



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS ÉTNICOS
GRUPO DE JUSTICIA TRANSICIONAL**

EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

Bogotá, Diciembre de 2011

EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

MARIO GONZÁLEZ VARGAS
Procurador Delegado para la Prevención en Materia de Derechos
Humanos y Asuntos Étnicos

SAUL EMIR RAMÍREZ QUESADA
Coordinador Justicia Transicional

JOSÉ FERNANDO GÓMEZ ROJAS
GUSTAVO GARCÉS ESCOBAR
DANIEL FERNANDO ESPINOSA SILVA
Asesores Grupo Justicia Transicional

CONTENIDO

Presentación

- 1. Las actividades de desminado humanitario en el ámbito internacional**
- 2. El desminado humanitario en Colombia**
 - Fundamentos constitucionales y legales para realizar desminado humanitario
 - El CONPES 3567 de febrero de 2009
 - De la Fuerza Pública a las organizaciones no gubernamentales de desminado en materia de desminado.
 - El desarrollo del artículo 9º de la Ley 1421 de 2010
 - El criterio de definición de zonas de desminado por parte de civiles: asignación de tareas
 - Las zonas de consolidación
- 3. La utilización de civiles en actividades de desminado humanitario en medio del conflicto armado: responsabilidad por infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH)**
- 4. La responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho de un tercero**
- 5. La inobservancia del deber de garantía como responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos**
- 6. Conclusiones y Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación**

PRESENTACIÓN

La Procuraduría **General** de la Nación, en cumplimiento de los numerales 1º y 5º del artículo 277 de la Constitución Política, ejerce la función de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes.

De acuerdo con el numeral 2º del artículo 277 constitucional, le corresponde al Procurador General de la Nación proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad. En ese sentido, el artículo 7º del Decreto 262 de 2000 le confiere al Procurador la facultad de formular criterios de intervención en actividades de vigilancia superior con fines preventivos y de protección a los derechos humanos.

Por su parte, de conformidad con el artículo 5º de la Resolución 490 de 2008, prevenir (en estricto sentido) significa "promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas o acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas, a partir de la elaboración de investigaciones y alertas pertinentes".

*En tratándose de derechos humanos, el deber de prevención por parte de los Estados "abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado"*¹.

El presente informe analiza y da a conocer las preocupaciones de la Procuraduría General de la Nación respecto del artículo 9º de la Ley 1421 de 2010, que faculta al Gobierno Nacional para que delegue en particulares las labores de desminado humanitario, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones.

En ese sentido, se expondrá brevemente el panorama internacional del desminado humanitario y los estándares internacionales que rigen la materia; el desminado humanitario desde el contexto colombiano y la política pública que se ha diseñado al respecto. Posteriormente, se plantearán los escenarios de responsabilidad del Estado

¹ Este ha sido el entendimiento del deber de prevención en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), tal como se establece en el Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México del 16 de noviembre de 2009 (párr. 252). La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado reiteradamente al respecto en los siguientes casos: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, *supra*, párr. 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*, *supra* nota, párr. 149, y *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, *supra* nota, párr. 63.

colombiano en materia de desminado humanitario por civiles y se presentarán las conclusiones y algunas recomendaciones con el fin de prevenir eventuales violaciones de derechos humanos.

1. LAS ACTIVIDADES DE DESMINADO HUMANITARIO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha indicado que en escenarios de conflicto armado, las guerras deberían terminar cuando cesen las hostilidades.² Sin embargo, la existencia de minas antipersona sigue causando muertes y lesiones después del cese de hostilidades.

Por otro lado, existen contextos – como el colombiano – en los cuales aún persiste un conflicto armado de carácter interno, donde el uso de minas antipersona ha sido utilizado como método de guerra, prohibido por el Derecho Internacional Humanitario, que confiere una importante ventaja estratégica a los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) frente a la Fuerza Pública.

De acuerdo con las Naciones Unidas, incluso con adiestramiento, los expertos en eliminación de minas calculan que por cada 5.000 minas eliminadas, un trabajador morirá y dos resultarán heridos debido a explosiones accidentales.³ Adicionalmente, cada año entre 15.000 y 20.000 personas pierden la vida o quedan heridas en al menos 60 países, como causa de minas antipersona.⁴ En todos los conflictos desde 1938 se han utilizado minas antipersona, causando la muerte o heridas a no combatientes, y sólo han alcanzado un número limitado de objetivos militares.⁵ Las minas pueden mutilar indiscriminadamente durante décadas.⁶

Las anteriores cifras son realmente alarmantes y, en sí mismas, justifican las labores de desminado humanitario, teniendo en cuenta que aproximadamente el 80% de las víctimas de minas antipersona son civiles.⁷

Para la realización de las actividades de desminado humanitario, la ONU cuenta con catorce organismos. La mayor parte del trabajo (remoción de minas y educación sobre los riesgos relacionados) se lleva a cabo por organizaciones no gubernamentales (ONGs).⁸ Las Naciones Unidas apoyan la acción contra las minas en treinta países y tres territorios. El grado de la participación de Naciones Unidas depende del alcance del problema, de la cantidad de asistencia solicitada por los gobiernos nacionales, o la necesidad de entregar suministros de socorro a las comunidades aisladas afectadas por las minas.⁹

² Comité Internacional de la Cruz Roja, información disponible en <http://www.icrc.org/spa/war-and-law/weapons/anti-personnel-landmines/index.jsp> (página consultada el 28 de octubre de 2011).

³ Información disponible en <http://www.un.org/es/globalissues/demining/> (página consultada el 20 de octubre de 2011).

⁴ Información disponible en <http://www.un.org/es/peace/mine/what.shtml> (Página consultada el 19 de octubre de 2011).

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ <http://www.un.org/es/peace/mine/who.shtml> (Página consultada el 19 de octubre de 2011).

⁹ <http://www.un.org/es/peace/mine/happen.shtml> (Página consultada el 19 de octubre de 2011).

Cuando se habla de desminado humanitario, se hace referencia a actividades más allá de la simple extracción de minas del suelo. En efecto, las Naciones Unidas han identificado cinco grandes grupos de actividades relacionadas con desminado humanitario: i) Remoción y destrucción de minas, restos de materiales explosivos de guerra y delimitación de las zonas afectadas; ii) Educación para que la gente entienda los riesgos a los que se enfrenta y se mantenga fuera del alcance de éstas; iii) Asistencia médica y servicios de rehabilitación para las víctimas; iv) Defensa de un mundo libre de la amenaza de las minas y la promoción entre los países para que sean Partes de los tratados internacionales que regulan el tema; y v) Cooperación para la destrucción de las reservas de minas de cada país.¹⁰

Finalmente, la contaminación por armas va más allá de la existencia de minas antipersonal. También existen restos explosivos (sin explotar o abandonados) y artefactos explosivos improvisados.

1.1. Estándares internacionales de desminado humanitario

En relación con el concepto mismo de "estándares" de derechos humanos, la Procuraduría entiende que éstos se desarrollan con el fin de proteger los derechos humanos contra violaciones de individuos, grupos o Estados.

La razón de ser de un "estándar" se relaciona con el reconocimiento de la existencia de diferencias culturales, lo cual conlleva la necesidad de establecer ciertas "reglas comunes" – en lo posible "universalizables" – que puedan ser traducidas en un documento escrito.¹¹ Los estándares simbolizan acuerdos éticos, normativos e intelectuales, en la medida en que promueven el intercambio cultural y el entendimiento mutuo.¹²

Los documentos contentivos de estas reglas comunes toman el reconocimiento de "estándares" y pueden ser vinculantes jurídicamente, dependiendo de la voluntad de quienes hacen parte del acuerdo. Así, convenciones, pactos o tratados normalmente se consideran jurídicamente vinculantes, a diferencia de las declaraciones y recomendaciones.

En el caso de las Naciones Unidas, el procedimiento de diseño de estándares consiste generalmente en i) un estudio preliminar acerca de los aspectos técnicos y legales del tema a ser regulado a nivel internacional; ii) los resultados del estudio preliminar se llevan a una instancia decisoria, la cual opta – o no – por regular dicho tema, definir su alcance y definir la naturaleza jurídica del documento que se ha de elaborar, e.g. tratado, recomendación, declaración; iii) Los Estados Miembros pueden intervenir y proponer los aspectos que consideren pertinentes; iv) La instancia

¹⁰ <http://www.un.org/es/peace/mine/what.shtml> (Página consultada el 19 de octubre de 2011).

¹¹ UNESCO (2011), información disponible en http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹² *Ibíd.*



decisoria prepara un reporte final que incluye las observaciones de los Estados Miembros, el cual constituye un borrador para ser votado y posteriormente adoptado como instrumento internacional. Como instrumento que es, éste se considera un “estándar” en la materia.¹³

Lo anterior, con el propósito de indicar que el desminado humanitario se regula por normas internacionales que establecen *estándares* en cuanto a la metodología y tecnología requeridas para detectar y remover minas. Las Naciones Unidas cumplen un importante rol en materia de gestión de calidad.¹⁴

Como antecedente relevante en materia de desminado humanitario, la Resolución 51/45 S del 10 de diciembre de 1996 de la Asamblea General de las Naciones Unidas exhorta a todos los Estados a que *procuren* decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersonal. Si bien este instrumento internacional no se considera jurídicamente vinculante, es también cierto que marca una decisión política concertada a nivel internacional.

Como prueba de ello, se crearon posteriormente la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción” (1997), la “Convención sobre ciertas armas convencionales” (1980, enmendada en 2001), y la “Convención sobre Municiones en Racimo” (2008), entendidos como los “documentos sustanciales” que rigen la materia del desminado humanitario.¹⁵

Por otro lado, numerosos informes del Secretario General de las Naciones Unidas, así como Resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de este mismo organismo, han establecido los marcos de conducta necesarios para llevar a cabo labores de desminado humanitario en países en conflicto y postconflicto.

En el año 2001 se crearon los Estándares Internacionales en materia de Desminado (“IMAS” por sus siglas en inglés) en el seno del Grupo de Coordinación Inter-agencial de Naciones Unidas.¹⁶ Los IMAS se diseñaron luego de un proceso consultivo y participativo y están sujetos a revisión permanente, **lo cual evidencia su vocación de adaptabilidad a nuevas circunstancias.**¹⁷

Los IMAS que se han escrito hasta la fecha pueden ser consultados en la página Web www.mineactionstandards.org, entre los cuales se destacan los siguientes:

¹³ Ibid.

¹⁴ <http://www.un.org/es/peace/mine/how.shtml> (Página consultada el 19 de octubre de 2011).

¹⁵ Naciones Unidas, información disponible en <http://www.un.org/es/peace/mine/docs.shtml> (página consultada el 31 de octubre de 2011).

¹⁶ <http://www.mineactionstandards.org/> (Página consultada el 20 de octubre de 2011).

¹⁷ Ibid.

- Establecimiento de programas de desminado
- Prueba de equipos
- Despeje de minas
- Acreditación y monitoreo
- Investigación no-técnica (*non-technical survey*)
- Investigación técnica (*technical survey*)
- Entrenamiento
- Demarcación y señalización
- Salud y seguridad ocupacional
- Educación en el riesgo
- Evaluación de programas de desminado

2. EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

2.1. Fundamentos constitucionales y legales para realizar desminado humanitario

En primer lugar, el artículo 2º de la Constitución Política de 1991 indica que mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica son fines esenciales del Estado. Como complemento de lo anterior, el artículo 366 de la Carta Política señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Es por ello que mantener la seguridad e integridad de los ciudadanos constituye un servicio público a cargo del Estado.

En segunda instancia, en virtud del Bloque de Constitucionalidad fundamentado en el artículo 93 de la Constitución Política, **la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa de 1997) hace parte del ordenamiento jurídico interno, por lo cual es jurídicamente vinculante para el Estado colombiano.** Así lo expresó la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 991 de 2000, en la cual se declaró que el mencionado tratado se ajustaba a la Constitución Política, así como la declaratoria de exequibilidad de la Ley 554 de 2000, aprobatoria de la Convención de Ottawa.

En ese sentido, en virtud de los artículos 4º y 5º de la Convención de Ottawa, Colombia asumió la obligación internacional de 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.

Igualmente, el Estado colombiano se encuentra obligado a identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptar todas las medidas necesarias 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.

En tercer lugar, luego de la expedición de la Ley 1448 de 2011, comúnmente denominada "Ley de víctimas y restitución de tierras", es claro que en materia de restitución de tierras, es obligación del Estado colombiano garantizar que las tierras restituidas estén libres de minas antipersonal.

Finalmente, es importante reiterar que la Ley 759 de 2002 (creación de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersonal – CINAMAP -), el Decreto 2150 de 2007 (creación del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – PAICMA -), la Ley 1421 de 2010 (que prorroga las Leyes 418, 548, 782 y 1106 respectivamente) y el Decreto 3750 de 2011 (que reglamenta el artículo 9º de la Ley 1421 de 2010), constituyen, a la fecha, el marco legal interno en materia de desminado humanitario.

2.2. El CONPES 3567 de febrero de 2009

El documento que se presentó al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en el mes de febrero de 2009, plantea las acciones previstas para el fortalecimiento de la denominada "Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)" para el período 2009-2019.

Las acciones propuestas en el CONPES 3567 de 2009 tienen como propósito principal garantizar el desarrollo social y económico de las comunidades, de manera que éste no se vea afectado por la existencia de minas antipersonal.¹⁸

El CONPES 3567 se desarrolla en siete secciones, en las cuales se presentan de manera sucinta los antecedentes para la presentación de dichas políticas; un marco conceptual y teórico; un diagnóstico sobre la situación de las minas antipersona en Colombia; las estrategias, objetivos y líneas de acción en la materia; una estimación de los costos de dicha política; y la formulación de recomendaciones.

Es importante resaltar de dicho documento CONPES que se plantean cuatro ejes problemáticos con respecto al problema de las minas antipersonal: (i) débil coordinación interinstitucional para responder a los problemas que afectan a las comunidades; ii) **insuficiente capacidad institucional para contener la contaminación y desminar el territorio;** iii) deficiente gestión del riesgo por minas en términos de prevención y educación; y iv) dificultades en el proceso de rehabilitación integral e inclusión socioeconómica de las víctimas de minas antipersonal.¹⁹

¹⁸ Departamento Nacional de Planeación (2009), Consejo Nacional de Política Económica y Social, "Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)", documento CONPES 3567, Bogotá D.C., 16 de febrero de 2009, p. 4.

¹⁹ Ibid, p. 25 y ss.

No es el objetivo de este informe de la Procuraduría adentrarse de fondo en el CONPES. Sin embargo, es de la mayor importancia indicar que en el año 2009 se plantearon una serie de planes y políticas dirigidas a trabajar mancomunadamente en la labor de remoción de minas antipersona, luego de identificados los cuatro cuellos de botella arriba descritos, en los cuales no se menciona en acápite alguno la idea de que civiles realicen labores de desminado humanitario.

Este antecedente debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar la política pública en la materia y el papel jugado por la institucionalidad que se ha creado para esos efectos.

2.3. De la Fuerza Pública a las organizaciones no gubernamentales en materia de desminado

Antes de la suscripción de la Convención de Ottawa de 1997, 35 bases militares colombianas contaban con campos minados de protección (de tipo convencional). Luego de la ratificación de este tratado, Colombia cumplió con su primer compromiso como Estado Parte, despejando estas áreas minadas.

La unidad militar que se encargó de esta labor fue el Batallón de Desminado Humanitario denominado “Batallón de Ingenieros No. 60 Coronel Gabino Gutiérrez”, el cual, desde el año 2005, ha venido realizando labores de desminado humanitario en todo el territorio nacional. En la actualidad, el Batallón cuenta con nueve pelotones (27 unidades de desminado humanitario con técnica manual) y tres máquinas barreminas donadas a Colombia por el gobierno de Japón.²⁰

El PAICMA indicó a la Procuraduría que en su Recomendación No. 5, el documento CONPES 3567 exhortó al Comando General de las Fuerzas Militares sobre la necesidad de incrementar a 14 el número de pelotones del Batallón de Desminado en operaciones a 31 de diciembre de 2011.²¹

En consonancia con lo establecido en el CONPES 3567, aclara el PAICMA que en dicha oportunidad se estimó un presupuesto de \$105.647 millones de pesos para el cuatrienio 2009-2012, de los cuales se esperaba recibir un 24% de la cooperación internacional y el 76% restante de las partidas presupuestales asignadas por el Ministerio de Defensa Nacional y el mismo PAICMA. Estas cifras buscaban cubrir los costos de personal, intendencia básica y movilidad de las unidades de desminado humanitario.²²

²⁰ <http://www.mineactionstandards.org/> (Página consultada el 20 de octubre de 2011).

²¹ Lo anterior, en respuesta a un requerimiento de información adicional enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, la cual fue respondida oportunamente por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas el pasado 19 de diciembre de 2011.

²² Ibid.

Sin embargo, en el año 2010, momento en el cual el Estado colombiano solicitó la extensión de plazos de conformidad con el artículo 5º de la Convención de Ottawa, se decidió reevaluar la creación de nuevos pelotones durante el año 2011. En su lugar, se dispuso que los cinco (5) pelotones nuevos que deberían ser creados conforme lo establecido en el CONPES, serían creados a finales de 2012 para ser activados a partir de enero de 2013.²³

Igualmente, se definió con el Inspector General de las Fuerzas Militares, un “calendario de expansión” para el Batallón de Desminado Humanitario, el cual quedó incluido en una solicitud presentada a los países donantes en materia de desminado humanitario (Estados Unidos, Canadá, España e Italia) a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).²⁴ El mencionado calendario fue proyectado de la siguiente manera:

Cuadro “Capacidad de desminado humanitario proyectada para el Estado colombiano – Pelotones del Batallón de Desminado Humanitario 2011-2020”

Año	Pelotones
2011	9
2012	9
2013	14
2014	16
2015	18
2016	20
2017	20
2018	22
2019	24
2020	25

Fuente: Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, diciembre de 2011

Una vez presentado el anterior plan de acción en materia de fortalecimiento del Batallón de Desminado Humanitario, el PAICMA señaló que los países donantes han manifestado dificultades para aumentar su cooperación para las actividades de desminado en el país.²⁵ Ante este panorama, el PAICMA indicó que ha promovido ante los Ministerios de Defensa y Hacienda y Crédito Público, respectivamente, así como ante el Departamento Nacional de Planeación, para que el fortalecimiento del Batallón sea considerado dentro de las partidas del Presupuesto General de la Nación.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

Como soporte de esta gestión, el PAICMA presentó a la Procuraduría un cálculo estimado sobre la necesidad de recursos financieros para continuar con los planes de fortalecimiento del Batallón de Desminado Humanitario. Al respecto, los costos de creación de pelotones descienden de manera gradual, empezando desde \$ 2,5 millones de dólares en 2012, a \$500.000 dólares en 2019. Los costos de sostenimiento van de \$5,2 millones de dólares en 2012, a \$7,5 millones en 2020. Se espera que la cooperación aporte dos (2) millones de dólares por año, entre el 2012 y 2020. Por tanto, el déficit total estimado – incluyendo creación y sostenimiento de pelotones - varía entre 3,2 millones de dólares en 2012, a 5,5 millones en 2020.²⁶

Queda claro, entonces, que tanto el CONPES 3567 de 2009 como el mismo PAICMA, han manifestado la intención de crear más pelotones de desminado humanitario vinculados al Batallón de Desminado ya existente, así como de fortalecer dichos pelotones.

Sin embargo, como bien se mencionó al inicio de este informe, el Gobierno Nacional promovió en el Congreso de la República, la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales de desminado humanitario realicen estas labores de manera subsidiaria.

Con el fin de aumentar la capacidad instalada en el país, de atender las necesidades de las comunidades afectadas por las minas antipersonal y de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por Colombia como Estado Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el PAICMA - en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares -, solicitó al Gobierno Nacional la inclusión de un artículo relacionado en la ley que prorrogaría la Ley 418 de 1997.

De este modo, la Ley 1421 de 2010 aprobó en su artículo 9º, la facultad de reglamentar el Desminado Humanitario por Organizaciones Civiles en cabeza del Gobierno Nacional. Este proceso de reglamentación inició con la expedición del Decreto Presidencial 3750 del 10 de octubre de 2011 y continuará mediante la adopción de *Estándares Nacionales de Desminado Humanitario*, elaborados con base en los *Estándares Internacionales* (IMAS).

El artículo 9º de la Ley 1421 de 2010 implica un cambio relevante en la política de desminado humanitario. El citado artículo establece lo siguiente:

Artículo 9º. Actividades de Desminado humanitario por organizaciones civiles. Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, adoptará las medidas necesarias sobre la base de estándares internacionales y

²⁶ Ibid.

los principios humanitarios para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles. La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de la naturaleza específica de su actividad, avalará las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional.

Parágrafo. Las excepciones legales otorgadas al Ministerio de Defensa Nacional en la Ley 759 de 2002 serán extensivas a las organizaciones civiles que coadyuven la labor de desminado humanitario en desarrollo exclusivo del traslado de las minas antipersonal en cumplimiento de planes de destrucción y exclusivamente con este propósito.

De acuerdo con el PAICMA, el artículo 9º de la Ley 1421 de 2010 se fundamenta en gran medida en la jurisprudencia constitucional, e.g. la Sentencia C-043 de 1998, la cual definió el servicio público como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas”.

2.4. El desarrollo del artículo 9º de la Ley 1421 de 2010

El PAICMA manifestó que el desminado humanitario por organizaciones civiles se regirá por los principios humanitarios de que trata la Resolución 46/182 expedida el 19 de diciembre de 1991 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁷

En consonancia con lo anterior, el desminado humanitario llevado a cabo por organizaciones civiles parte de la base de los siguientes aspectos fundamentales:

- La política de acción integral contra minas antipersonal no es una estrategia de lucha contra los GAOML, sino que tiene por objeto eliminar el impacto negativo que la presencia de minas antipersonal causa en las comunidades afectadas.²⁸
- El desminado humanitario deberá llevarse a cabo únicamente en zonas del territorio nacional donde el acceso a las comunidades afectadas por minas antipersonal es sostenible; y donde recibir asistencia humanitaria es un derecho independiente de la acción política y militar, que no involucra a la población en la estrategia del Estado colombiano contra los GAOML.²⁹

²⁷ Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) (octubre de 2011), en respuesta a requerimiento de información por parte de la Procuraduría General de la Nación, como parte de las fuentes utilizadas para elaborar el presente informe.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*

- Ninguna organización civil de desminado humanitario podrá adelantar labores en áreas en las cuales las minas antipersonal todavía representen algún valor táctico o estratégico para los GAOML.³⁰
- La intervención de organizaciones civiles se realizará de forma “subsidiaria”, con fundamento en la asignación de tareas que defina el Gobierno Nacional.³¹

Adicionalmente, las organizaciones civiles de desminado podrán contratar personal civil nacional o extranjero para cumplir con su misión. El personal de estas organizaciones deberá ser equipado y entrenado de acuerdo con lo dispuesto por el Gobierno Nacional, con el fin de surtir un estricto proceso de acreditación, requisito indispensable para adelantar en Colombia cualquier actividad relacionada con el Desminado Humanitario.³²

De acuerdo con el Decreto 3750 de 2011, las organizaciones civiles de desminado humanitario estarán obligadas a observar la normativa vigente en materia laboral, ambiental, penal y de seguridad industrial. Así, éstas deberán vincular a su personal mediante contratos laborales que cumplan con la legislación laboral colombiana. En segunda medida, tendrán que constituir de manera complementaria una póliza de seguro de vida y accidentes, que cubra el riesgo por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes, asociadas al desarrollo de tales actividades.³³

En materia contractual, el Gobierno Nacional señala que no existirá ningún tipo de relación contractual entre el Estado colombiano y las personas vinculadas laboralmente a las organizaciones civiles de desminado.³⁴

Con respecto a la relación de las organizaciones civiles de desminado con el Estado colombiano se ha previsto, mediante la elaboración de un *Estándar Nacional de Asignación de Tareas de Desminado Humanitario*, que no exista un vínculo contractual. De este modo, se prevé que estas organizaciones tendrán que financiar sus actividades mediante recursos de cooperación. En ese sentido, el Estado colombiano velaría por el cumplimiento de los *Estándares Nacionales* y por la calidad de los resultados obtenidos, sin intervenir en materia presupuestal, la cual será verificada por los donantes que aporten los recursos.³⁵

³⁰ Ibid.

³¹ Decreto 3750 de 2011, art. 1º.

³² Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) (octubre de 2011), en respuesta a requerimiento de información por parte de la Procuraduría General de la Nación, como parte de las fuentes utilizadas para elaborar el presente informe.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

2.5. El criterio de definición de zonas de desminado por parte de civiles: asignación de tareas

De conformidad con la información suministrada por el PAICMA, para tomar la decisión sobre si una zona es “sostenible” o no, el Comité de Desminado Humanitario deberá consultar a las autoridades locales, a las autoridades étnicas, a las comunidades y a las demás organizaciones o instancias que considere pertinentes.³⁶ Es decir, se prevé un proceso participativo a la hora de tomar una decisión de esta envergadura.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que el diseño de la política pública en materia de desminado humanitario a cargo del Grupo de Trabajo Interinstitucional, ha sido permanentemente asesorado y avalado por el Sistema de Naciones Unidas en Colombia.³⁷

Informa el PAICMA que las organizaciones civiles de desminado sólo podrán llevar a cabo su labor en las zonas del territorio nacional donde las minas instaladas por los GAOML se consideren abandonadas por éstos y no representen ningún valor táctico ni estratégico para ellos.³⁸

El interrogante acerca de cuáles son los criterios para decidir qué zonas se consideran abandonadas y de valor estratégico nulo para un GAOML, es respondido por el PAICMA indicando que la identificación de estas áreas se basará en el *Estándar Nacional de Asignación de tareas de Desminado Humanitario*, el cual se encuentra en proceso de aprobación.³⁹

Hasta la fecha y de conformidad con el artículo 6º del Decreto 3750 de 2011, determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará progresivamente desminado humanitario es función de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, la cual está integrada por el Ministro de Defensa Nacional, el Inspector General de las Fuerzas Militares y el Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA).

Para realizar esta función, de acuerdo con el artículo 12º del mismo Decreto, la Instancia Interinstitucional tendrá en cuenta los siguientes criterios: i) seguridad; ii) contaminación con minas antipersonal (con base en información recopilada por el Programa PAICMA); iii) información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la

³⁶ Ibid.

³⁷ Información obtenida de entrevista realizada a Marc Bonnet (Senior Technical Advisor del United Nations Mine Action Service – UNMAS) y Christian Lara (Programme Associate del United Nations Mine Action Service – UNMAS), miércoles 26 de octubre de 2011.

³⁸ Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) (octubre de 2011), en respuesta a requerimiento de información por parte de la Procuraduría General de la Nación, como parte de las fuentes utilizadas para elaborar el presente informe.

³⁹ Ibid.

Defensoría del Pueblo; y iv) la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares.

Los criterios establecidos en el artículo 12° del Decreto 3750 de 2011 se encuadran en los tres principios cardinales de la asistencia humanitaria, i.e. humanidad, neutralidad e imparcialidad⁴⁰. Por tanto, el Gobierno Nacional ha entendido que el desminado debe ser cuidadoso y desarrollarse dentro de los denominados "espacios humanitarios", los cuales deben tener garantizado el respeto por los principios humanitarios.

La determinación de los "espacios humanitarios" equivale a lo que el Gobierno Nacional ha denominado áreas a zonas "de consolidación", en las cuales se afirma tener pleno control territorial por parte de la institucionalidad oficial. Precisamente lo relativo a estas zonas se tratará en el siguiente acápite.

2.6 Las zonas de consolidación

Como se mencionó de manera antecedente, el desminado humanitario desarrollado por civiles sólo podría llevarse a cabo en zonas donde exista pleno control territorial, de manera que las condiciones de seguridad permitan una labor de desminado sostenible.

Al respecto, vale la pena mencionar que el Alto Gobierno ha venido realizando una labor de focalización regional, en la cual se han identificado áreas de mayor vulnerabilidad en la población, debido a una débil presencia institucional o incluso a la ausencia plena de servicios sociales por parte del Estado colombiano. Este diagnóstico implicó la necesidad de desplegar esfuerzos coordinados con el fin de que el Estado pudiese llegar a estas zonas de manera integral, y no exclusivamente con Fuerza Pública.

El Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) que opera en la Presidencia de la República indicó en cuestionario enviado por la Procuraduría⁴¹ que algunos de los aspectos que se identificaron en estas regiones fueron: i) Fuertes brechas en algunas regiones entre la presencia y difusión de servicios del Estado y el control territorial por parte de éste; ii) Estas regiones coinciden con núcleos de interés para el accionar armado de los GAOML, lo cual afecta a las comunidades y fragmenta la participación social; y iii) Estas regiones simbolizan áreas periféricas, aisladas geográficamente, lo cual las desintegra del desarrollo institucional y económico.⁴²

⁴⁰ Estos criterios se encuentran plasmados en el Glosario de la Sección de Coordinación Cívico-Militar de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (UNOCHA).

⁴¹ Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), respuesta a requerimiento de información enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, el pasado 31 de octubre de 2011.

⁴² Ibid.

El Gobierno Nacional emitió la Directiva Presidencial No. 1 de marzo de 2009, en la cual diseñó el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNC) y focalizó algunas regiones para esta tarea. Esta Directiva fue complementada por la Directiva Presidencial No. 6 de 2011, como parte de la denominada "Revisión Estratégica" en materia de consolidación territorial. Así quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esta nueva propuesta de focalización aún no está terminada y se encuentra en proceso de adopción, como bien lo informó el CCAI.⁴³

El marco normativo que regula el funcionamiento de las zonas de consolidación se presenta en la siguiente tabla aportada por el CCAI:

No.	DOCUMENTO NORMATIVO O DE POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
1	LEY 1450 DE JUNIO DE 2011 por la cual se expide la Ley del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014, (Artículos 7, 26, 195)	Estos artículos describen los principales orientaciones de la Política en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se refieren a sus principales mecanismos institucionales, y a la necesidades generales de fortalecerla a través de la alineación y focalización de las acciones intersectoriales y el desarrollo de sus mecanismos de coordinación, recursos intersectoriales, y colaboración con entes territoriales y el sector justicia.
2	DIRECTIVA PRESIDENCIAL 006 DE FEBRERO DE 2011	Contiene todas las disposiciones relativas a la Revisión Estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial.
3	Documento de política de junio de 2011 "Base del Plan de Desarrollo 2010 -2014 prosperidad para todos" . (Capítulos VII.C.3 , P.559-564)	Decreto de políticas que describe las prioridades y lineamientos del gobierno para el periodo 2010 - 2014, y estableció como un "soporte transversal de la prosperidad democrática" la política de consolidación territorial
4	DECRETO 2933 DE AGOSTO DEL 2010	Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se fortalece la política nacional, se crean una comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones.
5	DOCUMENTO CONPES 3669 DE JUNIO DEL 2010, POLÍTICA NACIONAL DE ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS Y DESARROLLO ALTERNATIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL	Establece la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, y es explícito en reconocer las necesidades y objetivos de articulación de dicha política, con los procesos de consolidación territorial, y el el Centro de Coordinación de Acción Integral
6	DIRECTIVA PRESIDENCIAL 001 DE MARZO DEL 2009	Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial.
7	LEY 1151 DE JULIO DEL 2007, DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010, (Artículo 6 NUMERAL 2.2)	Expresa la necesidad de fortalecer la labor de coordinación que adelanta el Centro de Coordinación de Acción Integral - CCAI.

Fuente: Presidencia de la República de Colombia, Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), octubre de 2011.

Ahora bien, para los efectos del presente informe es importante indicar que, dadas las evidentes limitaciones presupuestales del Estado colombiano, se ha hecho necesaria una labor de priorización. Así se ha plasmado en la denominada Política de

⁴³ Ibid.

Consolidación Territorial, la cual se enmarca igualmente en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.⁴⁴

De acuerdo con información suministrada por el CCAI, a la fecha, se consideran “zonas de consolidación” las siguientes regiones:⁴⁵

1. Catatumbo
2. Montes de María
3. Nudo de Paramillo
4. Norte del Cauca y Sur del Valle del Cauca
5. Región fronteriza del Putumayo
6. Región de la Macarena y de la cuenca del río Caguán
7. Sur del Tolima
8. Tumaco

Como complemento de lo anterior, el Plan Nacional de Consolidación (PNC) priorizó 15 zonas de intervención que abarcan el territorio de 100 municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Tolima.⁴⁶ Estas zonas están ubicadas en gran medida en las ocho regiones arriba enumeradas.

Con todo, el PAICMA ha informado que la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario considerará estas zonas del país para llevar a cabo el desminado, pero no se limitará a ellas. Según su parecer, “existen otras zonas del país afectadas por las minas antipersonal, donde posiblemente existen las condiciones necesarias para realizar operaciones de Desminado Humanitario”.

Para explicar lo anterior, el PAICMA reitera que de acuerdo con el PNC, en el territorio colombiano se configuran tres tipologías de zonas que reflejan la dinámica territorial del proceso de consolidación, y que corresponden a las fases en las que se desarrollará dicho Plan: zonas en fase de *Recuperación*, zonas en fase de *Transición* y zonas en fase de *Estabilización*:

- Fase de Recuperación: operaciones enfocadas a la recuperación de la seguridad territorial con el fin de mitigar los efectos de la confrontación armada sobre la población civil, con el fin de protegerla. Se ejecuta en aquellas zonas en las cuales existe una alta incidencia de la amenaza insurgente o terrorista,

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación, Centro de Coordinación de Acción Integral, Presidencia de la República, 2010, en Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) (octubre de 2011), en respuesta a requerimiento de información por parte de la Procuraduría General de la Nación, como parte de las fuentes utilizadas para elaborar el presente informe.

ausencia institucional y dependencia de la población frente a economías ilícitas.

- Fase de Transición: a medida que se va estableciendo el control territorial por parte del Estado, la intensidad del esfuerzo militar va siendo sustituida por la presencia permanente de la Policía Nacional y el acceso a la justicia. Al mismo tiempo se va haciendo efectiva la atención a las necesidades inmediatas de la población.
- Fase de Estabilización: se realiza la Integración de Esfuerzos, enfocada a promover la presencia integral y permanente del Estado Social de Derecho en el territorio, con el fin de crear las condiciones necesarias para consolidar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, de ciudadanos libres y responsables y un Estado eficiente al servicio de la ciudadanía.⁴⁷

En este sentido, la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario deberá analizar, una por una, las condiciones reinantes en cada una de las "áreas de consolidación" que se encuentran en *Fase de Estabilización*, con el fin de comprobar que efectivamente en éstas se aplican los Principios Humanitarios explicados anteriormente, y por lo tanto, pueden clasificarse como *Espacios Humanitarios* donde puede realizarse el desminado humanitario.

3. LA UTILIZACIÓN DE CIVILES EN ACTIVIDADES DE DESMINADO HUMANITARIO EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO: RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH)

El Derecho Internacional Humanitario DIH aplicable a los conflictos armados tiene plena vigencia en Colombia y en esa medida el Estado colombiano tiene la obligación general de **respetar y hacer respetar el DIH**, obligación que se manifiesta en tres deberes específicos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, así:

- i) Impartir las órdenes e instrucciones necesarias a los miembros de las fuerzas armadas para garantizar que éstos respeten y cumplan el DIH, así como impartir los cursos de formación requeridos en cada caso;⁴⁸
- ii) Investigar, juzgar, sancionar y reparar los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio cometidos en el curso de conflictos armados internos, deber que compete en principio a los Estados por mandato del derecho internacional consuetudinario;⁴⁹

⁴⁷ Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), respuesta a requerimiento de información enviado por la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, el pasado 31 de octubre de 2011.

⁴⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-291 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁹ *Ibíd.*

- iii) Adoptar las medidas de tipo legislativo, administrativo o judicial necesarias para adaptar el ordenamiento jurídico doméstico al DIH.⁵⁰

Vale la pena aclarar que algunas normas que conforman el DIH tienen el carácter adicional de *ius cogens*, en lo que la Corte Constitucional ha denominado los “principios esenciales del DIH”, i.e. i) el principio de distinción, ii) el principio de precaución, y iii) el principio humanitario y de respeto por las garantías y salvaguardas fundamentales de las personas civiles y fuera de combate.⁵¹ Estos principios son, a su vez y por mandato de los artículos 9, 44, 93 y 94 de la Constitución Política, un referente necesario para la resolución de los problemas jurídicos como el que se trata en este informe sobre desminado humanitario por parte de civiles.

El principio de distinción que inspira el DIH distingue entre combatientes y personas civiles con el fin de permitir las hostilidades entre los combatientes y proteger a las poblaciones civiles y las personas civiles de los efectos de las hostilidades.

De conformidad con el DIH, las personas civiles gozan de inmunidad. Al respecto, los artículos 48 y 51 del Protocolo I y el artículo 13 del Protocolo II, adicionales a los convenios de Ginebra de 1949, prohíben los ataques dirigidos contra la población civil y las personas civiles. Asimismo, el artículo 13 del Protocolo II agrega que las personas civiles gozarán de la protección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación respecto de las mismas.

Así, resulta de la mayor relevancia analizar si el artículo 9º de la Ley 1421 de 2010 infringe el DIH al permitir que civiles participen en acciones de desminado humanitario.

La utilización de personas civiles en desminado humanitario, estando en curso el conflicto, implica que ellas participen de la confrontación armada porque contribuyen a debilitar el esfuerzo de guerra de los grupos armados ilegales y contribuyen a su vez a fortalecer el esfuerzo de guerra del Estado. Aunque esta participación pueda ser considerada como una participación indirecta en las hostilidades y por ello los civiles no estarían renunciando a la inmunidad establecida por el DIH, y en consecuencia los actores armados ilegales no podrían en ningún momento atacarlas, no por ello, estarían libres de riesgos, máxime que estos grupos armados se han caracterizado por hacer caso omiso del DIH. En esta medida considera la Procuraduría General de la Nación que el Gobierno Nacional debería abstenerse de fomentar y permitir la participación de civiles en desminado humanitario mientras persista el conflicto armado, pudiendo en su lugar fortalecer y ampliar los pelotones de desminado de la Fuerza Pública.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

La situación antes descrita adquiere mayor gravedad cuando el desminado humanitario por parte de civiles se pretende realizar en zonas de consolidación que precisamente son escenario de hostilidades entre la Fuerza Pública y grupos armados ilegales y que por otra parte, la Procuraduría ha tenido noticia de que se han presentado casos de personas civiles amenazadas por parte de grupos armados al margen de la ley por colaborar con información respecto de la ubicación de minas antipersonal y artefactos explosivos.

En consecuencia, el marco jurídico que se ha creado para abrir las puertas a que organizaciones civiles puedan realizar desminado humanitario de manera subsidiaria a la Fuerza Pública, conlleva posibles vulneraciones al DIH. Es de anotar que en la mayoría de países donde el desminado se ha realizado por civiles, éstos se encuentran en la etapa de post-conflicto.

Por otra parte, aún no hay claridad dentro del Gobierno Nacional respecto de la utilización de civiles para el desminado en Colombia. Así por ejemplo, el PAICMA indicó lo siguiente:

El Estado colombiano no aceptará ni permitirá que las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, aludiendo a su estatus de organizaciones humanitarias, entablen o adelanten diálogo directo o negociaciones con los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Esta conducta conllevará a la denuncia penal ante las autoridades competentes colombianas para que adelanten las investigaciones a que haya lugar, a la suspensión inmediata de las Tareas de Desminado Humanitario asignadas a la organización en Colombia y a la revocatoria de su aval por parte de Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP).

Es decir, el Gobierno Nacional es consciente que existen probabilidades que las organizaciones civiles de desminado se enfrenten a GAOML. Qué tanto pueda materializarse esta posibilidad, dependerá del caso concreto. Lo cierto es que en un escenario de conflicto armado interno, el hecho de que organizaciones civiles realicen labores propias de la Fuerza Pública, se considera por parte de la Procuraduría como una infracción al DIH.

4. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR EL HECHO DE UN TERCERO

La tendencia de la responsabilidad del Estado en la actualidad está marcada por la imputación objetiva.⁵²

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011); Radicación número: 52001-23-31-000-1997-08789-01(15838, 18075, 25212 acumulados); Actor: Jose Ignacio

En el emblemático fallo en el cual se condenó al Estado colombiano por los hechos ocurridos en 1996 durante la toma guerrillera de la base militar de Las Delicias (Putumayo), el Consejo de Estado señaló que “estos casos representan un evento de grave e indiscutible violación de los derechos humanos de los ciudadanos-soldados (...) que sufrieron por el incumplimiento del deber positivo (objetivo) del Estado en atender la protección de la vida e integridad personal de sus propios uniformados.”⁵³

La evolución jurisprudencial del Consejo de Estado se ha enmarcado en los siguientes tres regímenes de responsabilidad estatal, bajo los cuales puede imputarse responsabilidad al Estado colombiano:

a. Falla del servicio

El Consejo de Estado ha admitido que hay lugar a condenar al Estado por el hecho de un tercero (concretamente, en relación con hechos que se califican como *terroristas*), cuando en la producción del daño ha mediado una *falla del servicio* por *ineficacia*, *retardo* u *omisión*, lo cual se ha considerado que ocurre en alguno de estos escenarios:

- Cuando los funcionarios públicos participan directamente en la comisión del hecho;⁵⁴
- Cuando la víctima o la persona contra quien iba dirigido el acto había solicitado protección a las autoridades y ésta no se le brindó⁵⁵,
- Cuando en razón de las especiales circunstancias que se vivían en el momento, el hecho era previsible.⁵⁶

Así, en casos como la “toma del Palacio de Justicia”, “la masacre de La Rochela” o la muerte de un guardián de un centro penitenciario como consecuencia de un ataque guerrillero, se condenó al Estado colombiano con fundamento en la *falla del servicio* como título de imputación.⁵⁷

b. Daño especial

En el caso de la teoría del daño especial respecto a casos en los que medien actos delictivos o terroristas por parte de un GAOML, el vínculo causal – con el cual se

Ibáñez Díaz y otros; Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional; Referencia: Acción de Reparación Directa (Sentencia).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil tres (2003) Radicación número: 12.916 (6270) y 13.627 (3627) Actor: Matilde Isabel Chicaiza y otros Demandado: Nación -Ministerio de Minas y Energía y otros, Referencia: Sentencia (reparación directa).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

imputa responsabilidad al Estado - se genera cuando el ataque se dirige contra un establecimiento militar, un centro de comunicaciones al servicio del mismo o un personaje representativo de la cúpula administrativa.

Según el Consejo de Estado, en ese contexto las eventuales víctimas ajenas al conflicto deben ser indemnizadas al no tener por qué soportar los daños que se generan como consecuencia de la defensa del orden institucional frente a GAOML. Estos casos se basan en los principios de equidad y solidaridad.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado aplicó el régimen de *daño especial* para reparar los perjuicios sufridos por las víctimas de la bomba dirigida contra el director del DAS en 1989 (sentencia del 23 de septiembre de 1994, Exp. 7577).

c. Riesgo excepcional

De acuerdo con el Consejo de Estado, procedió también la reparación a cargo del Estado en el caso de la muerte de un ciudadano ocurrida durante un ataque dinamitero dirigido por un GAOML contra la fuerza pública. Según el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, “este ciudadano fue sometido por parte de la administración a soportar un riesgo excepcional el cual no estaba en la obligación de soportar”⁵⁸. Este riesgo fue creado por la actividad desarrollada por la fuerza policial en cumplimiento de la restauración del orden público, que se vio alterado por los atentados dinamiteros perpetrados por grupos criminales del sector”.⁵⁹

En otros eventos, como se vio, la imputabilidad surge de la creación de un riesgo que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.⁶⁰

El Consejo de Estado considera que no hay razón para limitar la responsabilidad estatal a los eventos en los cuales un ataque terrorista se dirige contra un objetivo militar o policivo, sino que debe extenderse a todos aquellos casos en los que el blanco sea “un objeto claramente identificable como del Estado”, ya que la

⁵⁸ Consejo de Estado, sentencia del 22 de enero de 1996, exp. 10.648.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Consejo de Estado, sentencia del 10 de agosto de 2000, exp: 11.585. En el mismo sentido, sentencia del 18 de octubre de 2000, exp: 11.834.

justificación para establecer el vínculo causal es la misma: el riesgo particular que se crea con una actividad que ha sido elegido por los terroristas como objetivo.⁶¹

Así pues, el artículo 9º de la Ley 1421 de 2010, reglamentado por el Decreto 3570 de 2011, al establecer la posibilidad que organizaciones civiles lleven a cabo actividades de desminado humanitario, podría representar un claro escenario de responsabilidad patrimonial por parte del Estado colombiano. La anterior afirmación se sustenta en el hecho de que este tipo de actividades, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política y las obligaciones contenidas en la Convención de Ottawa, son obligación exclusiva del Estado.

La remoción de minas antipersonal y artefactos explosivos es una obligación a cargo del Estado, toda vez que genera riesgos de daños y posibles violaciones para la población civil, la cual es sujeto del deber de garantía en cabeza del Estado.

Independientemente de las razones por las cuales no se hayan cumplido las obligaciones de Colombia en cuanto a remoción total de minas antipersonal en el territorio nacional, e independientemente de la justificación que tenga el Gobierno Nacional para posibilitar que civiles realicen desminado, es un hecho cierto que esta decisión genera "una ruptura en el equilibrio de las cargas públicas", la cual nace de la creación de un riesgo excepcional, consciente y deliberado por parte del Estado hacia los desminadores civiles.

El Consejo de Estado consideró que la responsabilidad estatal debe extenderse a todos aquellos casos en los que el blanco sea "un objeto claramente identificable como del Estado". Si bien es cierto que la Fuerza Pública no tendría presencia física en las actividades mismas del desminado por civiles, los GAOML podrían identificar a dichos civiles como parte de la institucionalidad estatal, es decir, se estaría creando un riesgo particular susceptible de generar responsabilidad estatal.

Si bien una de las condiciones para que una zona de desminado sea asignada a organizaciones civiles es que el área esté libre de GAOML y no represente valor táctico ni estratégico para éstos, ello no significa que en un país con un conflicto armado vigente exista esa garantía de manera inequívoca.

5. LA INOBSERVANCIA DEL DEBER DE GARANTÍA COMO RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido criterios precisos y fundamentales sobre el *deber de prevención*. Esos criterios son más específicos cuando se trata de personas que se encuentran bajo

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil tres (2003) Radicación número: 12.916 (6270) y 13.627 (3627) Actor: Matilde Isabel Chicaiza y otros Demandado: Nación -Ministerio de Minas y Energía y otros, Referencia: Sentencia (reparación directa).

custodia del Estado, como es el caso de un centro donde se encontraban reclusos menores⁶² o situaciones en las que el Estado se encuentra en *posición especial de garante*, como es el caso de una comunidad indígena desplazada por haber sido víctima del despojo de sus tierras.⁶³

Tanto la Corte Europea como la Corte Interamericana han establecido criterios rigurosos para definir el *deber de prevención* dentro de marcos situacionales más amplios y generales. Así, en el caso *Osman vs. Reino Unido*, la Corte Europea estableció una aproximación cautelosa para definir el deber de prevención. La Corte Europea pone énfasis en la dificultad de garantizar el orden público, la impredecibilidad de la conducta humana y la vastedad de opciones operacionales para determinar prioridades y asignación de recursos, derivando de ello la conclusión que la obligación de prevenir no puede ser interpretada en un sentido que imponga una carga imposible o desproporcionada al Estado. En esa perspectiva, enfatiza la obligación de dar los "pasos apropiados" para proteger la vida de las personas que estén bajo su jurisdicción⁶⁴, lo que supone implementar normas penales adecuadas para disuadir la comisión de delitos que estén respaldadas por una maquinaria de aplicación de la ley en materia de prevención, represión y sanción⁶⁵. En "algunas circunstancias bien definidas"⁶⁶, esta obligación puede implicar, incluso, la obligación positiva de las autoridades de tomar medidas operacionales preventivas para proteger a un individuo cuya vida se encuentre bajo riesgo de sufrir actos criminales de otro individuo.

La Corte Interamericana ha construido gradualmente su propio concepto de prevención. Un criterio que la Corte mencionó - y reiteró - desde el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, es que el Estado se encuentra en la obligación de prevenir "razonablemente" las violaciones de los derechos humanos⁶⁷.

En el caso *Pueblo Bello vs. Colombia*, el Tribunal estableció criterios claros a través de conceptos que fueron reiterados después en los casos de *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*⁶⁸ y en *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*⁶⁹. La Corte ha establecido, pues, que no existe "una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares"⁷⁰ y que el deber de prevención tiene -

⁶² Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

⁶³ Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

⁶⁴ Case of *Osman v. The United Kingdom*, párr. 115.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 174.

⁶⁸ Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 155.

⁶⁹ Caso *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 78.

⁷⁰ Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, párr. 123.

en líneas generales y fuera de las situaciones especiales en las que el Estado tenga una posición especial de garante – tres componentes que deben concurrir: 1) el “conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato”; 2) “un individuo o grupo de individuos determinado”, y 3) “posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁷¹. Esos conceptos fueron acotados para referirse al “riesgo real e inmediato” en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela*⁷² y *Perozo y otros Vs. Venezuela*⁷³.

En síntesis, para la CIDH la obligación de prevenir en cabeza del Estado, implica una obligación de prevenir “razonablemente”. Es decir, demostrar haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodean cada caso.⁷⁴ Para ello, como se mencionó, el Estado debe tener conocimiento de un riesgo real e inmediato sobre un grupo de individuos determinado.

En el caso del desminado humanitario realizado por civiles, deben diferenciarse dos escenarios. En primer lugar, el desminado humanitario es una obligación exclusiva a cargo del Estado; por tanto, si éste decide asignar áreas determinadas para que civiles realicen estas labores, se genera una situación de riesgo para los desminadores, en medio de un conflicto armado. En segundo lugar, ya habiéndose creado un marco jurídico para permitir que civiles realicen desminado, el Estado entra en una circunstancia especial y reforzada de garante, en tanto que éste debe prevenir todo tipo de daño que los civiles no estuviesen obligados a soportar.

En el segundo escenario, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existiría responsabilidad internacional en materia de derechos humanos si el Estado no toma las *medidas preventivas razonables* que debería tomar para proteger a los civiles desminadores de eventuales violaciones a sus derechos. En otras palabras, el Estado al decidir asignar tareas de desminado a civiles - sin tenerla a priori - se autogenera la obligación positiva de adoptar medidas de protección – que antes no tenía-.

Es importante resaltar que existe una diferencia entre la teoría del riesgo en materia de responsabilidad - la cual se refiere a la noción de responsabilidad objetiva – y el hecho de que un Estado sea quien cree riesgos determinados, los cuales posteriormente generan alguna violación de derechos humanos. En ese sentido, si llegase a ocurrir un ataque armado por parte de un GAOML contra desminadores civiles, se generaría responsabilidad internacional en derechos humanos si las circunstancias del caso llevan a que se compruebe que el Estado no concretó sus obligaciones de garantía.⁷⁵

⁷¹ Ibid.

⁷² Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110.

⁷³ Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

⁷⁴ Caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México* del 16 de noviembre de 2009.

⁷⁵ Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota, párr. 123; Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs Paraguay*, supra nota, párr. 155, y Caso *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, supra nota,

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

6.1. Conclusiones

La Procuraduría General de la Nación considera que si bien con las organizaciones no gubernamentales se podría aumentar la capacidad instalada en el país, atender las necesidades humanitarias de las comunidades afectadas por las minas y dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por Colombia en virtud de la Convención de Ottawa, también lo es que utilizar civiles para el desminado en medio del conflicto armado es involucrarlos en la confrontación armada.

La Procuraduría también concluye que los civiles que llevan a cabo labores de desminado humanitario no tienen el deber jurídico de soportar el riesgo que implica realizar estas labores, en medio de un país inmerso en un conflicto armado de carácter interno.

Es evidente la falta de recursos de personal, técnicos y presupuestales con que cuenta el Ejército Nacional para continuar con su tarea en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado en la Convención de Ottawa, i.e. la remoción de la totalidad de las minas - y artefactos explosivos - existentes en el territorio nacional. La falta de recursos de diversa índole podría ser, en definitiva, la razón principal por la cual el Gobierno Nacional decidió delegar de manera *subsidiaria* a civiles el desminado humanitario.

La Procuraduría considera que el desminado por parte de civiles sólo debe realizarse en escenarios de postconflicto. Es decir, hasta tanto Colombia no supere el contexto de confrontaciones armadas que configuran el conflicto armado interno, el desminado humanitario realizado por civiles se podría configurar en una infracción al estatuto de protección del que goza la población civil en materia de DIH.

La utilización de personas civiles en desminado humanitario implica que ellas participen indirectamente en las hostilidades porque contribuyen a debilitar el esfuerzo de guerra de los grupos armados ilegales y contribuyen a su vez a fortalecer el esfuerzo de guerra del Estado.

De igual manera, el hecho de que el Estado colombiano acepte la renuncia voluntaria de las organizaciones civiles de desminado a su estatuto de protección y, en consecuencia, les permita realizar desminado, puede configurar igualmente responsabilidad del Estado por incumplir su deber de garantía.

párr. 78. Ver también ECHR, Case of Kiliç v. Turkey, Judgment of 28 March 2000, paras. 62 and 63 y ECHR, Case of Osman v. the United Kingdom, Judgment of 28 October 1998, paras. 115 and 116.

Independientemente de las razones por las cuales a la fecha no se hayan cumplido las obligaciones de Colombia en cuanto a remoción total de minas antipersonal en el territorio nacional e independientemente de la justificación que tenga el Gobierno Nacional para posibilitar que civiles realicen desminado, es un hecho cierto que esta decisión genera “una ruptura en el equilibrio de las cargas públicas”, la cual nace de la creación de un riesgo excepcional, consciente y deliberado por parte del Estado hacia los desminadores civiles.

Si bien una de las condiciones para que una zona de desminado sea asignada a organizaciones civiles es que el área esté libre de GAOML y no represente valor táctico ni estratégico para éstos, ello no significa que en un país con un conflicto armado vigente exista esa garantía de manera inequívoca.

En el marco de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para la Corte Interamericana la obligación de prevenir en cabeza del Estado, **implica una obligación de prevenir “razonablemente”. Es decir, demostrar haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodean cada caso.**⁷⁶ Para ello, como se mencionó, el Estado debe tener conocimiento de un riesgo real e inmediato sobre un grupo de individuos determinado.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existiría responsabilidad internacional en materia de derechos humanos si el Estado no toma las *medidas preventivas razonables* que debería tomar para proteger a los civiles desminadores de eventuales violaciones a sus derechos. En otras palabras, el Estado, al decidir asignar tareas de desminado a civiles - sin tenerla a priori - se autogenera la obligación positiva de adoptar medidas de protección – que antes no tenía-. Si llegase a ocurrir un ataque armado por parte de un GAOML contra desminadores civiles, se generaría responsabilidad internacional en derechos humanos si las circunstancias del caso llevan a que se compruebe que el Estado no concretó sus obligaciones de garantía.

A priori, en materia de responsabilidad estatal, no encuentra la Procuraduría una justificación jurídica lo suficientemente sólida para que la Fuerza Pública, institución natural desde donde se debe implementar la labor del desminado, delegue en particulares estas actividades. El riesgo – y posibles daños y violaciones - que acarrea llevar a cabo el desminado humanitario no se compensa con los beneficios recibidos, los cuales, según se vio, serán reducidos, dadas las circunstancias en las que se asignarían tareas de desminado.

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México del 16 de noviembre de 2009.

6.2. Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación

Necesidad de fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública en materia de desminado humanitario

Este informe ha dejado claro que tanto el CONPES 3567 de 2009 como el PAICMA, han manifestado la intención de crear más pelotones de desminado humanitario vinculados al Batallón de Desminado ya existente, así como de fortalecer dichos pelotones. Ha quedado claro igualmente que se han presentado propuestas concretas y desagregadas debidamente a los cooperantes internacionales y a las entidades nacionales encargadas de asignar el Presupuesto General de la Nación.

Los fundamentos jurídicos expuestos a lo largo del presente documento, permiten a la Procuraduría General de la Nación argumentar la necesidad de fortalecer el rol de la Fuerza Pública en materia de desminado humanitario.

Si bien es cierto que existen claras limitaciones de carácter presupuestal que dificultan la implementación de ciertas políticas del Gobierno Nacional, es también cierto que el mismo CONPES 3567 de 2009 previó la adecuación de recursos destinados para tal fin.

Para la Procuraduría, tal como quedó expresado en los acápites correspondientes, es de la mayor relevancia que sea el Estado quien continúe desarrollando su labor de garante en materia de derechos de las comunidades afectadas por la presencia – o sospecha de presencia – de minas antipersonal y otro tipo de artefactos explosivos, y no los civiles quienes, en el marco de un conflicto armado, pueden dar lugar a la responsabilidad estatal en el eventual caso de que ocurra algún daño.

Por tanto, esta Entidad recomienda al PAICMA que impulse y, en general al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demás entidades competentes sobre la materia, para que incluyan los rubros necesarios para la implementación de los batallones de desminado humanitario, quienes son los responsables naturales de realizar este tipo de labores, dentro de las normas del presupuesto general de la nación, atendiendo lo manifestado por el Documento CONPES 3567 de 2009 y en concordancia con los compromisos suscritos por el país en virtud de la Convención de Ottawa.

Esta recomendación tiene un doble propósito. Por un lado, se logrará cumplir el plan de acción previsto en el CONPES 3567 de 2009 con recursos propios. En segundo lugar, crear más pelotones de desminado y fortalecer los ya existentes con recursos propios, lo cual generará menos dependencia de la cooperación internacional, especialmente en una coyuntura adversa para países *en vía de desarrollo* como Colombia.

Formular una Opinión Consultiva (OC) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Colombia, como Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 64.1 de la Convención Americana, puede someter a la Corte una solicitud de opinión consultiva, en cualquier momento.

En efecto, el artículo 64.1 de la Convención dispone lo siguiente:

1. *Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. (...)*

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que para determinar la procedencia de la consulta, ésta debe considerar cuestiones más allá de lo meramente formal y que se relacionen con las características que ha reconocido al ejercicio de su función consultiva. Es decir, para la Corte, "se debe ir más allá del formalismo rígido que impediría considerar preguntas que revisten interés jurídico para la protección y promoción de los derechos humanos".

Las solicitudes de Opinión Consultiva tienen un alcance amplio, el cual se ha considerado como único dentro del derecho internacional contemporáneo. La Corte Interamericana ha señalado que las Opiniones Consultivas son "un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales sobre derechos humanos. Con ello se auxilia a los Estados y órganos en la aplicación de tratados relativos a derechos humanos, sin someterlos al formalismo y a las sanciones inherentes al proceso contencioso"⁷⁷.

Bajo esos supuestos, la Procuraduría General de la Nación considera que la posibilidad que organizaciones civiles lleven a cabo labores de desminado humanitario, reviste un interés jurídico especial en materia de protección y promoción de derechos humanos. La principal razón para argumentar este interés jurídico se debe a la posibilidad de que se esté creando un riesgo jurídicamente desaprobado, el cual podría acarrear violaciones al deber de garantía en cabeza del Estado colombiano.

⁷⁷ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, supra nota 3, párr. 64; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, supra nota 3, párr. 34, y *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, supra nota 3, párr. 64.

Dado el carácter amplio con que cuenta la figura de las opiniones consultivas, se recomienda elevar una consulta a la Corte Interamericana en la cual se pueda responder al interrogante planteado por la Procuraduría a lo largo de este informe preventivo: *¿Puede un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y que se encuentra en conflicto armado interno utilizar civiles para el desminado humanitario sin incurrir en violación de la Convención ya citada?*

Como se mencionó anteriormente, la Procuraduría General de la Nación es consciente de la complejidad de este problema y de las distintas posiciones jurídicas que puedan plantearse al respecto. Por ello, un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, podría aclarar las preocupaciones surgidas en relación con posibles escenarios de responsabilidad internacional en derechos humanos, como causa de la inobservancia del deber de garantía.

Evaluar las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales

La Procuraduría General de la Nación recomienda al Gobierno Nacional y a la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal evaluar las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales en que pudieran incurrir los funcionarios públicos que, por sus acciones u omisiones, generen perjuicios por el uso de desminadores civiles estando en curso el conflicto armado.