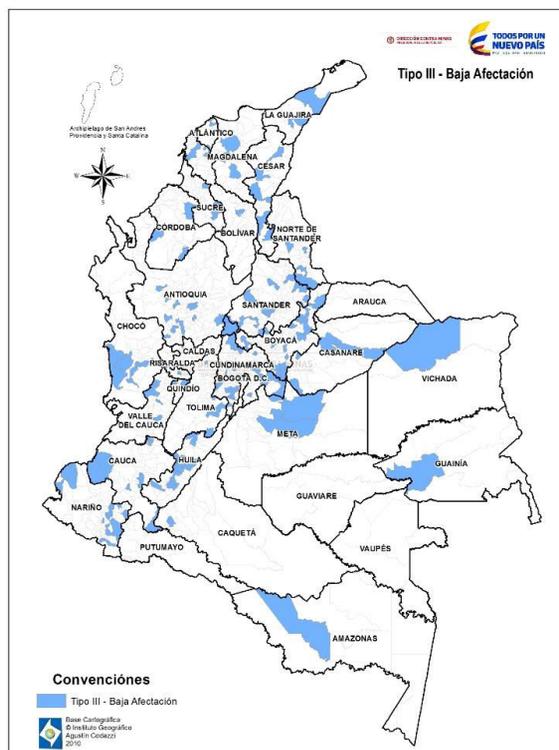
20.10.5.15. La **Tipología III** sobre los municipios con baja afectación, en realidad no cuentan con reportes de accidentes con MAP y MUSE en el IMSMA. No obstante, en estos municipios se ha presentado un bajo número de acontecimientos relacionados con MAP y MUSE sin víctimas (incidentes) tales como desminado militar en operaciones e incautaciones de este tipo de armamentos.

20.10.5.16. Dentro de esta categoría se encuentran 183 municipios, ubicados en 27 departamentos del país. Este grupo corresponde al 16.31% del total de municipios del país.

20.10.5.17. Estos municipios también representan el 4.86% de las solicitudes de restitución de tierras y el 5.5% de hectáreas con cultivos de coca registradas en el país.

20.10.5.18. El siguiente mapa muestra las zonas y municipios ubicados en esta categoría. Algunos de ellos se encuentran dentro de la jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

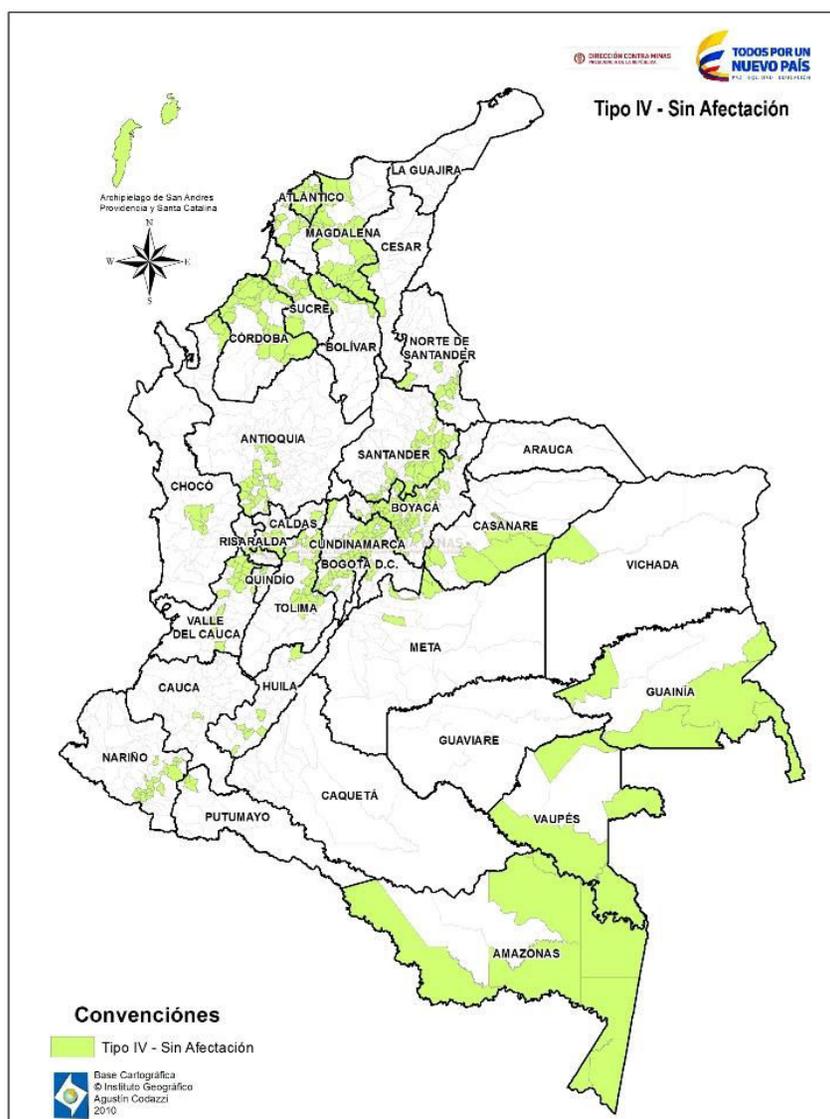
Tipo III: 183 Municipios con baja afectación



20.10.5.19. Finalmente, la **Tipología IV**, sobre los municipios sin afectación, incluye 429 municipios sin registro de eventos por MAP y MUSE en el IMSMA. Éstos, se encuentran ubicados en 28 departamentos. Este grupo corresponde al 38.24% del total de municipios del país. Adicionalmente, representan el 3.05% de las solicitudes de restitución de tierras, y el 0.09% de hectáreas con cultivos de coca registradas en el país.

20.10.5.20. El siguiente mapa muestra las zonas y municipios ubicados en esta categoría; algunos corresponden al departamento de Cundinamarca.

Tipo IV: 429 Municipios sin afectación registrada



20.10.5.21. En este orden de ideas, el municipio La Palma, aunque no hace parte de los municipios o zonas del país considerados como de mayor afectación por accidentes por MAP y MUSE, ha sido incluida en la Tipología II, para ser limpiada como parte del Plan Estratégico diseñado por la dirección de la Acción Integral contra Minas Antipersonal, en el curso de los 4 años que restan para que se cumpla el plazo establecido para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con ocasión de la ratificación y aprobación del tratado de Roma.

20.10.5.22. Dentro de las medidas culturales que los Estados pueden seguir en materia de prevención de accidentes con minas antipersonal, se encuentran las actividades que adelanta el Estado en el ámbito de la estrategia en la **educación en el riesgo de minas antipersonal (ERM)**, cuyo objetivo es *“reducir el riesgo a niveles donde se evite la ocurrencia de nuevos accidentes y se pueda vivir de manera segura a través de la sensibilización sobre el tema en el corto plazo y, en*

*el mediano plazo, a través del fomento de una cultura de comportamientos seguros.*¹²⁶”

20.10.5.23. Dicha obligación se encuentra plasmada en el tratado de Ottawa, según el cual *“Cada Estado Parte que esté en condiciones de hacerlo, proporcionará asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica, así como para los programas de sensibilización sobre minas...”* y *“Los Estados Parte podrán solicitar a las Naciones Unidas, a las organizaciones regionales, a otros Estados Parte su asistencia para (...) d) Actividades de sensibilización sobre el problema de las minas con objeto de reducir la incidencia de las lesiones o muertes causadas por las minas”* (artículo 6. Cooperación y asistencia internacionales).

20.10.5.24. En cumplimiento de este compromiso, el Gobierno a través de la dirección para la Acción Integral para Minas Antipersonal, ha buscado implementar una estrategia preventiva mediante la socialización de comportamientos seguros en el territorio nacional, ofreciendo en 50 municipios¹²⁷ la construcción participativa de un plan local para la difusión de información pública y enlace comunitario, e impartiendo, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA y con el apoyo del Gobierno Suizo, formaciones técnicas en *agente educativo comunitario en acción contra minas antipersonal* en 16 departamentos del país con altos niveles de afectación por minas antipersonal¹²⁸.

20.10.5.25. No debe perderse de vista que el plazo otorgado a Colombia en el marco de la adopción y ratificación del tratado de Ottawa que vence en el año 2021, no abarca esta obligación de impartir comportamientos seguros a las poblaciones más vulnerables a las MAP y MUSE.

¹²⁶ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA, *“Solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción”*, 5 de agosto de 2010, *op-cit*.

¹²⁷ Se trata de los siguientes departamentos y municipios: ANTIOQUIA (Anorí, Carepa, Dabeiba, Ituango, Tarazá, Valdivia y Yarumal), ARAUCA (Araquita, Saravena y Tame), BOLÍVAR (El Carmen de Bolívar, Santa Rosa del Sur y Simití), CALDAS (Samaná), CAQUETÁ (Florencia y Montañita), CAUCA (El Tambo y Páez), CHOCO (Itsmina), CÓRDOBA (Puerto Libertador y Tierralta), GUAVIARE (San José del Guaviare), HUILA (Algeciras y Colombia), META (La Macarena, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Vista Hermosa y Villavicencio), y NARIÑO (Barbacoas, Cumbal, Cumbitara, La Llanada, Los Andes (Sotomayor), Policarpa, Ricaurte, Samaniego y San Cruz Guachavéz), NORTE DE SANTANDER (Teorama y Tibú), PUTUMAYO (Puerto Asís, Puerto Guzmán y Valle del Guamuez), TOLIMA (Chaparral, Planadas y Rioblanco) y VALLE DEL CAUCA (Florida y Palmira). *Ibidem*

¹²⁸ *Ibidem*.

20.10.5.26. En todo caso, estas campañas preventivas permiten disminuir el riesgo de accidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar, más no evitarlos del todo. La población puede estar instruida acerca de las acciones a tomar y aquellas a evitar ante la sospecha de encontrar un artefacto explosivo, pero verse engañada fácilmente en razón a que los materiales de fabricación de estas armas dificultan su detección, *“por cuanto incluyen recipientes y jeringas plásticas, así como elementos de uso común como radios, latas de gaseosa, bolsas de basura, etc. que pretenden tomar ventaja de la familiaridad de las víctimas con dichos utensilios¹²⁹”*. Además, los esfuerzos que invierte el Estado en enseñar prácticas seguras a las poblaciones afectadas con la presencia de minas antipersonal, ya sea directamente o a través de agentes comunitarios, no es una garantía de que la persona que haya recibido esta información vaya a actuar con la prudencia y diligencia requerida.

20.10.5.27. De modo que, la obligación del Estado en el emprendimiento de campañas de ERM es tan sólo de medio, más no de resultado, y por lo tanto no resulta posible imputarle aquellos daños que devengan de un accidente con un artefacto explosivo improvisado o una mina antipersonal porque dichas campañas finalmente no resulten efectivas para obtener en el corto o mediano plazo el efecto deseado.

20.10.6. Finalmente, en relación con la obligación que le asiste al Estado de **indemnizar a las víctimas de minas antipersonal**, se inicia por resaltar el lugar protagónico que adquiere el principio de solidaridad, el cual permea toda la política nacional de asistencia y reparación a quienes hayan tenido un accidente con una mina antipersonal, ya sea como *fundamento de las medidas de atención y asistencia humanitaria* ofrecidas a las víctimas del conflicto armado interno¹³⁰, como *directriz o criterio para brindar la atención humanitaria*, la cual debe ser ofrecida de *“manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de*

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Al efecto, la Ley 418 de 1997, *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”* establece: *“Artículo 16. En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno...”*. El derecho a subsidio familiar de vivienda y la asistencia en materia de crédito, también mencionan expresamente este principio, en los artículos 26 y 32. El artículo 9 de la Ley 782 de 2002, prorrogada por las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 establece lo siguiente: *“En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15 (...)”*.

vulnerabilidad de los afectados”¹³¹ y como la *participación y colaboración del sector privado y la comunidad civil* en las soluciones que desde la institucionalidad se contemplan a favor de las víctimas del conflicto¹³².

20.10.6.1. Con el fin de cumplir con esos propósitos y costear los servicios ofrecidos en la ruta de atención y reparación de las víctimas de MAP y MUSE, el legislador ha creado el *Fondo de Reparación a las Víctimas de la Violencia* administrado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹³³, el *Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Fosyga)* y los recursos de la *Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT)* administrados por el Ministerio de Salud y Protección Social¹³⁴.

20.10.6.2. Estos fondos de solidaridad permiten centralizar en una entidad extrajudicial las indemnizaciones otorgadas a las víctimas, con lo cual se les ofrece un sistema de reparación uniforme, más expedito y menos costosos que la vía judicial, a la vez que permite descongestionar a la jurisdicción¹³⁵.

161. (...) Si los fondos de indemnización no asumieran los daños en cuestión, las acciones judiciales emprendidas por las víctimas amenazarían con congestionar los tribunales, y los jueces se verían obligados a trazar los casos puestos bajo su conocimiento evaluando de forma individual los perjuicios a reparar. La centralización de las demandas en el seno de una sola estructura se presenta a priori como un medio para evitar la obstrucción de los tribunales mediante el flujo de demandas potenciales y de facilitar un reglamento de perjuicios más eficaz y menos costoso que la vía jurisdiccional.

162. En definitiva, el enfoque del legislador traduce la voluntad de

¹³¹ Decreto Presidencial 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, artículo 2.

¹³² Es el caso del deber de las entidades del sector privado vinculadas directa o indirectamente con el tema de tierras y aquellas que presten servicios públicos, de brindar el apoyo e información para los propósitos de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (Decreto 4829 de 2011, “Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”, artículo 31, literal g), la obligación para las autoridades de poner en marcha una “*campana sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional*” (Decreto-Ley 4635 de 2011, “por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, artículo 53, parágrafo 1), La inclusión “*del deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación*” (Ley 1448 del 10 de junio de 2011, artículo 14), y como aspecto necesario para lograr la superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas y la consagración del día nacional de la memoria y *solidaridad* con las víctimas (*Ibidem*, artículo 142).

¹³³ Ley 1448 de 2011, artículo 46, 137, 292, 293

¹³⁴ Decreto 4800 de 2011, artículo 89 y 166.

¹³⁵ Jonas KNETSCH, “*Le droit de la responsabilité et les fonds d’indemnisation -Analyse en droits français et allemand*”, *op-cit*, p. 108.

realizar economías procesales de modo que se garantice la aplicación uniforme del régimen especial de indemnización por un organismo extrajudicial único.

20.10.6.3. También permiten fomentar la paz, en tanto su creación “*se inscribe igualmente en un razonamiento dirigido a pacificar la relación entre las víctimas y los autores del daño. La presentación de un organismo neutro parece incluso capaz de restaurar la armonía social a la vez que disminuye las necesidades más inmediatas de las víctimas, a saber, la indemnización de sus perjuicios.*”¹³⁶

20.10.6.4. Gracias a su existencia, las víctimas de minas antipersonal cuentan con *i) atención prioritaria en la etapa de atención de urgencias y hospitalaria*, mediante; gastos de transporte y movilización de las víctimas a los establecimientos hospitalarios o clínicos¹³⁷, acceso a una ayuda humanitaria inmediata, hasta por un mes y prorrogable, consistente en atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia, alojamiento transitorio en condiciones dignas¹³⁸, ayuda humanitaria hasta de 2 smlmv en casos de heridas leves que otorguen una incapacidad mínima de 30 días¹³⁹; inclusión en el Registro Único de Víctimas-RUV del Ministerio Público¹⁴⁰; asesoría, atención, orientación y acompañamiento psicojurídico desde un enfoque diferencial y de derechos en los centros regionales de atención y reparación a víctimas¹⁴¹, afiliación al régimen subsidiado de seguridad social¹⁴²; *ii) rehabilitación médica básica, física y psicológica*, mediante el acceso al restablecimiento de sus condiciones físicas y psicosociales que ofrece el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas¹⁴³, acceso gratuito para los niños, niñas y adolescentes lesionados a un servicio gratuito y por el tiempo definido según criterio técnico-científico a tratamiento médico, prótesis, órtesis y asistencia psicológica, que garanticen su plena rehabilitación¹⁴⁴; *iii) atención médica y psicológica continuada*, que consta del derecho a acceder nuevamente servicios en asistencia en salud por hechos

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ Decreto 56 de 2015, “*Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del Fosyga y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT*”, artículos 25 y 29.

¹³⁸ Ley 1448 de 2011, artículo 47 y Decreto 4800 de 2011, artículo 102.

¹³⁹ Decreto 4800 de 2011, artículo 105.

¹⁴⁰ Decreto 4800 de 2011, artículo 27.

¹⁴¹ Decreto 4800 de 2011, artículo 124.

¹⁴² Ley 1448, artículo 52 parágrafo 2 y Decreto 4800 de 2011, artículo 87.

¹⁴³ Ley 1448 de 2011, artículo 135 y Decreto 4800 de 2015, artículo 88.

¹⁴⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 189.

sobrevivientes relacionados con el accidente por MAP, MUSE o AEI¹⁴⁵ ; iv) *inclusión social, escolar y económica*, mediante el acceso gratuito a educación preescolar, básica y media con enfoque diferencial y desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos¹⁴⁶, acceso prioritario a los ciclos 1 al 6 de los modelos flexibles del Programa Nacional de Alfabetización de las Secretarías de Educación certificadas, para personas mayores de 15 años y adultos iletrados¹⁴⁷, participación en procesos de selección, admisión y matrícula así como a incentivos que les permitan acceder a la oferta académica de las instituciones de educación superior, en especial a mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad¹⁴⁸, participación en forma prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como de los subsidios financiados por el Icetex¹⁴⁹, acceso a las rutas de atención y orientación con enfoque diferencial para la identificación de los intereses, capacidades, habilidades y aptitudes que faciliten su proceso de formación y capacitación, articulado a los programas de empleo urbano y rural del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y acceso a programas de formación titulada, complementaria o de apoyo para el emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo con la colaboración del SENA¹⁵⁰; v) indemnizaciones administrativas conforme a lo estipulado en la Ley 1448 de 2011¹⁵¹ y el Decreto 4800 de 2011, artículo 149, hasta por 30 smlmv en caso de lesiones que no causen incapacidad permanente¹⁵², hasta 40 smlmv en caso de lesiones que produzcan incapacidad¹⁵³, o 180 smlmv en casos de incapacidad permanente¹⁵⁴; y vi) *en casos de muerte de la víctima del accidente con MAP/MUSE/AEI*, el derecho a recibir inmediatamente o en el menor tiempo asistencia funeraria o indemnización por gastos funerarios hasta 750 smlmv en favor de los familiares que no cuenten con recursos para sufragar estos gastos¹⁵⁵, derecho a una indemnización individual por vía administrativa por homicidio hasta 40 smlmv¹⁵⁶ o a indemnización por muerte de la víctima¹⁵⁷.

¹⁴⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 59.

¹⁴⁶ Decreto 4800, artículo 91.

¹⁴⁷ Decreto 4800, artículo 91, parágrafo 2.

¹⁴⁸ Decreto 4800 de 2011, artículo 95.

¹⁴⁹ Decreto 4800 de 2011, artículo 95, parágrafo 1.

¹⁵⁰ Decreto 4800 de 2011, artículo 96.

¹⁵¹ “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*”

¹⁵² Decreto 4800 de 2011, artículo 149, numeral 3 y Resolución 848 de 2014, artículo 4, numeral 2.

¹⁵³ Decreto 4800, artículo 149, numeral 2.

¹⁵⁴ Decreto 056 de 2015, artículo 14 y 27.

¹⁵⁵ Decreto 4800 de 2011, artículo 97 y Decreto 056 de 2015, artículo 19 y 28.

¹⁵⁶ Decreto 4800, artículo 149.

¹⁵⁷ Decreto 56 de 2015, artículo 19 y 28.

20.10.6.5. Valga la pena agregar que, la Corte IDH ha reconocido los avances llevados a cabo por el Estado en materia de reparación de víctimas del conflicto armado, mediante la promulgación de la ley de víctimas¹⁵⁸.

20.11. De manera que, en todos los casos de accidentes con MAP y MUSE, el juez de daños deberá remitir a las víctimas a esta ruta de atención, para que puedan ser beneficiarias de las indemnizaciones administrativas y demás derechos prestacionales y servicios asistenciales previstos en la ley, y ofrecidos por las distintas entidades que prestan los servicios requeridos, tanto a las víctimas directas, como a los familiares de una víctima mortal.

20.12. Del análisis que precede, la Sala considera que no posible condenar a la entidad demandada por la omisión en el deber de prevenir las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal de las víctimas del accidente con MAP, MUSE o AEI, en el caso concreto.

20.13. De un lado, no es posible afirmar que haya habido un incumplimiento del deber de protección bajo la óptica de la responsabilidad internacional -artículo 1.1 de la Convención Americana- en tanto el Estado ha dispuesto un espectro legislativo para reglamentar las labores de desminado humanitario y de ERM de forma responsable y bajo los protocolos internacionales que la primera de estas actividades, considerada riesgosa, demanda; ha puesto en marcha medidas jurídicas, políticas y culturales para adelantar el desminado en todo el territorio nacional, directamente, a través de los distintos pelotones de desminado con los que cuenta la fuerza pública, así como a través de las organizaciones civiles acreditadas para ese fin; y ha creado un sistema de indemnización mediante la adopción de la Ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, al igual que la ruta de atención médica y de asistencia en otros derechos sociales, económicos y culturales.

¹⁵⁸ Caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2013: “472. En el presente caso, la Corte reconoce y valora los avances llevados a cabo por el Estado en materia de reparación de víctimas del conflicto armado, los cuales se han venido desarrollando, con más ahínco, a partir de la promulgación de la Ley de Víctimas. Asimismo, resulta claro que, tal y como lo mencionó el declarante a título informativo en su exposición durante la audiencia y en el documento que entregó durante ésta⁷⁴⁹, la situación a la que ha llegado el Estado ha sido producto de una evolución del conflicto y de las medidas tomadas por el gobierno no solo para combatirlo, sino también para que independientemente de lo que suceda con aquél, las víctimas tengan derecho a una reparación...”

20.14. Dentro del marco de la responsabilidad internacional del Estado, no hay que perder de vista que en las declaraciones de responsabilidad internacional contra Colombia, por violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno, la Corte IDH ha estudiado de forma detallada los decretos adoptados por el Gobierno desde finales de los años 80, que constituyeron la génesis de los grupos paramilitares en el país¹⁵⁹, a partir de lo cual consideró que el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes, el cual, mientras subsista, acentúa los deberes especiales de prevención y protección a su cargo en las zonas en que exista presencia de estos grupos armados ilegales. En el caso de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia del 31 de enero de 2006, señaló:

126. Sin embargo, esas medidas no se vieron traducidas en la desactivación concreta y efectiva del riesgo que el propio Estado había contribuido a crear. Con la interpretación que durante años se le dio al marco legal, el Estado propició la creación de grupos de autodefensas con fines específicos, pero éstos se desbordaron y empezaron a actuar al margen de la ley. De este modo, al haber propiciado la creación de estos grupos el Estado creó objetivamente una situación de riesgo para sus habitantes y no adoptó todas las medidas necesarias ni suficientes para evitar que éstos puedan seguir cometiendo hechos como los del presente caso. La declaratoria de ilegalidad de éstos debía traducirse en la adopción de medidas suficientes y efectivas para evitar las consecuencias del riesgo creado. Esta situación de riesgo, mientras subsista, acentúa los deberes especiales de prevención y protección a cargo del Estado en las zonas en que exista presencia de grupos paramilitares, así como la obligación de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra la población civil.

127. La falta de efectividad en la desarticulación de las estructuras paramilitares surge además de las motivaciones y características de la legislación adoptada a partir de 1989 y hasta la actualidad (supra párrs. 95.8 a 95.20), así como también del análisis de la intensidad cuantitativa y cualitativa de violaciones de derechos humanos cometidas por paramilitares en la época de los hechos y en años subsiguientes, actuando por sí mismos o en connivencia o colaboración con agentes estatales, vis-à-vis los altos índices de impunidad en que quedaban ese tipo de hechos.

¹⁵⁹ Se trata del Decreto n.º 813 de 9 de abril de 1989 "por el cual se dictan disposiciones tendientes a combatir los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente llamados paramilitares, y se crea una Comisión Coordinadora y Asesora para este propósito"; el Decreto n.º 814 de abril 19 de 1989 por el cual "se crea el Cuerpo Especial Armado contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares", y de acuerdo con el cual la declaratoria de estado de sitio obedeció, entre otras razones, a la acción de grupos armados que atentan contra la paz pública y pretenden desestabilizar las instituciones legítimamente constituidas; el Decreto n.º 815 de abril 19 de 1989 "por el cual se suspenden algunas normas incompatibles con el estado de sitio" y que estableció la posibilidad de que por conducto de los comandos autorizados, civiles pudieran obtener, como de propiedad particular, armas considerados como de uso privativo de las Fuerzas Armadas, entre otros decretos y leyes.

20.15. Así las cosas, desde la perspectiva de la responsabilidad internacional, no es posible ubicar el fenómeno de las minas antipersonal en la motivación que ha dado lugar a las condenas emitidas por la Corte IDH contra Colombia, pues el riesgo al que el Estado sometió a la población mediante la adopción de los decretos que dieron origen a los grupos paramilitares en el país, se circunscribe a las violaciones de derechos humanos cometidas por esos grupos armados ilegales en connivencia y apoyo de las fuerzas armadas, y no a las actuaciones de los grupos guerrilleros, que son los que instalan este tipo de artefactos explosivos¹⁶⁰.

20.16. De igual manera, bajo la óptica de responsabilidad del Estado clásica, no habría lugar a condenar **únicamente** bajo el régimen objetivo basado en la solidaridad o en la posición de garante, por las razones expuestas anteriormente, ni bajo el régimen de falla del servicio en tanto la obligación de desminar la totalidad del territorio colombiano, de conformidad con la Ley 554 del 14 de enero de 2000, *“Por medio de la cual se aprueba la convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción”* no ha sido infringida. Por el contrario, se observa que el Plan Estratégico diseñado por la Acción Integral contra Minas Antipersonal en materia de desminado humanitario, ha incluido al municipio La Palma dentro de las zonas de mediana afectación, y será limpiada dentro del plazo fijado para este fin.

20.17. En cuanto al régimen de responsabilidad por riesgo creado, el fallo ha recogido dos eventos en los que habría lugar a condenar, pero que no corresponden al caso en estudio; se trata de los accidentes con MAP/MUSE/AEI

¹⁶⁰ No existe condena alguna de la Corte IDH contra el Estado por las violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana perpetradas por grupos guerrilleros. En el caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, sentencia del 30 de noviembre de 2012, la Corte absuelve al Estado por los actos de pillaje y saqueo contra los habitantes del caserío, denunciados por los representantes y la Comisión, ya que quedó demostrado que estos habían sido cometidos por la guerrilla de las FARC: *“226 (...) la Corte observa que ha sido presentada evidencia indicando que miembros de la guerrilla FARC se encontrarían presentes en el caserío de Santo Domingo en fechas posteriores a los hechos de 13 de diciembre de 1998¹⁶⁰. 227. Por tanto, la prueba aportada no permite concluir claramente que los únicos combatientes que se hicieron presentes en el caserío a partir del día 13 de diciembre de 1998 fueran miembros de las Fuerzas Armadas Colombianas, por lo que no hay suficiente evidencia para considerar responsable al Estado de los pillajes y saqueos que la Comisión y los representantes le atribuyen.”* En el caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, sentencia de 20 de noviembre de 2013, quedó probado que la población afrocolombiana de la región tuvo que soportar en su territorio la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, acompañada de amenazas, asesinatos y desapariciones, que originaron su desplazamiento forzados a gran escala, en particular durante la segunda mitad de los años 1990, y que la operación militar llamada “Génesis” que se llevó a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el área general del Río Salaquí y Río Truandó, estuvo dirigida a capturar y/o destruir integrantes del grupo guerrillero de las FARC, dio origen a la mayor parte de las violaciones puestas de presente ante la comisión. No obstante, la situación relativa a los actos cometidos por la guerrilla, como aspecto relevante sobre el contexto en el lugar de los hechos, no merecieron pronunciamiento alguno por parte de la Corte.

ocurridos en las bases militares que fueron minadas por el mismo Ejército Nacional, se trate de una víctima militar o civil, y casos de accidentes con estos artefactos explosivos en una proximidad *evidente* a un órgano representativo del Estado, que permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad.

20.18. Como se mencionó en la parte final del aspecto relativo a la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como corolario del deber de protección consagrado en el artículo 1.1 de la Convención, este fallo solicitará la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal ofrecida por el Gobierno.

20.19. Así las cosas, con la finalidad de permitir **el restablecimiento de los derechos afectados** a los actores, la Sala ordenará remitir copia del presente fallo a la Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal, de modo que: el evento se registre en el IMSMA; la señora Luz Myriam Vasco Basabe y su hijo Juan Diego Vega sean incluidos, si es que ya no lo están, en la ruta de atención y reparación en mención, a fin de que puedan gozar de todos los servicios asistenciales e indemnizatorios dispuestos para el goce efectivo de sus derechos; y se informe a la Fiscalía General de la Nación sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrió el evento, para facilitar la correspondiente investigación penal.

En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera –Subsección “B”- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA

CONFIRMAR la sentencia del 2 de mayo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

PRIMERO. La Sala Plena de Sección Tercera unificará su jurisprudencia en el sentido de afirmar que; *i)* habrá lugar a declarar la responsabilidad del Estado por los daños causados con MAP/MUSE/AEI en casos en los que la proximidad *evidente* a un órgano representativo del Estado, permita afirmar que el artefacto

explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad, o suceda en una base militar con artefactos instalados por el mismo Ejército Nacional, *ii*) el Estado de Colombia no ha infringido su deber de prevenir y respetar los derechos de las víctimas de MAP/MUSE/AEI, en los términos del artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el análisis acerca del alcance y naturaleza de la obligación de prevenir las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal de estas víctimas, y en atención a las particularidades del fenómeno y la dinámica del conflicto armado en Colombia, al marco legislativo dispuesto por el Estado para adelantar labores de desminado humanitario y de ERM, a las disposiciones adoptadas en materia de indemnización mediante la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, y recordando que el mero hecho de que se presente la violación de un derecho contemplado en la Convención Americana no constituye un incumplimiento de las obligaciones convencionales adquiridas por el Estado, *iii*) no obstante, será deber del juez de daños solicitar la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal ofrecida por el Gobierno, a través de las distintas entidades que prestan los servicios requeridos según sus necesidades para asistir a las personas que hayan tenido este tipo de lesiones así como a los familiares de una víctima mortal.

SEGUNDO. Por medio de la Secretaría de esta Corporación, se deberá remitir copia del presente fallo a la Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal-DAICMA, de modo el evento se registre en el IMSMA; la señora Luz Myriam Vasco Basabe y su hijo Juan Diego Vega sean incluidos, si es que ya no lo están, en la ruta de atención y reparación coordinada por el DAICMA y ofrecida por el Gobierno Nacional, a fin de que puedan gozar de todos los servicios asistenciales e indemnizatorios dispuestos para el goce efectivo de sus derechos; y esta informe a la Fiscalía General de la Nación sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que ocurrió el evento, para facilitar la correspondiente investigación penal.

TERCERO. Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de primera instancia para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente de la Sala

JAIME RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrada
Salvamento de Voto

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaración de voto- salvamento parcial

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrada
Salvamento parcial

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA
Magistrado

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado
Salvamento de voto

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado (impedido)