

Sentencia T-690/17

Referencia: Expediente T-3.686.698

Asunto: Acción de Tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo, Regional Putumayo, contra el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y otros

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela adoptados por la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa y por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de amparo promovida por la Defensoría del Pueblo, Regional Putumayo, contra el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y otros.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos relevantes

El 19 de julio de 2012, el Defensor del Pueblo –Regional Putumayo– instauró acción de tutela contra el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social¹, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio del Interior –Direcciones de Derechos Humanos y de Consulta Previa–, la Policía Nacional –Dirección de Antinarcóticos–, el Ejército Nacional –Brigada 27 de Selva en el Putumayo–,

¹ La acción de tutela se dirigió contra la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Sin embargo, mediante Decreto 2558 del 30 de diciembre de 2015, ésta se fusionó con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema en el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia “CORPOAMAZONIA”, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) –Regional Putumayo–, la Gobernación de Putumayo y las Alcaldías Municipales de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo, con vinculación oficiosa de la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Estupefacientes, por cuanto, en criterio del agente del Ministerio Público, la elaboración y ejecución del programa de erradicación manual y aspersión aérea de cultivos de uso ilícito se viene realizando sin el diseño, construcción participativa e implementación de un plan de prevención y contingencia del desplazamiento², vulnerando con ello los derechos de varias comunidades del departamento de Putumayo a la vida, a la integridad, a la seguridad, a la igualdad, al buen nombre, a la paz, a la libre circulación en el territorio, a la salud, a la educación, a la alimentación equilibrada, y a la asistencia y protección de niños, niñas y adolescentes.

La acción constitucional fue admitida por la autoridad judicial de primera instancia el 25 de julio de 2012³ y los hechos principales se resumen así:

- (i) En ejercicio de sus competencias, la Defensoría del Pueblo, regional Putumayo, ha adelantado visitas de terreno, comisiones humanitarias y monitoreo en el departamento de Putumayo, que está dividido políticamente en 13 municipios. El despliegue misional ha sido desarrollado principalmente en corregimientos de los municipios de Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Leguízamo⁴.
- (ii) Desde hace años, según el Defensor Regional, por razones de subsistencia y por el auge del narcotráfico, en esas comunidades se siembra coca y se produce cocaína. Esto, a su vez, conllevó al desplazamiento de personas a la zona e incidió, también, en la presencia de grupos armados ilegales.
- (iii) A partir del inicio y ejecución del Plan Colombia, se incrementó la presencia de la Fuerza Pública y se dio inicio a las fases de erradicación de cultivos de uso ilícito, a través de dos técnicas: (i) mediante aspersiones aéreas y (ii) erradicación manual.
- (iv) Por la situación de orden público se han presentado constantemente enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados al margen de la ley, que han afectado los derechos de la población, pues además de combates, se ha incrementado el uso de minas antipersonal en caminos y cultivos.
- (v) La Defensoría del Pueblo enfatizó que, a partir del 2012, se iniciaron nuevas fases del programa de erradicación, donde actúan la Policía

² El Defensor adujo que obraba en representación de las niñas, niños, adolescentes, madres cabeza de familia, adultos mayores, ciudadanos en situación de discapacidad, población colona, campesina indígena y afro en condiciones de vulnerabilidad, residentes en los territorios que comprenden los municipios del medio y bajo Putumayo.

³ Cuaderno principal, folio 102. Siempre que no se exprese lo contrario, los folios se entenderán del cuaderno principal.

⁴ Muchas de esas poblaciones, enfatiza la Defensoría, carecen de servicios básicos, de escuelas, de centros de salud, de acceso a medios de comunicación y de vías de acceso diferentes a la fluvial.

Antinarcóticos y el grupo EMCAR⁵, los cuales, al acompañar a los erradicadores en su accionar, al parecer, han incurrido en hurtos, daños a plantaciones y violación de habitación ajena.

- (vi) Según la Defensoría del Pueblo, los grupos de erradicadores acampan en fincas cercanas a escuelas, a nacimientos de agua, quebradas y ríos, con lo que generan daños ambientales y a los cultivos. Además, con su permanencia en estos sitios, ocasionan riesgos a los miembros de la comunidad⁶.
- (vii) La Defensoría refiere a los desplazamientos ocurridos en el año 2012 de grupos poblacionales pertenecientes a las veredas y corregimientos de San Antonio del Comboy (etnia Awa), Piñuña Blanco, La Cabaña, El Afilador, San José, Piñuña Negro, La Esperanza, Montepa, Agua Linda, la Tigrrera; que llegaron a los municipios, veredas y corregimientos de La Dorada, Puerto Bello, Monte Bello, Puerto Asís, Agualongo, La Pedregosa, Piñuña Negro y La Chilpa.
- (viii) Igualmente, sin diferenciar si se refería a las anteriores comunidades, la Defensoría mencionó la existencia de movilizaciones interveredales que acarrear dificultades alimentarias, de hacinamiento y de acceso a servicios básicos. Esta situación “(...) se agudiza y empeora durante el desarrollo de las actividades del programa de aspersión y erradicación manual de cultivos, acompañadas, en su gran mayoría de los casos, por operaciones militares y de seguridad, las cuales se adelantan sin un enfoque preventivo y carentes del componente de planes de contingencia que eviten [el] desplazamiento [y] vulneraciones de derechos e infracciones al DIH (...)”⁷.
- (ix) Por lo demás, el representante del Ministerio Público también afirmó que se han generado cinco desplazamientos masivos en el transcurso del año 2012 de las comunidades rurales de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguízamo. Según se afirma, éstos se presentaron “(...) como consecuencia de la ejecución del programa de erradicación manual de cultivos de uso ilícito (...)”⁸. Con ello, a juicio del Defensor, se evidencia la falta de aplicación de una política pública en la prevención del desplazamiento forzado durante la ejecución de actividades legítimas del Estado, pues es claro que, ante los desplazamientos masivos y la situación de la población, existe una omisión estatal en la generación de planes de contingencia para mitigar los impactos del fenómeno y brindar respuestas adecuadas.

Cabe destacar que la Defensoría del Pueblo menciona otros hechos genéricos relevantes para comprender la situación social del departamento. Así, indicó que:

- Las comunidades han presentado propuestas ante diferentes entidades del Estado –como el Plan de Desarrollo Campesino– para sustituir

⁵ Escuadrones Móviles de Carabineros.

⁶ Estas situaciones han sido informadas al Ministerio Público por la radicación de 15 quejas provenientes de ciudadanos residentes en las veredas La cabaña, Nueva Esperanza, San Antonio del Comboy, la Guisita, entre otros, que acudieron a la Personería del municipio de San Miguel.

⁷ Folio 7.

⁸ Folio 16.

cultivos de uso ilícito y generar posibles soluciones a las situaciones de inseguridad y transgresión de derechos que se viven en el departamento. También han protestado a través de acciones directas, como el “paro cocalero” de 1996 y el “paro campesino” de 2006.

- En el 2009 las comunidades de la zona, que incluyen pueblos afro e indígenas (entre ellos la etnia Awa), se constituyeron en asamblea permanente por el incumplimiento de acuerdos logrados con el Estado.
- El Estado ha efectuado inversiones socioeconómicas que, según el Ministerio Público, resultan insuficientes para solventar las necesidades de las comunidades y que contrastan con el incremento de los recursos destinados a las actividades de aspersión y erradicación. También ha celebrado acuerdos con las comunidades, que incluyen la constitución de mesas de trabajo, más la única que ha funcionado ha sido la de derechos humanos, donde las comunidades han buscado concientizar sobre su situación⁹.
- La Defensoría ha realizado seguimiento a los acuerdos logrados con varias entidades, sin que se hayan materializado los proyectos, programas y objetivos que se prometieron en espacios de concertación¹⁰.

1.2. Solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos anteriormente relatados, el tutelante solicitó al juez constitucional que ordenara la suspensión de las labores de erradicación y fumigación en el departamento de Putumayo, hasta tanto se elaboren e implementen los planes de contingencia y prevención en el orden departamental y municipal, que contrarresten los efectos colaterales de dichas actividades.

Adicionalmente, teniendo en cuenta las consideraciones del Auto 218 de 2006, atinentes a la obligación de superar la ausencia de enfoques preventivos para aquellas actuaciones legítimas del Estado que puedan causar el fenómeno del desplazamiento de población, el Defensor solicitó se decretaran para cada entidad órdenes específicas en el siguiente sentido¹¹:

- (i) A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, perteneciente al Departa-

⁹ Según el Ministerio Público, tras el paro del 2006, se pretendían consolidar cuatro mesas de trabajo: de inversión social, derechos humanos, consulta previa y regalías. También se mencionó que la administración municipal de Puerto Leguízamo pactó con representantes de varias poblaciones en 2008 la realización de un plan de inversión, más no se cumplieron los compromisos adquiridos.

¹⁰ Los temas que, según la Defensoría, debieron haber sido tratados fueron: “(...) estudios técnicos que sirvieran para la implementación de los planes de vida de los pueblos indígenas; activación del marco del programa de protección para la seguridad de líderes; brigadas de titulación de baldíos; formulación y ejecución de proyectos de fincas agroproductivas; adquisición de ambulancias fluviales; recolección y documentación de denuncias a violación de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública; ampliación de territorios indígenas, implementación de programas productivos alternativos subsidio de proyectos productivos en el tema de soberanía alimentaria; construcción de trapiches [de] adecuación de cinco centros de salud, entre otros (...)” (Folios 10 a 11).

¹¹ Como fundamento de las pretensiones realizadas también mencionó la Sentencia T-025 de 2004, y los Autos de seguimiento 092 de 2008 (mujeres), 251 de 2008 (niños, niñas y adolescentes), 004 de 2009 (indígenas), 005 de 2009 (afros), 006 de 2009 (personas en situación de discapacidad) y el 383 de 2010 (debilidades de articulación entre la Nación y las entidades territoriales).

mento Administrativo para la Prosperidad Social, que lidere y coordine –junto con la Gobernación– la elaboración, construcción y ejecución de un plan de contingencia, delimitando ofertas institucionales y el presupuesto a utilizar, en especial, el necesario para los componentes de asistencia humanitaria de emergencia. Igualmente, solicitó que se le ordenara acompañar a las personas que manifiestan el deseo de retornar a su lugar de origen.

- (ii) A la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial de Putumayo (ahora Departamento Administrativo de la Prosperidad Social), que disponga los recursos necesarios para que –con participación de las comunidades– se formulen y promuevan estrategias para la transición económica de los municipios afectados por los cultivos de uso ilícito. De igual manera, que ordene proyectos y acciones puntuales que respondan de manera inmediata a las necesidades de las comunidades de dicho departamento.
- (iii) A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que establezca lo necesario para que, con la participación de las comunidades, se actualicen los mapas de riesgo de los municipios y se ajusten los planes de prevención con metas, actividades, avances, competencias y recursos específicos.
- (iv) A la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que disponga lo necesario para que se realice, con participación de las comunidades afro e indígenas, la consulta previa en el marco de las actividades de erradicación y aspersion de cultivos de uso ilícito. Igualmente, que se dé cumplimiento a la Sentencia SU-383 de 2003.
- (v) A la Policía Antinarcóticos, que coordine con la administración departamental y municipal la ejecución de los planes de contingencia e igualmente informe las áreas a intervenir y el número de inmuebles afectados. A ello se añade que instruya al personal que acompaña las actividades de erradicación manual sobre derechos humanos, derechos de las comunidades étnicas, DIH y normas de cuidado ambiental. Así mismo, que realice seguimientos y monitoreo a las actividades que desarrollan los grupos de erradicación, y que –en caso de evidenciarse extralimitación en sus funciones o actuaciones ilegales– investigue y sancione por medio de su oficina de control interno. Finalmente, que de manera previa a la continuación del programa de erradicación, coordine con el Ministerio del Interior –Direcciones de Consulta Previa y de Derechos Humanos– las acciones necesarias para cumplir la Sentencia SU-383 de 2003.
- (vi) Al Ejército Nacional (Brigada 27 de Selva Putumayo), que instruya al personal que acompaña las actividades de erradicación sobre las disposiciones de Derechos Humanos, DIH, derechos de grupos étnicos y directivas para proteger el ambiente. Igualmente, que efectúe seguimiento y monitoreo a las actividades que realiza su personal y, en caso de encontrar irregularidades, investigue y sancione a los responsables.

- (vii) A la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA), que capacite al personal de la Fuerza Pública y civil que realiza las erradicaciones, en los mecanismos de prevención, protección, uso y conservación del ambiente. A ello se agrega que fomente el conocimiento de los bienes ambientales de la zona y que se haga seguimiento e informes de valoración en las áreas intervenidas para establecer y garantizar el adecuado uso del territorio y de los recursos ambientales.
- (viii) Al ICBF, que ejecute y desarrolle programas de nutrición y que promueva el Plan de Atención Integral a la Primera Infancia PAIPI, especialmente, para los niños y niñas desde la gestación y hasta los 6 años. Además, que implemente el programa de clubes juveniles entre los 7 y 18 años para prevenir el reclutamiento forzado.
- (ix) A la Gobernación de Putumayo, que incluya en el plan de desarrollo territorial un capítulo que contenga líneas de política pública –incluidos los planes de contingencia– y recursos destinados a la prevención del desplazamiento y atención a las víctimas de tal flagelo. Asimismo, que dicho capítulo contenga acciones concretas a ejecutar para impulsar alternativas de trabajo que promuevan la generación de ingresos y empleo, y que consolide medidas para atender la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en riesgo de desplazamiento.
- (x) A las alcaldías demandadas, que se les ordene la inclusión de un capítulo específico en el plan de desarrollo, con líneas de política y recursos destinados a la prevención del desplazamiento forzado y a la atención de la población en riesgo. Además, que en dicho capítulo se incluyan acciones para atender de manera urgente las necesidades básicas de la población desplazada y que se promuevan alternativas de trabajo que generen ingresos y empleos.

1.3. Contestación de la demanda¹²

1.3.1. Contestación de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial¹³

1.3.1.1. Dentro del término otorgado por el juez de instancia, la mencionada unidad intervino para oponerse a las pretensiones de la Defensoría del Pueblo. Para sustentar su posición, se refirió a los antecedentes, alcance y concepto de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT).

1.3.1.2. Empezó por distinguir la entidad responsable de la erradicación de cultivos de uso ilícito por aspersion aérea con glifosato –Consejo Nacional de

¹² A continuación se resumirán los escritos que fueron presentados por las entidades demandadas, en donde se resalta que la Gobernación de Putumayo guardó silencio en el término concedido para pronunciarse sobre los hechos de la demanda.

¹³ Folios 148 a 175.

Estupefacientes y la Policía Nacional– y su competencia en relación con la PNCRT. Para ello, mencionó algunos antecedentes de dicha política pública y trajo a colación los elementos del Plan Nacional de Desarrollo “*Hacia un Estado Comunitario*” (2002-2006), en donde se expuso que una de las razones para la expansión de los grupos al margen de la ley era la siembra de cultivos de uso ilícito. Por ello, un objetivo importante supuso la desarticulación de la cadena productiva y de tráfico de drogas ilícitas¹⁴.

También mencionó como pilares de la política pública la reducción de la pobreza, siendo prioridad las regiones y grupos poblacionales más rezagados y vulnerables, como son las personas en situación de desplazamiento¹⁵. En esas zonas, mediante la gestión coordinada entre el nivel nacional y territorial, se desarrolló el PNCRT, con el fin de articular la seguridad, la protección al ciudadano y el desarrollo económico, social, cultural e institucional. Por último, mencionó que la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial se creó en el 2011, con el fin de implementar, ejecutar y hacer seguimiento al PNCRT, así como para canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones y zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito¹⁶.

1.3.1.3. En cuanto a las actuaciones efectuadas en el departamento de Putumayo, indicó que tras llevar a cabo una semaforización para determinar las zonas a intervenir y la manera de hacerlo, se ha adelantado una política de erradicación manual con acompañamiento de la Fuerza Pública, que incluye apoyo aéreo. Mencionó las áreas de trabajo de los grupos para la erradicación y adujo que es normal que se presenten asedios por parte de grupos armados al margen de la ley cuando se efectúa la actividad. En la mayoría de los casos, dichos grupos utilizan artefactos explosivos improvisados y armamento de largo alcance¹⁷. También instalan campos minados. Por lo demás, mencionó que varios erradicadores han sido víctimas de explosivos que se encuentran dentro de los cultivos¹⁸.

Indicó que, a partir del 26 de junio de 2012, se inició la segunda fase en el departamento, con el acompañamiento de la Brigada de Selva No. 27, que estaba en proceso al momento de instaurarse la acción de tutela, pues cada una de las etapas de la erradicación tiene una duración de dos meses.

1.3.1.4. Con posterioridad al desarrollo del proceso de erradicación, sigue la implementación de una política de transición de la zona hacia economías lícitas. Para ello, además de promover la erradicación voluntaria, se busca incidir en estrategias de asistencia alimentaria de transición, seguridad alimentaria e iniciativas productivas lícitas de desarrollo. De tal suerte que,

¹⁴ Folio 151.

¹⁵ Folio 152.

¹⁶ Como fundamentos normativos mencionó la Ley 1444 de 2011, la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4161 de 2001.

¹⁷ Refiere que las veredas donde se presentaron hostigamientos pertenecen a los Municipios de San Miguel y Valle del Guamuez, y son: La Campiña, Nueva Albania, Jordán Ortiz, La Pava Baja y Guisita. Folio 160.

¹⁸ Las veredas donde se han presentado tales sucesos pertenecen a los municipios de Valle del Guamuez y son Nueva Albania, La Pava Baja, Limoncito y el Retiro.

desde el 2003, se ha desarrollado una intervención en el departamento con los programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Se han beneficiado a 471 familias en 11 veredas de los municipios de San Miguel y Puerto Asís. Para ello, se han destinado más de \$ 2.400.000.000¹⁹. También indicó que se encuentra aprobada una alianza productiva con el Ministerio de Agricultura en la línea cacao para el municipio Valle del Guamuez, por el valor de \$ 2.130.187.000.

Además de lo anterior, relató que tienen un total de 2.198 familias preinscritas en los municipios de Puerto Leguízamo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez para proyectos productivos, aunque no especificó de qué se trataban. Desde una perspectiva global, incluyendo los años 2003 a 2011, mencionó que ha atendido un total de 11.516 familias. De ellas, 8751 con el programa de familias guardabosques y 2.765 con proyectos productivos²⁰. Para tal fin, se han destinado \$ 111.316.793.586 millones de pesos²¹.

1.3.1.5. Por lo anterior, consideró que la entidad no es responsable de vulneración alguna de los derechos fundamentales de las comunidades de Putumayo representadas por el Ministerio Público y que ha cumplido con la ejecución de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. También afirmó que la actividad de erradicación ha obedecido a metodologías de planeación y coordinación interinstitucional entre la Unidad y la Fuerza Pública, y que la estrategia de acabar con los cultivos de uso ilícito va más allá de las erradicaciones. Finalmente, en cuanto a la alteración del orden público, adujo que dentro de la estrategia denominada Grupos Móviles de Erradicación, sólo se cumple un rol de asistencia logística a los erradicadores, y es la Fuerza Pública quien ejerce las funciones de seguridad.

1.3.2. Contestación de la Vigésima Séptima Brigada de Selva²²

1.3.2.1. Esta Unidad del Ejército Nacional intervino para solicitar que las pretensiones de la Defensoría del Pueblo fueran denegadas. Para ello, tras citar varias sentencias de esta Corporación²³, argumentó que el juez constitucional no es competente para controlar el criterio político-criminal del legislador, quién consideró que debían criminalizarse ciertos comportamientos. Por lo mismo, sólo en el evento en que lleguen a sacrificarse valores superiores del ordenamiento jurídico, principios constitucionales y/ o derechos fundamentales, podría el juez constitucional pronunciarse al respecto.

1.3.2.2. A continuación, enfatizó que la política criminal relacionada con la lucha contra el narcotráfico busca proteger la salud pública, la seguridad pública y el orden económico y social. Lo anterior, en especial, por la relación existente entre el narcotráfico y los grupos al margen de la ley. Adicionalmente, se trata de medidas que propugnan por cumplir las obligaciones

¹⁹ Folios 165 a 166. Las sumas que se relacionan son las siguientes: \$ 480.420.000, \$ 757.248.000, \$ 69.867.208, \$ 309.432.465, \$ 56.724.910, \$ 480.420.000 y \$ 393.018.940.

²⁰ Folio 172.

²¹ *Ibidem*.

²² Folios 178 a 183.

²³ Sentencias C-420 de 2000 y C-689 de 2002.

internacionales del Estado, entre ellas, las suscritas en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

1.3.3. Contestación del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE)²⁴

1.3.3.1. El Consejo Nacional de Estupefacientes manifestó que los hechos relatados por el actor, se refieren a actuaciones de otras instituciones que no competen a la entidad. Lo mismo se predica de las pretensiones formuladas por el Ministerio Público, ya que ninguna de ellas podría ser asumida o ejecutada por el Consejo, en razón a las facultades que legalmente le han sido conferidas. Por ello, frente a la entidad, se configuraba la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.3.3.2. En efecto, el CNE es un órgano consultor para formular políticas, planes, programas y proyectos que las entidades públicas y privadas adelanten frente al fenómeno de las drogas en sus diferentes manifestaciones²⁵. En cuanto al manejo ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea (PECIG), apuntó que era responsabilidad del Ministerio de Ambiente y que existía pluralidad de resoluciones que lo regían²⁶.

Ahora bien, adujo que las actuaciones de los Grupos Móviles de Erradicación están a cargo de la Unidad de Consolidación Territorial, a través de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos (UCTDPCI), conforme al artículo 13 del Decreto 4161 de 2011, entidad que –junto con la Policía Nacional– es responsable de los asuntos concernientes a las operaciones de aspersión y erradicación de tales cultivos²⁷.

²⁴ Folios 191 a 196.

²⁵ Folio 195.

²⁶ Entre ellas, menciona la Resolución 1065 de 2001, la Resolución 1054 de 2003, la Resolución 099 de 2003, la Resolución 0008 de 2007 (que regula procedimientos para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por las aspersiones aéreas), y la Resolución 0001 de 2012 (que también regula procedimientos para las quejas).

²⁷ La norma en cita dispone que: “**Artículo 13. Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos.** Son funciones de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos, las siguientes: **1.** Asesorar al Director General en la dirección de estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos. **2.** Articular las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos, con los lineamientos y principios de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. **3.** Ejecutar las estrategias y programas institucionales contra cultivos ilícitos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en las zonas no focalizadas. **4.** Acompañar y brindar apoyo técnico especializado a los equipos regionales de implementación de las estrategias y programas institucionales contra cultivos ilícitos. **5.** Coordinar, en conjunto con la Dirección de Coordinación Regional, la formulación e implementación de los planes territoriales y las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos en las zonas de consolidación focalizadas. **6.** Coordinar, en conjunto con la Dirección de Coordinación Regional y con las autoridades regionales territoriales, la formulación e implementación de los planes territoriales y las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos en las zonas de consolidación focalizadas. **7.** Contribuir al posicionamiento a nivel nacional e internacional, de las estrategias y metodologías que el Gobierno defina para la lucha contra los cultivos ilícitos. **8.** Apoyar a las demás dependencias, en la gestión de recursos de cooperación nacional, internacional, pública y privada para financiar las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos. **9.** Preparar, en coordinación con las demás dependencias, los informes que permitan hacer seguimiento y evaluar la ejecución de las estrategias y programas institucionales contra los cultivos ilícitos. **10.** Participar en la formulación del Plan Nacional de Erradicación o en los mecanismos que se definan para articular y coordinar las acciones institucionales contra los cultivos ilícitos. **11.** Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y

1.3.3.3. De tal suerte que la entidad debía ser desvinculada del proceso, pues “(...) *no es la autoridad encargada de la operación del Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos (...), ni tiene a su cargo el desarrollo de las acciones que [ejecutan] los Grupos Móviles de Erradicación, el primero como ya se mencionó, a cargo de la Policía Nacional y el segundo de la Unidad de Consolidación Territorial*”²⁸.

1.3.4. Contestación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)²⁹

1.3.4.1 Corpoamazonías manifestó que conforme a las normas que regulan el manejo ambiental de las aspersiones aéreas, no le compete el control, vigilancia, manejo, o capacitación de erradicadores. Por lo mismo, debía declararse que carecía de legitimación por pasiva en este asunto.

1.3.4.2. En cuanto al manejo ambiental de las aspersiones de cultivos de uso ilícito, mencionó las modificaciones que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dispuso del plan presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes. En ellas se estableció cuáles son las entidades responsables del despliegue del plan, entre las cuales no figura la Corporación, ya que la Resolución 1054 de 2004 mencionó a la “*Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Ministerio de Protección social (Instituto Nacional de Salud en el nivel nacional y en las direcciones territoriales de salud en departamentos, distritos y municipios*”³⁰.

1.3.4.3. Con todo, puso de presente que la entidad ha manifestado preocupaciones atinentes a las fumigaciones. Así, por ejemplo, el 28 de febrero de 2012 en oficio dirigido al Gobernador del departamento le indicó que “*varios de los proyectos productivos y forestales que ha promovido la Corporación han sido afectados por las fumigaciones aéreas con glifosato*”³¹.

1.3.4.4. Finalmente, mencionó que ha adelantado proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Putumayo y que si bien se han presentado quejas por parte de campesinos e indígenas de la zona por las aspersiones aéreas adelantadas, las mismas han sido atendidas y se ha hecho el seguimiento pertinente. Sin embargo, llamó la atención en relación a que mediante la tutela se estaba develando la percepción del Ministerio Público sobre una situación, por lo mismo, se atenía a lo que fuera demostrado.

mejora del Sistema Integrado de Gestión en la dependencia. 12. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia.”

²⁸ Folio 196.

²⁹ Folios 197 a 208.

³⁰ Folio 200.

³¹ Folio 201.

1.3.5. Contestación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Regional Putumayo) (ICBF)³²

1.3.5.1. El ICBF mencionó que, en relación con los planes de nutrición, la población que se ha visto afectada fue incluida en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria, que fue aprobado por el Consejo de Política Social de la vigencia de 2011 y para el cual se celebró el Convenio PU-088. Adicionalmente, mediante la Ordenanza 630 de 2011, se aprobó –por parte de la Asamblea Departamental– la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento.

1.3.5.2. Respecto de la atención integral a la primera infancia (PAIPI), que promueve el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años de edad, indicó que es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional. De suerte que, el ICBF sólo brindó asistencia y participó para identificar, priorizar e inscribir a los niños en el mismo.

1.3.5.3. En cuanto a los clubes juveniles y prejuveniles, el ICBF manifestó que la sede central estaba desarrollando las contrataciones pertinentes y esperaba se iniciara en agosto de 2012. Igualmente, refirió que existen criterios para la operación del Programa de Promoción y Prevención de Reclutamiento Infantil (PPPRI) y que también se viene implementando un programa de alimentación escolar orientado a la población víctima del conflicto, que, para el 2012, contó con un total de 51.535 cupos.

1.3.6. Contestación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas³³

1.3.6.1. El escrito de contestación de la UARIV se divide en dos partes. En la primera, menciona aspectos atinentes a la competencia de la entidad y procesos realizados. En la segunda, hace referencia a la falta de legitimación por pasiva en esta causa. Sin embargo, respecto de esta última, se limitó a citar apartes jurisprudenciales, que acompañó de la afirmación de que la acción de tutela no resultaba procesalmente viable por subsidiariedad.

1.3.6.2. Dentro de la descripción de los procesos realizados, la UARIV mencionó que ha adelantado políticas de concertación con las administraciones municipales y con la gobernación para, tras un diagnóstico, escoger las zonas que conforme con la Ley 1448 de 2011 han de ser priorizadas. Así, entre ellas, se hallan los municipios de Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, San Miguel, Orito, Villa Garzón y Valle del Guamuez: *“Una vez abordados estos municipios, se procederá conjuntamente con la administración departamental a llevar a cabo el análisis y sistematización de la información de manera tal que se puedan por un lado acompañar los otros municipios del departamento así como avanzar en la concreción del plan*

³² Folios 315 a 318.

³³ Folios 356 a 363.

departamental de contingencia en coherencia con la construcción realizada desde el orden municipal”³⁴.

Además de lo anterior, adujo que ha realizado un proceso de sensibilización con las autoridades locales para garantizar la inclusión de los (i) planes de contingencia para la atención de emergencias humanitarias, (ii) planes de desarrollo, planes de prevención y garantía de no repetición, entre otros.

Indicó (iii) que los cinco eventos de desplazamiento masivo –discutidos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT)–, ocurridos entre los meses de marzo y julio de 2012, tuvieron principalmente las siguientes causas: *“Presencia de minas antipersonal por causa de erradicación manual de cultivos ilícitos; presencia de agentes armados ilegales; confinamiento de las poblaciones por presencia de minas antipersonal impidiendo la libre movilidad por las zonas; erradicación de cultivos ilícitos; afectación de los cultivos de pancoger por causa de la erradicación de los cultivos ilícitos [y] afectación psicológica de los niños por la desactivación controlada de las minas*”³⁵.

1.3.6.3. Por lo demás, para acompañar el proceso de retorno, señaló que se han venido acogiendo los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad. Igualmente, refirió que es una obligación de la entidad coordinar, diseñar e implementar acciones estatales para garantizar tal derecho. Por ello, entre sus funciones y así lo ha realizado, se encuentra el estudio de si las causas que dieron origen al desplazamiento cesaron, si hay voluntad para el retorno y si existe oferta institucional para materializar la reparación de que trata la Ley 1448 de 2011. Para el caso objeto de estudio, enfatizó que las causas que dieron origen al desplazamiento aún persisten.

En este sentido, mencionó el retorno de las comunidades de la vereda Alto Comboy, del municipio de San Miguel, y recordó que el presidente de la junta de acción comunal indicó que requieren protección, no ser estigmatizados y que, si llega a celebrarse compromiso de desminado, retornan inmediatamente. Por lo demás, también señaló aspectos de los procesos adelantados en los municipios de San Miguel, Puerto Asís y Valle del Guamuez. En su mayoría, expuso problemáticas referidas en los hechos del caso³⁶.

1.3.7. Contestación de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior³⁷

1.3.7.1. La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior pidió denegar el amparo solicitado. Para el efecto, afirmó que se han suspendido las operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersiones, siguiendo los lineamientos de la Sentencia SU-383 de 2003, hasta tanto se realice la consulta previa a las comunidades. En este sentido, mencionó que se

³⁴ Folio 357.

³⁵ Folio 358.

³⁶ Folios 359 a 360.

³⁷ Folios 370 a 378.

encuentra adelantando las gestiones necesarias para contar con los recursos básicos que permitan llevar a cabo la referida consulta.

1.3.7.2. En relación con los sucesos de 2006, al igual que de la comunidad Awa, se limitó a mencionar que la Defensoría estaba realizando una descripción de las mismas. Y, frente a los demás hechos mencionados, apuntó que no le constaban y que, en su mayoría, se trataba de descripciones efectuadas por el Ministerio Público, como parte del despliegue de su misión defensorial.

1.3.7.3. Finalmente, afirmó que a las comunidades campesinas no les ha sido reconocido el derecho a la consulta previa, pues la normatividad internacional, nacional y la jurisprudencia de la Corte, opera respecto de comunidades negras, raizales, pueblos ROM e indígenas. Por tal razón, tratándose de cultivos de uso ilícito, solo han de ser consultados los pueblos indígenas, ya que son los únicos que podrían demostrar un uso ancestral de la hoja de coca.

1.3.8. Contestación de la Dirección Nacional de Antinarcóticos, Policía Nacional (DNA)³⁸

1.3.8.1. La DNA manifestó que no se encuentra acreditada actuación u omisión alguna que le sea imputable. Por lo mismo, la acción de tutela debería ser declarada improcedente, al menos en lo que respecta a dicha entidad. A continuación, mencionó aspectos relacionados con las labores de erradicación de cultivos de uso ilícito. Así, expuso que emanan del deber de conservación del orden público y que una de sus manifestaciones se materializa a través de las aspersiones aéreas, la cual se desarrolla bajo los postulados señalados en “(...) la resolución 0013 de 2003 del Consejo Nacional de Estupefacientes, donde se advierte que también serán objeto del Programa las áreas de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos (...)”³⁹. Además de ello, adujo que la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional es la encargada de ejecutar estas actividades, para lo cual observa el Plan de Manejo Ambiental contenido en la Resolución No. 1054 de 2003.

1.3.8.2. Afirmó que es un mandamiento legal comunicar a las autoridades locales sobre el inicio de las operaciones, así como mencionarles las medidas de mitigación y de compensación por los posibles efectos colaterales de las fumigaciones. También apuntó que la realización de la consulta previa es un derecho exclusivo de las comunidades indígenas, sin que ello impida que el Estado aplique de manera autónoma y soberana la política criminal que considere pertinente frente al problema de las drogas.

1.3.8.3. Por otra parte, indicó que la Policía Nacional debe coordinar con otras entidades estatales para adelantar la erradicación manual de los cultivos de uso ilícito, así como brindarle información a los comandantes de los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR) para que decidan dónde hacer sus

³⁸ Folios 395 a 407.

³⁹ Folio 398.

campamentos. A continuación, describió la operación de estos grupos y cómo han de actuar para fijar sus áreas de ubicación y para gestionar sus movimientos. Un aspecto en el que, se insiste, supone evitar su establecimiento cerca de poblaciones, cabeceras municipales, cascos urbanos y otros, y establecerlos a una distancia no mayor de tres kilómetros de los núcleos de erradicación⁴⁰.

1.3.8.4. Finalmente, en cuanto al desminado humanitario, argumentó que el Decreto 2150 de 2007 creó el Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal, dentro del cual, la Ley 1421 de 2010, le confirió facultades al Gobierno para adoptar las medidas necesarias que permitan cumplir con estándares internacionales y principios humanitarios, de tal suerte que incluso organizaciones civiles puedan ayudar en esta actividad.

1.3.9. Contestación del municipio del Valle del Guamuez⁴¹

El Alcalde del Municipio del Valle de Guamuez indicó que dentro del Plan de Desarrollo se han incluido acciones integrales y sostenibles para la prevención, protección, asistencia, reparación integral y estabilización de las víctimas, por lo que solicita que la acción de tutela sea declarada improcedente, por no existir omisión alguna por parte del citado municipio, ya que la atención y prevención de la población está ya en el plan de desarrollo.

1.3.10. Contestación del municipio de San Miguel⁴²

El Alcalde del municipio de San Miguel, sin manifestar oposición a las pretensiones del Ministerio Público, mencionó que dentro de su Plan de Desarrollo existe un capítulo específico contentivo de políticas y recursos económicos destinados a la prevención y atención de la población desplazada o en riesgo de serlo. También, aludió a que ha adelantado gestiones ante los Comités de Justicia Transicional, con el fin de adelantar varias acciones, como el desminado humanitario o la erradicación de cultivos de uso ilícito.

1.3.11. Contestación del municipio de Puerto Guzmán⁴³

1.3.11.1. El Alcalde del municipio de Puerto Guzmán afirmó que las fumigaciones de cultivos de uso ilícito han afectado de manera directa a su territorio, pues han existido quejas formuladas por presuntos afectados a las que se les ha dado el trámite administrativo resarcitorio que establece la Resolución 08 de 2007, modificada por la Resolución 01 de 2012, expedidas ambas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, que otorgan beneficios económicos si se han cometido daños en cultivos de uso lícito.

1.3.11.2. Con todo, enfatizó que, como entidad territorial no tiene injerencia en el programa de erradicación, pues ello le compete al sector central de la

⁴⁰ Folio 403.

⁴¹ Folios 408 a 409.

⁴² Folios 326 a 327.

⁴³ Folios 435 a 437.

administración pública. Por lo mismo, los lugares y fechas en las que se asperjan o erradiquen manualmente son decididos en tal orden y el municipio no participa en la toma de esas decisiones. Así las cosas, a su juicio, en lo que atañe al ente territorial, la acción de tutela debe ser declarada improcedente, más si resulta imperioso que las entidades nacionales propendan “(...) *porque sus planes de contingencia, frente a todas las situaciones derivadas de esta acción, sean más efectivos*”⁴⁴.

1.3.11.3. Por último, sostuvo que se ha venido atendiendo de manera inmediata y prioritaria a la población víctima del desplazamiento, a pesar de no contar con los recursos suficientes.

1.3.12. Contestación del municipio de Orito⁴⁵

El Alcalde del municipio de Orito manifestó que en su plan de desarrollo fue fijada una política integral para atender a las poblaciones vulnerables, como son las víctimas del conflicto armado. Por ello, se opuso a las pretensiones del demandante.

1.3.13. Contestación del municipio de Puerto Caicedo⁴⁶

El Alcalde del municipio de Puerto Caicedo sostuvo que en el Plan de Desarrollo del año 2012, se incluyeron líneas para la atención a la población desplazada víctima del conflicto, que comprenden –entre otros– la asistencia y atención, la entrega de ayudas humanitarias y el fortalecimiento de las organizaciones que se constituyan. A continuación, expuso puntos de que trata el Plan de Desarrollo para atender las necesidades de la población en general. Uno de ellos versa sobre el derecho de las víctimas de la violencia, que tiene por objeto la garantía en la asistencia y atención de sus necesidades de alojamiento, alimentación y asistencia funeraria, entre otras.

En lo que al desplazamiento se refiere señaló que el municipio figura como octavo en recepción de personas y sexto en expulsión, pues “(...) *2.361 personas [fueron] recepcionadas y expulsadas 10.536*”⁴⁷. Como problemas para atender, apuntó que existen desarticulaciones entre las entidades, desconocimiento de sus responsabilidades, inoperancia de la mesa de prevención y protección municipal y carencia de recursos.

1.3.14 Contestación del municipio de Puerto Asís⁴⁸

1.3.14.1. El Alcalde del municipio de Puerto Asís refirió que se elaboró el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. También mencionó que ha de entenderse que ante la ausencia de recursos se ha hecho todo lo posible para mitigar las vulneraciones de los derechos de las personas desplazadas. De tal

⁴⁴ Folio 437.

⁴⁵ Folios 441 a 442.

⁴⁶ Folios 463 a 476.

⁴⁷ Folio 472.

⁴⁸ Folios 477 a 479.

suerte que se han entregado ayudas alimentarias y se han construido albergues temporales. Adicionalmente, se han gestionado recursos para disminuir el desplazamiento en la zona y atender a las víctimas de este fenómeno.

1.3.14.2. A continuación, expuso que “(...) *una de las causas que generan el desplazamiento en [el] municipio obedece a la erradicación forzosa y fumigación de cultivos ilícitos, sin tener en cuenta que los campesinos necesitan tener otras opciones para sus sustento*”⁴⁹. Por ello, el municipio elaboró el referido Plan de Desarrollo que cuenta con componentes de prevención, protección de derechos humanos y DIH, salud, educación, vivienda, tierras y generación de ingresos. Adicionalmente, se incluyeron acciones humanitarias para comunidades en riesgo de desplazamiento.

1.3.14.3. Por otro lado, mencionó que una de las dificultades que aquejan a la administración municipal supone la falta de información que les permita adoptar decisiones para atender a la población, es decir, “(...) *identificar que personas tienen acceso a educación, salud, vivienda, generación de ingresos, tenencia de la tierra y, en general, a todos los aspectos relacionados con su situación económica*”⁵⁰.

1.3.14.4. Así las cosas, solicitó que, al menos en lo que al municipio se refiere, se declare que la acción de tutela es improcedente, pues no se observa omisión alguna que conculque derechos fundamentales.

1.3.15 Contestación del Grupo de Gestión Preventiva del Riesgo de Violaciones a los DDHH e infracciones al DIH del Ministerio del Interior⁵¹

1.3.15.1. El Grupo en mención del Ministerio del Interior comenzó indicando que el demandante solicitaba que se le ordenara actualizar los mapas de riesgo de los municipios con la participación inmediata de las comunidades. Y esto, con el fin de que se ajustaran los planes de prevención municipales, al igual que las metas de actividades, indicadores de avance, competencias delimitadas y recursos efectivos para minimizar los riesgos de desplazamiento.

1.3.15.2. A continuación, refirió que en el Plan Nacional de Desarrollo se afirma la necesidad de generar una política pública para prevenir las violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH. Tal política ha sido liderada por el Ministerio del Interior y en ella se busca “(...) *promover acciones articuladas y oportunas para la previsión del riesgo y definición de medidas de contención para personas y comunidades especialmente vulnerables con criterios incluyentes y diferenciales*”⁵². Así, con la participación de la gobernación, de las administraciones municipales, y el apoyo técnico y financiero de la Dirección de Derechos Humanos del citado ministerio, fue formulado el Plan Integral de Prevención y Protección para el

⁴⁹ Folios 477 y 478.

⁵⁰ Folio 478.

⁵¹ Folios 484 a 488.

⁵² Folio 485.

departamento de Putumayo, que requiere de actualizaciones periódicas para incorporar cambios en amenazas, capacidades y vulnerabilidades.

1.3.15.3. A partir del 2009, se empezaron a formular Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) para el departamento de Putumayo, que fueron adelantados por subregiones (Alto Putumayo, medio Putumayo, Bajo Putumayo y Puerto Leguízamo). Para ello, se contó con la participación de las comunidades, asunto que permitió utilizar un enfoque diferencial, con los siguientes escenarios de riesgo: *“Minas antipersonal y municiones sin explotar; presencia de actores armados ilegales, bandas delincuenciales; amenazas a líderes, servidores públicos; desplazamiento forzado; confinamiento de comunidades; reclutamiento forzado; violencia sexual; infracciones al DIH [e] irrespeto a la jurisdicción indígena”*⁵³.

1.3.15.4. Por lo anterior, la acción de tutela, en lo que al Ministerio el Interior se refiere, debería ser declarada improcedente.

1.3.16. Contestación de la Presidencia de la República⁵⁴

A través de un representante legal destinado para el efecto, la Presidencia solicitó ser desvinculada del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que –dentro de sus funciones– no se encuentra ninguna relacionada con la presente causa. También pidió que la acción de tutela fuese declarada improcedente por existir otros medios judiciales de defensa, como lo es la acción popular.

1.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- a. Oficio del Alcalde Municipal de Puerto Leguízamo, con fecha 13 de julio de 2012, en el que informa al Gobernador de Putumayo que dos días antes los habitantes de la inspección Piñuña Negro y del corregimiento de Puerto Ospina, *“(...) han sido desplazados de sus fincas a los centros poblados de Puerto Ospina, Peña Colorada y Piñuña Negro (...)”*, pues los grupos armados ilegales les ordenaron *“abandonar sus fincas para evitar que caigan en minas antipersonal o queden en medio del fuego por la confrontación armada”*. Como consecuencia, solicitó ayuda para atender a 950 personas en Piñuña Negro, 750 en Puerto Ospina y 420 en Peña Colorada. (Folio 52).
- b. Oficio remitido el 27 de junio de 2012 por el Director de la Unidad de Víctimas, Territorial Putumayo, a la Defensoría del Pueblo. En dicho documento se menciona que han sido afectados por minas –en los municipios de Puerto Asís, Valle Guamuez, San Miguel, Orito y Puerto Leguízamo– 19 personas. (Folios 53 a 54).

⁵³ Folio 487.

⁵⁴ Folios 761 a 764.

- c. Informe de visita de misión humanitaria efectuada el 8 de junio, en la vereda de Puerto Bello del municipio de Puerto Asís. Se indica que aproximadamente 324 familias, de diferentes veredas (Monte Bello, Aguas Negras, Campo Ají, San Ignacio, La Paz, Campo Sol, El Silencio, Puerto Silencio, Alto Piñuña y el Cabildo Nasa Kwesk Kiwe Chorro Largo), se encuentran confinadas en la vereda de Puerto Bello. Dicha situación es consecuencia, según la Defensoría, de la política de erradicación de cultivos de uso ilícito sin la aplicación y/o elaboración de un plan de contingencia. También menciona la instalación indiscriminada de minas antipersonal en diferentes zonas, abusos de la Fuerza Pública y sobrevuelos nocturnos en los que se presentan hostigamientos. La Defensoría sostiene que en la visita constató indebida alimentación de menores, ausencia de útiles escolares, carencia de refugios para pernoctar y hacinamiento. Uno de los compromisos del Ministerio Público, supuso la instauración de una acción de tutela para “(...) cuestionar la viabilidad del Auto que regula los Planes de Contingencia para la Erradicación de Cultivos Ilícitos”. (Folios 55 a 59).
- d. Oficio del 21 de junio de 2012 la Personera Delegada en Asuntos Penales y DDHH de la Personería Municipal de Puerto Asís, en el que enlista a las personas que han sido víctimas de minas antipersonal en las veredas previamente aludidas. También menciona el desplazamiento de personas a la Vereda Puerto Bello y alude que la causas son “(...) la erradicación de cultivos ilícitos y (...) las minas antipersonal (...)”. (Folios 60 a 61).
- e. Oficio remitido el 14 de junio de 2012 a la Defensoría por el Secretario de Gobierno municipal de Puerto Asís en el que menciona que en el año 2012 se está adelantando un proceso de erradicación de cultivos ilícitos en el corregimiento Piñuña Blanco y que, como consecuencia de ello, se reportan tres heridos y cuatro muertos, siendo uno de los primeros un indígena Siona. (Folio 62).
- f. Oficio remitido el 22 de junio de 2012 por el Secretario General y de Gobierno del municipio Valle del Guamuez a la Defensoría del Pueblo. En dicho documento se indica que en los años 2010 y 2012 se efectuó aspersion con glifosato y erradicación manual en las veredas: “*Las Vegas, La Esmeralda, La Isla, Puerto amor, El Caribe, Miraflores de la Selva, La Italia, Argelia, La Germania, La Herradura, Las Malvinas, La Yet, Mogambo, El Diamante, Los Álamos, La Esperanza, El Paraíso, Las Pavas, Campo Bello, Maraveles, El Rosario, Villa Arboleda, Las Palmeras, Villa Hermosa, Brisas del Guamuez, Cairo, Las Delicias, Campo Hermoso, El Retiro, La Sultana, el Venado, Nueva Palestina, Los Pomos, La Chorroza, el Alto Comboy, Jordán Guisa, Temblón, Costeñita, Los Llanos, La Arenosa, Limoncito, Puerto Bello [y] el Ají*”. También relató que, en el 2012, se presentaron siete accidentes donde personas fueron víctimas de minas y munición sin

explotar. Por último, mencionó que no existen reportes de afectaciones a la salud por la aspersión aérea sobre cultivos de uso ilícito. (Folio 64).

- g. Oficio remitido el 27 de junio de 2012 por la Secretaria de la Personera Municipal del Valle del Guamuez a la Defensoría del Pueblo, en donde anexa una denuncia presentada por la señora María Claudia Meneses Andrade el día 21 de marzo de 2012. En ella, expresamente indica que: *“yo escuché las bombas que sonaron lejos y luego se sintió más cerca y nos dio susto (...), algunas personas se ubicaron en el coliseo. Presumo que las tiraron porque están los erradicadores al lado del pueblo (...) donde ellos están hay viviendas (...). Desde que están los erradicadores suenan una o dos bombas diarias (...), esta situación comenzó desde que empezaron las labores de erradicación, más o menos a comienzos del mes de febrero (...). Solicitamos que nos colaboren con la seguridad alimentaria porque la gente se quedó sin trabajo y que nos den proyectos para sobrevivir”*. (Folios 66 a 67).
- h. Oficio remitido el 20 de junio de 2012 por la Secretaria de Personería del Municipio de San Miguel a la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo, en donde se menciona que el 23 de febrero del año en cita, un grupo armado ilegal minó todo el territorio donde existen cultivos de uso ilícito, debido a la presencia de erradicadores y del grupo EMCAR de la policía. Menciona que, en el mes de marzo de dicho año, recibió 15 quejas de las veredas La Cabaña, La Nueva Esperanza, La Guisita, y San Antonio del Comboy, pertenecientes a la jurisdicción del municipio de San Miguel, en las que se ponen de presente los daños causados en las fincas por parte de la Policía Nacional⁵⁵. Finalmente, se alude a que recibió nueve declaraciones de familias que se desplazaron el 15 de marzo de 2012 de la vereda San Antonio del Comboy por la presencia de minas⁵⁶. (Folios 68 a 71).
- i. Oficio remitido el 25 de junio de 2012 por el Secretario General y de Gobierno del municipio de San Miguel a la Defensoría del Pueblo Regional Putumayo, en donde indica que el municipio será asperjado durante el segundo semestre de 2012. También menciona que hasta ese momento han resultado heridas cuatro personas y una ha muerto por accidentes de mina o munición sin explotar. Estos sucesos acaecieron en las veredas San Antonio del Comboy y La Ceiba. En cuanto a las familias desplazadas por los mismos motivos, indican que –al menos– han sido 18, para un total de 91 personas. Sin embargo, aduce que el número era mayor, pero que solo aquellas requirieron atención inmediata. Por último, indica que no se reportaron afectaciones en la salud de las personas por las aspersiones aéreas, ni actos de pillaje o conductas sancionables por el régimen penal. (Folios 72 a 74).

⁵⁵ En el folio 69 están los nombres de las personas que radicaron las quejas: 12 de ellos son de la vereda la Cabaña, y los otros tres de las veredas San Antonio del Comboy, Nueva Esperanza y la Guisita.

⁵⁶ En el mismo folio está la relación de las personas que declararon la situación de desplazamiento.

- j. Oficio remitido el 7 de junio de 2012 por la Secretaria de Gobierno Municipal de Puerto Caicedo en el que hace una lista de personas afectadas en sus cultivos lícitos por las aspersiones. En total, figuran 63 y pertenecen a diferentes veredas del municipio⁵⁷. También informa que no se reportan afectaciones a la salud de las personas. (Folios 76 a 80).
- k. Oficio remitido a la Defensoría del pueblo por el Secretario de Gobierno y Convivencia Ciudadana del Municipio de Puerto Guzmán, con fecha 20 de junio de 2012, en el que indica que no se han reportado víctimas de minas o munición sin estallar. Adicionalmente, mencionó que no reposa información sobre afectación a la salud como consecuencia de las aspersiones. (Folios 81 y 82).
- l. Copia de la Directiva Transitoria No. 0113 de 2012, elaborada por la Jefatura de Operaciones del Ejército Nacional, cuya finalidad es lograr la reducción progresiva y sistemática del fenómeno de las drogas. Para ello, se determina que el ejército adelantará operaciones ofensivas y de control territorial para brindar seguridad a los Grupos Móviles de Erradicación Manual. Puntualmente, se menciona que las unidades operativas, antes del ingreso a las áreas designadas, deben efectuar reuniones de coordinación previa con coordinadores zonales de cada departamento y/o unidad operativa mayor, esto, con el fin de consolidar el área correspondiente a su teatro de operaciones. (Folios 184 a 190).
- m. Oficio remitido el 8 de junio de 2012 por el Director Territorial Putumayo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia a la Directora General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; en donde se solicita que se socialice con las administraciones municipales y la gobernación de Putumayo el Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos de uso ilícitos mediante aspersión aérea. (Folio 213).
- n. Contestación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales al oficio remitido el 8 de junio de 2012, en el que se mencionan a las autoridades públicas responsables de diferentes partes del Plan de Manejo ambiental. (Folios 214 a 217)⁵⁸.
- o. Copia de la formulación de programas, subprogramas y metas del municipio de San Miguel. Como uno de los subprogramas se plantea la consolidación territorial para el desarrollo, que busca *“ejecutar proyectos que fortalezcan la cultura de la legalidad, mejoren las condiciones de habitabilidad y que garanticen la seguridad de los habitantes y el goce efectivo de los derechos fundamentales,*

⁵⁷ Las veredas e inspecciones son: Arizona, Platanillo, Playa Rica, colonia nueva, Caruso, San Diego, Maracaibo, Campo Bello, Las Palmas, Guasimal, San Carlos, el venado, Vergel, Independencia, La Isla, El Paraíso, Guasimal, Esmeralda, Villa del Río, Cristo Rey y El Cedral.

⁵⁸ Esta comunicación fue remitida por la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia al Gobernador del Departamento de Putumayo y a los Alcaldes Municipales.

*priorizando las principales necesidades de las comunidades vulnerables, víctimas de la violencia y de los cultivos ilícitos (...)*⁵⁹. También se estableció como programa estratégico el *“Apoyo a la normalización y el desarrollo de condiciones socio productivas en zonas de transición”*. Para ello, se plantean los subprogramas de *“Implementación al Plan Estratégico de Erradicación de cultivos ilícitos (...) [el] apoyo a la normalización y el desarrollo de condiciones socio productivas en zonas de transición [y el manejo de] minas y munición sin explotar: sensibilizar sobre los riesgos a que están expuestas las comunidades indígenas, afro y colonas por artefactos explosivos, y gestionar un proceso de desminado”*⁶⁰. También se evidencia como un programa estratégico, *“la generación de ingresos a la población víctima del conflicto armado, indígenas, afros y población vulnerable (...)”*. Para ello, también se diseñó un subprograma que busca la *“implementación de proyectos productivos agropecuarios y de seguridad alimentaria (...)”*⁶¹. Como parte de la participación ciudadana se fijó un subprograma para *“promover la participación de las comunidades, indígenas, afros, desplazados, víctimas del conflicto armado, en los espacios municipales y departamentales (...)”*⁶². Finalmente, entre otros, como un objetivo estratégico, se fijó el apoyo y desarrollo de acciones específicas para el restablecimiento de los derechos de la población víctima del conflicto⁶³. (Folios 330 a 351).

- p. Copia de la matriz 18 del Plan de Desarrollo del municipio del Valle del Guamuez, en el que se observa un programa para víctimas del conflicto y población desplazada, que cuenta con un subprograma de seguridad alimentaria y que espera realizarse en dos proyectos. También se observa un subprograma de atención integral, que incluye vacunación y detección de desnutrición. (Folios 410 a 419).
- q. Copia de apartes del Plan de Desarrollo del municipio de Orito, en el que se advierte la existencia de diferentes montos para financiar programas en educación, salud y atención a grupos vulnerables, que incluyen el fortalecimiento del sistema de atención integral a dicha población. (Folios 443 a 455).
- r. Copia del Plan de Prevención y Protección a violaciones de los derechos humanos a la vida, libertad e integridad del departamento de Putumayo. Se define como objetivo de la política la promoción de *“(...) acciones sinérgicas y oportunas para la prevención de riesgo y definición de medidas de contención para personas y comunidades (...)”*⁶⁴. El documento que contiene el Plan fue aprobado mediante Decreto 0062 de 2011 y trata sobre los diferentes PIPP y, expresamente,

⁵⁹ Folio 335.

⁶⁰ Folio 339.

⁶¹ Folio 344.

⁶² Folio 348.

⁶³ Folio 351.

⁶⁴ Folio 588, respaldo

se indica que se espera la fase de protocolización para establecer los compromisos necesarios para la implementación, seguimiento y evaluación. Se observa una matriz de riesgo en el alto y medio Putumayo. Entre las amenazas figuran: “*paros armados (...); circulación de panfletos y llamadas (...); enfrentamientos en el territorio (...) [con la intervención de la] Fuerza pública; siembra de minas antipersonal; ocupación de bienes civiles por parte de la Fuerza Pública como escuelas, viviendas de los campesinos, casetas comunales, puestos de salud; circulación de panfletos y llamadas intimidatorias [y] bandas emergentes al servicio del narcotráfico*”⁶⁵. Igualmente, tras caracterizar los escenarios de vulneraciones y amenazas a los derechos, se plantean protocolos de actuación que incluyen muertes y heridos por accidentes de minas antipersonal y munición sin explotar, asesinatos de líderes sociales y servidores públicos, desplazamiento forzado y confinamiento esporádico –donde se indica que un objetivo es prevenir ambos hechos y atender con planes de contingencia a los afectados, para lo que se responsabiliza a los Comités Territoriales de Justicia Transicional– y reclutamiento forzado. Hay una descripción por matrices de los escenarios, caracterizaciones, probabilidades de materialización y capacidades de reacción para cada municipio. Lo mismo sucede con protocolos de actuación, que incluyen procedimientos, responsables y tiempo de ejecución. (Folios 586 a 667).

- s. Oficios remitidos por el Director de Antinarcóticos al Jefe de Procuradores Delegados del Ministerio Público, a alcaldes demandados, a Corpoamazonia, a la Directora de la Secretaría de Salud Departamental de Putumayo y a otras entidades, en la que pone de presente el inicio del proceso de fumigación de cultivos de uso ilícito en los departamentos de Caquetá y Putumayo. (Folios 686 a 711)
- t. Actas de instrucción dadas por el mayor Edgar Blanco Giraldo, coordinador de erradicación manual en el Putumayo, al personal del CASEG, en marzo de 2012, relacionadas con los derechos humanos y el DIH. (Folios 721 a 749).
- u. Copia de la Ordenanza No. 630 del 24 de julio de 2011, por la cual la Asamblea del Departamento de Putumayo, adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2019. (Folios 322 a 325).
- v. Carta suscrita por diez líderes del departamento de Putumayo y defensores de derechos humanos, en la que solicitan al Defensor del Pueblo instaurar una acción de tutela para la protección de los pobladores del departamento. (Folio 97).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

⁶⁵ Folio 596, respaldo.

2.1. Primera Instancia⁶⁶

2.1.1. En sentencia del 2 de agosto de 2012, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, resolvió declarar improcedente la acción incoada. Para sustentar su decisión, analizó la legitimación del Defensor del Pueblo para presentar la acción de tutela en nombre de los habitantes de Putumayo. Expuso que se encuentra habilitado para hacerlo, siempre y cuando las personas sean determinadas o determinables y, comoquiera que en este caso tal condición no se cumple, resultaba forzoso declarar la improcedencia del amparo solicitado.

Lo anterior, con fundamento en que a la región del bajo y medio Putumayo pertenecen nueve municipios, lo que dificulta la determinación de las personas que –se supone– fueron afectadas. Aunado a ello, mencionó que no se evidenciaba autorización o mandato de los habitantes de la referida región, mediante el cual solicitaran la gestión de su derecho por parte de la Defensoría del Pueblo, ni se observaba que se hallaren en situación de indefensión, que les imposibilitara acudir por sí mismas ante la justicia para velar por sus intereses.

2.1.2. Por lo demás, el *a quo* mencionó que una “(...) orden encaminada a suspender la erradicación y aspersion de cultivos ilícitos, iría en contra de las dos responsabilidades del Estado, a saber: la administración de justicia y brindar seguridad a sus habitantes”⁶⁷. Por lo mismo, estaría destinada a contradecir el interés público, en donde el Estado cuenta con autonomía para fijar la política criminal, sin desconocer los derechos individuales, que –en razón a la mencionada indeterminación de los afectados– no es posible, en este caso, evidenciar. Adicionalmente, arguyó que el desplazamiento acaece por otras razones, como la presencia de grupos al margen de la ley en el territorio, sin que pueda atribuirse a las políticas de erradicación y fumigación como la principal causa. Es más, el Estado ha implementado medidas para morigerar y superar las consecuencias del flagelo, como aquellas adelantadas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2.2. Impugnación⁶⁸

2.2.1. Inconforme con la decisión de primera instancia, el Defensor Regional del Pueblo interpuso el recurso de apelación, que sustentó contravirtiendo la supuesta falta de legitimación por activa y la improcedencia de la acción de tutela, por encontrarse involucrados derechos e intereses colectivos en la presente causa.

2.2.2. Así, sobre el primer punto, esto es, la supuesta falta de legitimación por activa, además de reiterar lo dispuesto en el artículo 282 de la Carta, manifestó que actuó con fundamento en peticiones verbales de miembros de

⁶⁶ Folios 529 a 544.

⁶⁷ Folio 541.

⁶⁸ Folios 756 y ss.

comunidades, así como a partir de las visitas que ha efectuado en ejercicio de su labor misional. Aunado a ello, alegó que ha constatado situaciones de retorno irregular, de desplazamiento temporal, de hacinamiento y condiciones de insalubridad y de desplazamiento forzado. Por ello, se trata de situaciones que son objeto de análisis dentro de una acción de tutela.

A ello le suma la solicitud de intervención de líderes y lideresas de asociaciones como la Asociación Campesina del Sur Oriente de Putumayo (ACSOMAYO), la asociación campesina de Putumayo (ASCAP) y los miembros de la mesa departamental de desplazados.

Por lo demás, reiteró la afectación de derechos fundamentales de niños y niñas, por lo que las reglas de procedencia de la acción de tutela deben ser analizadas de manera flexible y concluyó señalando que la jurisprudencia de la Corte ha indicado que: “(...) *así se instaure una acción popular, es procedente dar trámite [a la] acción de tutela si se evidencia la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, que requiera de una protección judicial oportuna*”⁶⁹.

2.2.3. En relación con el segundo aspecto, también referente a la procedencia de la acción, adujo que pretendía proteger derechos fundamentales afectados por las consecuencias del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito que se adelantaba sin la existencia o ejecución de planes de contingencia, entre ellas, el desplazamiento forzado. Un aspecto a destacar es que expuso que la población se hallaba en refugios improvisados, que carecen de estándares mínimos para garantizar su dignidad. Igualmente, mencionó que al utilizarse sedes educativas como refugios temporales, se está afectando la educación de niñas y niños. Finalmente, expuso que el hacinamiento en los mencionados términos ha conllevado, la aparición de enfermedades parasitarias y virales.

2.3. Segunda Instancia

2.3.1. En sentencia del 1 de octubre de 2012, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió confirmar la decisión del *a quo*. Para ello, analizó si el Defensor del Pueblo de Putumayo estaba legitimado para demandar el amparo de las comunidades y grupos específicos que decía representar y si las autoridades demandadas habían conculcado derecho fundamental alguno. En este sentido, especificó que debía dilucidar si se originaban trasgresiones por tres asuntos: (i) por la ejecución del programa de erradicación manual y aspersión aérea de las áreas sembradas con cultivos de uso ilícito; (ii) por la omisión de la consulta previa de las comunidades indígenas asentadas en la zonas fumigadas, y (iii) por la ausencia de un plan de contingencia y prevención del desplazamiento forzado, cuando se causa por una actividad legítima del Estado.

2.3.2. En lo que respecta a la legitimación del Defensor del Pueblo, halló que el *a quo* había incurrido en un yerro, pues en uno de los apartes de la demanda

⁶⁹ Folio 769.

mencionó que había recibido quejas de habitantes de ciertas veredas, lo que –prescindiendo de excesivos formalismos– permitía individualizar a las personas presuntamente afectadas. Por lo demás, esta conclusión se ratifica con las comunicaciones recibidas de personerías municipales del departamento, que ponían de presente las quejas formuladas por un número considerable de individuos.

2.3.3. En cuanto a la alegada vulneración de los derechos fundamentales por los programas de erradicación manual y aspersión aérea, se adujo que la situación se encontraba superada, ya que las actividades se fueron suspendidas y las entidades habían expresado su voluntad de realizar la consulta previa, siguiendo las pautas consagradas en el Convenio 169 de la OIT y la Sentencia SU-383 de 2003⁷⁰.

2.3.4. En lo que atañe a la ausencia de un plan de contingencia y prevención del desplazamiento, arguyó que las entidades se encuentran adelantando las obligaciones que les incumben, con la ejecución de los programas correspondientes. Estos proyectos incluyen estabilización económica, asistencia nutricional, diseño y actualización de mapas de riesgo, entre otros.

2.3.5. Finalmente, señaló que –en principio– la acción de tutela no resulta procedente para proteger derechos económicos, sociales y culturales, que requieren erogaciones presupuestales que le corresponden al Congreso de la República. Igualmente, la acción en comento tampoco es procedente para proteger derechos e intereses colectivos, como lo es el goce del ambiente sano, o para sancionar posibles conductas delictivas de los miembros de la Fuerza Pública. Para tal efecto, el ordenamiento jurídico contempla la acción popular y el ejercicio del poder punitivo en cabeza de Estado.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

3.2. Actuación surtida en sede de revisión y estado de la cuestión

3.2.1. En Auto del 19 de marzo de 2013, se dispuso librar oficio a las alcaldías municipales de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo –todas del departamento de Putumayo–, para que, remitieran copia de los Planes de Contingencia vigentes para el año 2012, con la advertencia de que si no los han realizado, deben señalarlo de manera expresa. Asimismo, se solicitó que enviaran copia de las actas de las reuniones celebradas en dicho año por los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y los documentos que

⁷⁰ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

soporten la ejecución de los citados planes de contingencia, si los tienen, y las evaluaciones en la implementación de los mismos.

3.2.1.1. En escrito radicado el 6 de mayo de 2013⁷¹, el Alcalde Municipal de Puerto Asís informó que aún no existe un Plan de Contingencia para la atención de emergencias y que éste se encuentra pendiente de aprobación por el Comité de Justicia Transicional. Asimismo, anexó copia de las actas de las reuniones del citado comité, realizadas en el año 2012. En algunas de ellas, los integrantes de dicho organismo manifiestan que la problemática que se está prestando es consecuencia de la situación de orden público, particularmente la relacionada con la existencia de minas antipersonal. Además, se informa que en algunas veredas, hay personas organizadas que no permiten el ingreso a los erradicadores.

3.2.1.2. En escrito del 20 de mayo de 2013, el Secretario General y de Gobierno del municipio de Valle del Guamuez⁷², informó que el Plan de Contingencia para la vigencia 2012 y 2015 se encuentra formulado y aprobado por el Comité de Justicia Transicional, el cual se anexa en medio magnético. En este plan se hace una caracterización de la dinámica de los conflictos que se presentan en el municipio y se ilustra cómo la erradicación manual de cultivos ilícitos ha sido un factor determinante para el desplazamiento de la población. De igual manera, se adjuntan siete actas de los Comités de Justicia Transicional, en los que se discutió el contenido del Plan de Contingencia.

3.2.1.3. En escrito del 20 de mayo de 2013 la Secretaría General y de Gobierno del municipio de Puerto Caicedo⁷³, informó que el Plan de Contingencia se encontraba en elaboración y, por lo mismo, pendiente de ser aprobado. Como sustento del proceso adelantado para la elaboración del plan envió copia de las actas de las reuniones celebradas en el año 2012 por los Comités Municipales de Justicia Transicional. Asimismo, se adjuntó un borrador del Plan de Contingencia dónde se identifican las dinámicas de la violencia que se padece en el municipio, así como de las autoridades encargadas de la dinamización de dicho plan. Se caracteriza a la población víctima y se establecen factores de riesgo.

3.2.1.4. En escrito del 22 de mayo de 2013 la Alcaldesa encargada del municipio de Puerto Leguízamo⁷⁴ informó que el plan de contingencia se encuentra en fase de formulación e implementación. Junto con su respuesta, adjuntó un acta de una reunión realizada en la Alcaldía, en la que se pone de presente la situación de desplazamiento que se generó en el sector de Piñuña Blanco, con ocasión de la labor de erradicación de cultivos ilícitos y en la que se afirma por un representante de la comunidad, que existen más de 15.000 minas antipersonal puestas en la zona.

⁷¹ Folios 51 al 64 del cuaderno de revisión.

⁷² Folios 66 a 128 del cuaderno de revisión.

⁷³ Folios 129 a 192 del cuaderno de revisión.

⁷⁴ Folios 197 a 214 del cuaderno de revisión.

3.2.1.5. En escrito del 4 de junio de 2013, el Secretario de Gobierno del municipio de Orito⁷⁵ sostuvo que no cuentan con un plan de contingencia, pues éste se encuentra en proceso de elaboración. De igual manera, informa que se realizaron dos reuniones del Comité Municipal de Justicia Transicional, pero no se adjunta copia de las actas.

3.2.2. Luego, en el curso de la instancia de revisión, se expidieron varias sentencias y resoluciones con impacto en la situación fáctica que originó la acción de tutela. Así, la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004⁷⁶, mediante Auto 073 de 2014⁷⁷, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño y el Ministerio de Salud y Protección Social, realizar estudios técnicos y científicos para determinar el impacto de las aspersiones aéreas con glifosato sobre el ambiente y la salud de las personas en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras del citado departamento, los cuales se debían allegar en el término máximo de tres meses a esta Corporación. En ese mismo Auto se dispuso que, si durante dicho plazo no se llegaba a una conclusión definitiva sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el ambiente y/o salud de las personas, debía examinarse la posibilidad de dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de la mencionada región.

3.2.3. Posteriormente, el Ministerio de Salud recomendó la suspensión de la erradicación aérea con glifosato, por la nueva clasificación que se hizo de dicho herbicida por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés), que pasó de estar en el grupo 4 (*“probablemente no cancerígeno para humanos”*) al grupo 2A (*“probable cancerígeno para humanos”*). Con fundamento en esta recomendación, el Consejo Nacional de Estupeficientes, mediante Resolución No. 1214 de 2015, decidió suspender las actividades de aspersión aérea con glifosato en todo el territorio nacional.

3.2.4. Como consecuencia de lo anterior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales autorizó el plan piloto de seis meses de aspersión terrestre y controlada con glifosato en los departamentos de Nariño y del Chocó. Por tal razón, en Auto del 3 de agosto de 2016, el Magistrado Sustanciador ofició al Ministerio de Justicia para que allegara copia del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT). Sobre el particular, en comunicación recibida por esta esta Corporación el 8 de agosto del año en cita⁷⁸, se envió dicho plan elaborado en junio del mismo año por la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, el cual fue impuesto mediante Resolución 708 del 11 de julio de 2016 proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales⁷⁹.

⁷⁵ Folios 193 a 194 del cuaderno de revisión.

⁷⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁸ Folio 244 del cuaderno de revisión.

⁷⁹ En cumplimiento del artículo 64 del nuevo reglamento de la Corte Constitucional, Acuerdo 02 de 2015, la prueba recaudada fue puesta en conocimiento de las partes, mediante Auto del 12 de agosto de 2016.

3.2.5. Más adelante, en Sentencia T-080 de 2017⁸⁰, la Corte señaló que, atendiendo a los potenciales efectos dañinos del glifosato, la política de erradicación manual con esta sustancia debe *“encontrar una forma alternativa de erradicación con otra sustancia química no catalogada como tóxica y en caso de que esto no sea posible en el corto plazo, cuando menos, debe estar precedida de estudios científicos (i) que precisen los efectos del glifosato sobre la salud humana y el medio ambiente, (ii) que determinen claramente si este herbicida no afecta la tierra para su cultivo posterior o contamina permanentemente las fuentes de agua, y, (iii) que permitan delimitar con precisión el territorio donde se va a ejecutar el programa.”*

3.2.6. Finalmente, en marzo de 2017, el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución 01, autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT), a nivel nacional. Para tal efecto, tuvo como soporte el concepto otorgado por el Ministro de Salud y Protección Social, consagrado en la parte motiva de la Resolución 09 de 2016 del citado Consejo, conforme al cual *“(…) los análisis toxicológicos realizados para el uso agrícola del glifosato, teniendo en cuenta que los rasgos propios del método de fumigación terrestre permiten tomar medidas efectivas de protección para evitar la exposición al herbicida, [conducen al] Ministerio [a] considera[r] que la utilización del método de fumigación terrestre del glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos es viable bajo la condición de que se dé estricto cumplimiento [a] los protocolos, normativa y demás medidas detalladas en este documento (…)”*.

3.3. Delimitación inicial de la controversia

Como se advierte del acápite de antecedentes, el Defensor del Pueblo, Regional Putumayo, pone de presente una serie de problemas que existen en algunos municipios de dicho departamento, con ocasión de la erradicación manual y aérea de cultivos ilícitos que se viene adelantando en esa zona del país, a partir del año 2012. No obstante, antes de plantear el problema jurídico objeto de decisión, cabe resaltar que el juez de tutela cuenta con autonomía para delimitar el ámbito de su pronunciamiento, a partir de la identificación de una controversia en específico, que se origine de los hechos de la demanda, de la contestación y de los argumentos expuesto por las partes⁸¹. Esta facultad fue expresamente admitida por la Corte en el Auto 031A de 2002⁸², en el que al resolver una solicitud de nulidad contra una sentencia proferida por una Sala de Revisión, al haber incurrido en una supuesta vulneración del derecho al debido proceso, se estimó que este Tribunal puede definir el alcance de la controversia, excluyendo temas accesorios dentro de una problemática general, en virtud de la atribución constitucional de unificar la interpretación de los derechos fundamentales. Al respecto, se señaló que:

⁸⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸¹ Sentencias T-120 de 2014 y T-110 de 2010.

⁸² M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

“el hecho de que la revisión sea una facultad discrecional muestra que la Constitución, en relación con el papel de la Corte en sede de revisión, privilegió su papel sistémico de unificación doctrinal frente a la corrección de todos los problemas derivados de los casos concretos, sin que ello implique dejar de lado el deber de protección de los derechos fundamentales [...]”.

[C]omo consecuencia del anterior esquema institucional, es obvio que la Corte, al ejercer su función de revisión, no tiene el deber de estudiar en detalle todos los aspectos y puntos planteados por el actor en su solicitud de tutela, pues no constituye una tercera instancia en la resolución de esta clase de controversias. En efecto, si una función básica de la revisión es unificar la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales, y si la Corte tiene la potestad discrecional de seleccionar qué casos merecen revisión para tal efecto, entonces es claro que la Corte goza también de una razonable discrecionalidad para delimitar los temas que en el caso concreto ameritan un examen en sede de revisión. No tendría sentido que la Corte tenga una plena discrecionalidad para decidir si estudia o no un caso, pero que, por el contrario no goce de ninguna discrecionalidad para delimitar los temas jurídicos que en cada caso deben ser examinados para efectos de desarrollar su función de unificación jurisprudencial (...)”.

En el caso bajo examen, no cabe que esta Corporación haga un examen particular de cada una de las pretensiones formuladas por el Defensor Regional del Pueblo, las cuales llegan a un nivel de concreción en temas de política pública que escapan de la competencia del juez constitucional en materia de tutela. Por ello, a partir del contenido de la demanda, de la contestación y de las pruebas obrantes en el expediente, este Tribunal encuentra que la problemática general que se plantea gira sobre un eje fundamental que consiste en la ausencia de un enfoque preventivo al momento de desarrollar la erradicación de cultivos ilícitos, de forma manual y mediante aspersiones.

De este eje se desprenden por lo menos cinco situaciones de las cuales puede derivarse la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados en la demanda. La primera, se concreta en el desplazamiento que se ha generado de manera indirecta por la implementación de las actividades de erradicación manual y fumigación de cultivos ilícitos, que tiene como sustento la presión indebida de grupos armados al margen de la ley. La segunda, se refiere a los daños a la vida y a la integridad personal de los habitantes de las veredas en las que se adelantan las fumigaciones, por la existencia de minas antipersonal. La tercera, se asienta en los daños a los bienes de los pobladores de dichas zonas y en el presunto maltrato hacia ellos por parte de los erradicadores y los miembros de la Fuerza Pública. La cuarta, versa sobre la necesidad de que en los territorios en donde se realiza la erradicación o aspersión aérea, se adelante el proceso de consulta previa a los grupos indígenas o afro que los habiten. Y,

finalmente, la quinta, se sintetiza en la supuesta afectación al ambiente que se genera con ocasión de las fumigaciones aéreas.

Como se trata de cinco situaciones distintas relacionadas con un eje común, antes de plantear el problema jurídico, la Corte analizará si frente a cada una de ellas se satisfacen o no los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

3.4. De la procedencia de la acción de tutela

3.4.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, por regla general, como se establece en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela podrán interponerla los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. No obstante, la regulación sobre la materia consagra algunas situaciones particulares⁸³, en las cuales terceras personas se encuentran facultadas para solicitar el amparo de los derechos de otras. Como expresión de dichos canales a través de los cuales el Estado amplía las posibilidades de defensa de las garantías constitucionales, se ha establecido la atribución para que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales puedan presentar la acción de tutela, con la finalidad de solicitar el amparo de los derechos de terceros⁸⁴.

Esta facultad se origina en el mandato consagrado en el numeral 3 del artículo 282 del Texto Superior, que faculta al Defensor para “*interponer acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados*”, como expresión de su deber institucional de velar “*por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos*”. En desarrollo de lo anterior, el Decreto 2591 de 1991 dispone que:

“**Artículo 46. Legitimación.** El Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión. (...)”

Artículo 49. Delegación a los personeros. En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer las acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”

Como se deriva del tenor normativo de las disposiciones en cita, siempre que se actúe por intermedio de las referidas autoridades que integran el Ministerio Público⁸⁵, es preciso que se cumpla con una de dos condiciones: (i) que el titular de los derechos haya solicitado actuar en su representación; o (ii) que la persona se encuentre desamparada e indefensa, esto es, que carezca de medios físicos y/o jurídicos, en aras de evitar o resistir la amenaza o violación de sus

⁸³ Decreto 2591 de 1991, artículos 10 y 46.

⁸⁴ Sobre la legitimación del Defensor del Pueblo y los personeros municipales para interponer acciones de tutela, véanse las Sentencias T-682 de 2013 y T-434 de 2014.

⁸⁵ CP art. 118.

derechos fundamentales⁸⁶. Como requisito previo al examen de estas dos condiciones, debe verificarse que los sujetos cuyos derechos se pretenden agenciar estén determinados, o sean determinables.

Bajo el panorama expuesto, la Sala advierte que sólo existe un documento en el expediente en el que diez personas que dicen ser líderes del departamento de Putumayo y además defensores de Derechos Humanos, solicitan al Defensor Regional del Pueblo instaurar la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los pobladores del departamento⁸⁷. Esto significa que, más allá de los nombres que se pueden extraer de dicho documento y de algunos informes de las personerías y alcaldías municipales en los que se hace un listado de quienes han sido afectados en su vida y bienes por las actividades de erradicación, el agente del Ministerio Público no identifica quienes son los titulares de los derechos cuya protección se invoca en la acción de tutela. Sobre el particular, en Sentencia T-896A de 2006⁸⁸, esta Corporación señaló que:

“La Defensoría del Pueblo puede instaurar acciones de tutela a nombre de personas determinadas o determinables (...). En efecto, la protección de estos derechos supone la plena identificación de las personas a cuyo favor actúa, en tanto que, a diferencia de otras acciones constitucionales como la acción popular, la tutela pretende, en primer lugar, la garantía de derechos subjetivos constitucionalizados que se imponen de manera directa e inmediata a todas las autoridades y, en segundo lugar, la defensa de personas perfectamente individualizadas o claramente determinables (...) En estas circunstancias, procede la acción de tutela en defensa de un número plural de personas que se encuentran afectadas, cuando cada una de ellas es identificable e individualizable y, por ende, podría reclamar, en forma autónoma, el amparo de sus derechos amenazados o vulnerados. En caso contrario, esto es, cuando la parte demandante no puede determinarse (...) la acción de tutela resulta improcedente. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo no [puede] interponer [acciones] de tutela para la defensa de [los] derechos de un grupo abstracto y general de personas, aunque éstas se encuentren en la misma situación fáctica” (énfasis propio).

Siguiendo la jurisprudencia expuesta, es claro que la acción de tutela es procedente, a pesar de la falta de identificación puntual de los titulares cuyos derechos se agencian, cuando se logra individualizar o determinar el grupo poblacional al cual se dirige el amparo. Bajo esta premisa, en el asunto sometido a revisión la Sala observa que, a partir de las situaciones vulneratorias de derechos fundamentales que expone el accionante, puede

⁸⁶ Véase, entre otras, las Sentencias T-161 de 1993, T-420 de 1997, T-612 de 2005, T-896A de 2006, T-875 de 2008, T-460 de 2012, T-682 de 2013, T-141 de 2014 y T-299 de 2014.

⁸⁷ En el expediente también se encuentra una carta del Presidente de la Asociación Campesina del Sur Oriente de Putumayo, el cual manifiesta representar a las comunidades campesinas e indígenas que habitan el corredor que va desde el corregimiento de Puerto Vega hasta Teyete en el municipio de Puerto Asís. Sin embargo, esta carta no está suscrita.

⁸⁸ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

hacerse un ejercicio que le permita a la Corte determinar si existe un sujeto activo individualizable, frente al cual se cumplan las condiciones para acreditar la legitimación por activa del Defensor. Al respecto se advierte que:

- En primer lugar, frente a los desplazamientos que alega el demandante y que, según afirma, han ocurrido dentro del departamento de Putumayo, como consecuencia indirecta del proceso de erradicación manual y por aspersión, se encuentra que, aunque las personas que representa el Defensor no fueron identificadas, los grupos poblacionales en favor de los cuales se promueve el amparo sí se hallan determinados. En efecto, un examen del expediente permite individualizar, como sujeto activo en favor de quien se promueve la acción, a los habitantes y moradores objeto de desplazamiento y riesgo de dicho flagelo, en las veredas y corregimientos de los municipios de: San Miguel⁸⁹, Valle del Guamuez⁹⁰, Puerto Leguízamo⁹¹, Puerto Asís⁹² y Puerto Caicedo⁹³. En este sentido, el Defensor Regional del Pueblo se encuentra legitimado para la protección de sus derechos fundamentales, pues como él mismo lo señala en su escrito de impugnación, son personas que por su condición y ubicación territorial, no tienen fácil acceso a un juez de tutela y, además, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

- En segundo lugar, en relación con las afectaciones a la vida y a la integridad de las comunidades del bajo, medio y alto Putumayo, como consecuencia de la presencia de minas antipersonal, al realizar un examen detallado del expediente, se encontró que los municipios afectados por esta circunstancia son: San Miguel⁹⁴, Valle del Guamuez⁹⁵, Orito⁹⁶, Puerto Leguízamo⁹⁷ y Puerto Caicedo⁹⁸. De esta manera, se encuentra un grupo poblacional que resulta claramente determinable, referente a los habitantes de dichos municipios, por lo que la Sala observa que la acción de tutela satisface el requisito de legitimación por activa en cabeza del Defensor Regional del Pueblo, más aun cuando lo que se invoca es la existencia de un riesgo latente en su integridad personal por la presencia de minas antipersonal.

- En tercer lugar, frente a los sujetos afectados por las conductas de los grupos erradicadores y de la Fuerza Pública que los acompaña –como el daño a plantaciones y bienes–, esta Corporación pudo identificar que se trata de los habitantes del municipio de San Miguel⁹⁹ y de Puerto Caicedo¹⁰⁰, frente a los cuales también se acredita la legitimación por activa, al tratarse de un grupo poblacional igualmente determinable.

⁸⁹ Folios 12, 13 y 16.

⁹⁰ Folios 15 y 16.

⁹¹ Folios 15, 16 y 52.

⁹² Folios 13, 15, 16, 55 y 60.

⁹³ Folio 472.

⁹⁴ Folios 12, 53, 68, 69 y 63.

⁹⁵ Folios 12, 53 y 161.

⁹⁶ Folios 12 y 54.

⁹⁷ Folios 12 y 53.

⁹⁸ Folio 76.

⁹⁹ Folios 13, 14, 15 y 68.

¹⁰⁰ Folios 76 a 80.

- En cuarto lugar, en relación con el derecho de las comunidades a la consulta previa, se tiene que el Defensor Regional del Pueblo, de manera general, señala que se debe ordenar a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior que *“lidere y coordine los procesos de consulta previa que sean necesarios en el marco de las actividades de erradicación y aspersión de cultivos de uso ilícito, de manera efectiva y eficiente con los pueblos indígenas y comunidades negras que habitan [las] áreas territoriales”*¹⁰¹ mencionadas en la demanda de tutela. Si bien el accionante refiere a que en el municipio del Valle del Guamuez está asentado el territorio indígena Awá; y que de las pruebas obrantes en el expediente se observa que también existen comunidades indígenas en los municipios de San Miguel¹⁰², Puerto Asís¹⁰³ y Puerto Caicedo¹⁰⁴, no es posible dar por acreditado el requisito de legitimación por activa, pues ello desconocería el derecho a la autodeterminación con la que cuentan los pueblos tribales e indígenas. Precisamente, son estos pueblos quienes directamente deben solicitar –en caso de que lo estimen vulnerado– la protección de su derecho a la consulta previa. Admitir lo contrario y permitir que el Defensor sea quien lo haga, conduciría a desvirtuar la capacidad que tienen dichos pueblos, a través de sus autoridades tradicionales, para protegerse de cualquier posible vulneración o amenaza de sus derechos, como supuestamente ocurriría en el caso bajo examen, en el que se invoca que la política de erradicación tendría la entidad para afectar sus costumbres en comunidad¹⁰⁵. Al respecto, en la Sentencia T-601 de 2011¹⁰⁶ esta Corporación, dijo que:

“[E]l derecho a la autodeterminación se encuentra contenido en el artículo 330 de la Constitución, el cual les permite a los pueblos indígenas regirse por sus propias costumbres y normas en su territorio. De igual modo, ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como la capacidad que tiene un grupo étnico de darse su propia organización social, económica y política, o de decidir por sí mismos los asuntos y aspiraciones propias de su comunidad, en los ámbitos material, cultural, espiritual, político y jurídico, de conformidad con sus referentes propios y conforme con los límites que señalen la Constitución y la ley¹⁰⁷, pues el pluralismo y la diversidad no son ajenos a la unidad nacional¹⁰⁸, ni a los valores constitucionales superiores¹⁰⁹” (énfasis por fuera del texto original).

De suerte que, si bien esta Corporación ha considerado que tratándose de los pueblos indígenas, los requisitos para acreditar la legitimación por activa se hacen menos exigentes, también ha admitido la importancia de su derecho a la autodeterminación, de manera que para aceptar el agenciamiento de sus dere-

¹⁰¹ Folio 19.

¹⁰² Folio 73.

¹⁰³ Folio 63.

¹⁰⁴ Folio 473.

¹⁰⁵ Ver Sentencia T-849 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica.

¹⁰⁶ M.P. Jorge Iván Palacio.

¹⁰⁷ Sentencia T-973 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰⁸ Sentencia T-254 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁹ Sentencia T-811 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

chos, tendría que existir una razón extraordinaria y vinculada con motivos de urgencia, frente a la cual no sea posible preservar la prioridad de dichos pueblos en la definición autónoma de la defensa o no de sus intereses.

En este sentido, no sobra mencionar que, de conformidad con la información que obra en el expediente, el Ministerio del Interior señaló que no realizaría ningún proceso de erradicación en los territorios dónde se demuestre el uso ancestral de la coca, sin antes realizar la consulta previa, en los términos de la Sentencia SU-383 de 2003¹¹⁰, que en su numeral segundo dispuso: “ORDENAR a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior y la Justicia, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Consejo Nacional de Estupefacientes y a cada uno de sus integrantes, a la Dirección Nacional de Estupefacientes y a la Policía Nacional, consultar de manera efectiva y eficiente a los pueblos indígenas y tribales de la Amazonía colombiana¹¹¹ sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos que las entidades mencionadas adelantan en sus territorios, en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, *‘con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas’*, con plena observancia de los principios y reglas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991.”

En consecuencia, no se observa que exista una circunstancia extraordinaria y urgente que avale la superposición de la intervención de la Defensoría Regional del Pueblo, sobre el respeto al derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, de suerte que, son ellos, a través de sus autoridades tradicionales, quienes deben definir si existen hechos que impliquen una afectación directa de sus intereses y que motive, en el escenario del caso descrito, la interposición de una tutela en defensa del derecho a la consulta previa.

- En quinto lugar, en relación con la afectación del ambiente puesta de presente por el Defensor, esta Sala encuentra que no es posible determinar siquiera qué segmento de la población de Putumayo se está viendo afectada, pues en su escrito de demanda únicamente señala que: *“En los casos observados se ha encontrado que grupos de aproximadamente 150 o 200 hombres, entre erradicadores y miembros de la Fuerza Pública, arriban a los centros poblados, acampando por días o semanas en las fincas, cerca de las escuelas, cerca de los nacimientos de agua, quebradas y ríos, generando con su estadía graves daños al medio ambiente y cultivos (...)”*¹¹². No es posible de lo expuesto inferir la existencia concreta y determinable de un grupo poblacional que se haya visto afectado en el citado derecho constitucional, que

¹¹⁰ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹¹¹ Se debe resaltar que en la referida sentencia se aclaró que los pueblos indígenas del departamento de Putumayo están incluidos dentro de la clasificación que, por su ubicación geográfica, se han hecho de estos grupos como pertenecientes a la Amazonía colombiana. Sobre el punto se dijo que: *“La clasificación de los pueblos indígenas, por razón de su ubicación geográfica, distingue entre otras regiones la de la Orinoquía y la de la Amazonía, la primera comprende los departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Guaviare, Guainía, Vichada y Vaupés, y la segunda los departamentos del Caquetá, Putumayo y Amazonas.”*

¹¹² Folio 14.

avale, por ende, el requisito de legitimación por activa en relación con la reclamación que hace el Defensor Regional del Pueblo.

Ahora bien, de las cinco grandes temáticas propuestas, después de analizada la legitimación por activa en cada una de ellas, se descartan dos –consulta previa y protección al ambiente– y se continua con el estudio frente a las tres restantes, esto es, (i) el desplazamiento como consecuencia indirecta de la erradicación manual y de la fumigación de cultivos ilícitos; (ii) los daños a la vida y a la integridad personal derivados de las minas antipersonal y (iii) los daños a los bienes de los pobladores de las zonas afectadas y el presunto maltrato hacia ellos por parte de los erradicadores y los miembros de la Fuerza Pública.

3.4.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley¹¹³. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión¹¹⁴.

En el asunto bajo examen, no cabe duda de que todos los demandados son autoridades públicas frente a las cuales cabe el ejercicio de la acción de tutela. Así ocurre con (i) la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, unidad administrativa especial con personería jurídica, que como lo establece el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, integra el sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva; (ii) con el Ministerio del Interior, (iii) el Ministerio de Justicia – Consejo Nacional de Estupefacientes–¹¹⁵. (iv) El Ministerio de Defensa – Policía Nacional y Ejército Nacional–; (v) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹¹⁶; (vi) el ICBF¹¹⁷; (vii) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y (viii) la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía¹¹⁸. Todos estos son organismos que integran de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 38 de la Ley

¹¹³ El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

¹¹⁴ Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “*la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)*”.

¹¹⁵ De conformidad con el artículo 1º del Decreto 1206 de 1973 el Consejo Nacional de Estupefacientes es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia.

¹¹⁶ La Unidad de Consolidación Territorial

¹¹⁷ De conformidad con el artículo 1º del Decreto 4156 de 2011, el ICBF es una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

¹¹⁸ Ante la disparidad de criterios respecto de la naturaleza jurídica de las CAR, la Sala Plena unificó su posición en el Auto 089A de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en el sentido de acoger la tesis conforme a la cual las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional.

489 de 1998¹¹⁹. Por último, la Gobernación de Putumayo y las Alcaldías municipales demandadas son autoridades públicas del orden territorial¹²⁰.

Sin embargo, en lo que atañe al requisito consistente en que pueda imputarse la presunta vulneración o amenaza de los derechos frente a la acción u omisión de las autoridades demandadas, esta Sala observa que este requisito no se cumple frente a CORPOAMAZONIA, pues, como ya se dijo, las pretensiones que se dirigen contra esa Corporación tienen como objeto la protección del ambiente, y no se encontró individualizado el grupo poblacional presuntamente afectado. Frente a las demás entidades, comoquiera que sus funciones están relacionadas, por una parte, con la atención a las víctimas del conflicto y, por la otra, con la elaboración y ejecución de los planes de erradicación forzosa de cultivos ilícitos, se considera que, *prima facie*, pueden llegar a ser responsables por la presunta vulneración o amenaza de los derechos alegados.

3.4.3. Ahora bien, la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental¹²¹. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el *principio de inmediatez*¹²².

En relación con el caso objeto de estudio, el Defensor Regional del Pueblo instauró la acción de tutela el 24 de julio de 2012, frente a los hechos que se originaron a comienzo de dicho año, como consecuencia del inicio de una nueva fase del proceso de erradicación de cultivos ilícitos¹²³. Esto significa que transcurrió poco menos de seis meses para que el demandante acudiera ante el juez de tutela, término que se ajusta a la razonabilidad que explica la procedencia del amparo.

3.4.4. Queda por examinar entonces lo referente al cumplimiento del *principio de subsidiaridad*, respecto del cual se encuentra que el ya citado artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹²⁴. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos

¹¹⁹ El artículo 38 de la Ley 489 de 1998 dispone que: “**Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.** La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...) d. Los ministerios y departamentos administrativos”.

¹²⁰ Artículo 286 de la Constitución Política.

¹²¹ Precisamente, el artículo 86 dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”. Énfasis por fuera del texto original.

¹²² Véanse, entre otras, las Sentencias SU-961 de 1999, T-344 de 2000, T-1169 de 2001, T-105 de 2002, T-575 de 2002, T-843 de 2002, T-315 de 2005, T-993 de 2005 y T-1140 de 2005.

¹²³ Folio 11.

¹²⁴ Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

judiciales ordinarios para asegurar su protección”¹²⁵. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

3.4.4.1. No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En cuanto al primer evento, se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo o eficaz, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal”¹²⁶. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”¹²⁷.

En relación con el segundo supuesto, la jurisprudencia ha señalado que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible¹²⁸. Este amparo es eminentemente temporal, como lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “*En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado*”¹²⁹.

¹²⁵ Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹²⁶ Véanse, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

¹²⁷ Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁸ Sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹²⁹ Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico (moral o material) de una persona; y la (iv) respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se consideró que cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “*presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.*”

3.4.4.2. En el asunto objeto de estudio y bajo la limitación previamente realizada, por virtud de la cual se excluyó el análisis de la consulta previa y de la protección al ambiente, esta Corporación debe proceder a examinar, de manera separada, las situaciones fácticas que originaron la interposición de la acción de tutela que todavía admiten una discusión de fondo, para así determinar si respecto de ellas existe o no otro medio de defensa judicial.

3.4.4.2.1. En cuanto a los desplazamientos masivos generados de manera indirecta como consecuencia de la implementación de las actividades de erradicación con glifosato, este Tribunal encuentra que, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales¹³⁰ como lo ha sostenido de manera reiterada esta Corporación, por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la capacidad suficiente para dar una respuesta completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran¹³¹; y, por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos¹³².

3.4.4.2.2. En lo que atañe a la posible afectación a la vida y a la integridad personal como consecuencia de la existencia de minas antipersonal (MAP) o municiones sin explotar (MUSE), esta Corporación no encuentra que exista un mecanismo judicial idóneo para ordenar que se prevengan accidentes y muertes a causa de estos artefactos, pues si bien podría plantearse una acción de cumplimiento frente al Ministerio de Defensa, quien tiene dentro de su misión adelantar el proceso de desminado humanitario¹³³, lo cierto que es que los derechos amenazados como resultado de esta omisión son de carácter

¹³⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 2009 y T-085 de 2010.

¹³¹ Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-1135 de 2008, T-192 de 2010 y T-319 de 2009.

¹³² Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras. En relación con lo expuesto, el mandato No. 7 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, señala que: “*Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.*” (énfasis por fuera del texto original).

¹³³ El artículo 18 de la Ley 759 de 2002 dispone que: “*El Ministerio de Defensa Nacional designará al personal militar especializado en técnicas de desminado humanitario, para adelantar labores de detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las minas antipersonal. Igualmente, el Gobierno Nacional financiará los gastos ocasionados por la destrucción de las minas antipersonal que las Fuerzas Militares tengan almacenadas o identificará y gestionará los recursos de cooperación internacional para tal efecto, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Departamento Nacional de Planeación.*”

fundamental y, por ende, la acción de cumplimiento resultaría improcedente¹³⁴.

3.4.4.2.3. Finalmente, en lo que respecta a las conductas que denuncia el Defensor Regional del Pueblo por parte de los Grupos Móviles de Erradicación, de los miembros de la Policía Nacional –Dirección de Antinarcóticos y EMCAR– y del Ejército Nacional, consistentes en que al momento de realizar sus labores presuntamente dañan los bienes de los campesinos que habitan esas zonas y constituyen –en palabras del accionante– actos abusivos que incluyen el pillaje, el hurto y el daño a plantaciones, esta Sala observa que no se cumple el principio de subsidiariedad, pues las personas afectadas por la presunta comisión de estos comportamientos –que se señalan como delictivos–, tienen la posibilidad de acudir ante la Fiscalía General de la Nación para denunciar estos hechos y así iniciar los procesos penales correspondientes. Además, en caso de lo que se pretenda sea la reparación económica por los daños sufridos, los afectados podrán acudir, por un lado, a los procedimientos definidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes para la interposición de quejas por daños a cultivos lícitos en el proceso de erradicación¹³⁵ y, por el otro, al medio de control de reparación directa ante el juez contencioso administrativo¹³⁶.

3.4.5. En consecuencia, por virtud del examen del principio de subsidiariedad, esta Sala encuentra que le corresponde estudiar dos situaciones vulneratorias de derechos humanos que, según el Defensor Regional del Pueblo, están desconociendo los derechos fundamentales de los habitantes del bajo, medio y alto Putumayo. Dichas situaciones se concretan en (i) los desplazamientos masivos originados de manera indirecta como consecuencia de la erradicación forzosa manual y por aspersión de cultivos ilícitos, por la presión indebida de grupos armados al margen de la ley; y (ii) la existencia de minas antipersonal y municiones sin explotar que profundizan la existencia del citado flagelo de desplazamiento, al mismo tiempo que tienen la virtualidad de provocar un riesgo sobre los derechos a la vida y la integridad personal de los moradores de dichas zonas. Ello, como ya se dijo, dentro de la problemática general planteada en la demanda, referente a la ausencia de un *enfoque preventivo* al momento de desarrollar los procesos de erradicación de cultivos ilícitos por parte del Estado.

3.5. Del problema jurídico y del esquema de decisión

¹³⁴ El artículo 9 de la Ley 397 de 1997 establece que: “**Improcedibilidad.** La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. (...)”.

¹³⁵ Dentro del material probatorio se constata que, en ejecución del PECIG, dichos estos procedimientos estaban contenidos en las Resoluciones 008 de 2007 y 001 de 2012.

¹³⁶ El artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 establece que: “**Reparación directa.** En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. // De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. (...)”.

Con fundamento en lo anterior, como problema jurídico, la Sala deberá definir si desconocen los derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de los pobladores de los municipios de Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Leguízamo, por la ausencia de un *enfoque preventivo* al adelantar las actividades de erradicación manual y por aspersión de cultivos ilícitos que permitan, por un lado, evitar que sean objeto de desplazamiento forzado y, por el otro, que se vean afectados por minas antipersonal y municiones sin explotar. Para resolver el interrogante planteado, la Sala abordará como temas objeto de estudio, por una parte, el deber del Estado de contar con un enfoque preventivo en las labores de erradicación de cultivos ilícitos; y, por la otra, el papel que asume el juez constitucional en la formulación e implementación de políticas públicas en dicha área. Una vez se haya agotado el examen de los temas propuestos, se resolverá el caso concreto.

3.6. Deber del Estado de contar con un enfoque preventivo en las labores de erradicación de cultivos ilícitos

3.6.1. La Ley 30 de 1986 le asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes la labor de formular las políticas, planes y programas para la erradicación de cultivos ilícitos que le compete desarrollar al Gobierno Nacional. Concretamente, el artículo 91, literal g) de la ley en cita, establece que a éste último le corresponde disponer la destrucción de *“cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.”* El encargado de llevar a cabo dicha destrucción material de plantaciones es, conforme al Decreto 2253 de 1991, la Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional¹³⁷.

La erradicación de cultivos ilícitos ha sido asumida como una política estatal, cuya finalidad se ha vinculado —principalmente— con razones de salubridad, tranquilidad, seguridad, orden público y protección al ambiente¹³⁸. En efecto, la presencia de dichos cultivos, por su condición de actividad ilícita¹³⁹, entre

¹³⁷ El artículo 2º del Decreto 2253 de 1991 dispone que: *“La Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional tendrá a su cargo el planeamiento y dirección de las operaciones policiales tendientes a la prevención y represión, en el territorio nacional, de las conductas delictivas o contravencionales relacionadas con la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales éstos se produzcan, conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 y demás disposiciones que la adicionen o reformen.”*

¹³⁸ Estas consideraciones fueron expuestas por el Consejo Nacional de Estupefacientes en la Resolución 001 del 11 de febrero de 1994, por la cual se extendieron y precisaron las autorizaciones concedidas para la destrucción y erradicación de cultivos ilícitos en el país.

¹³⁹ El artículo 375 del Código Penal dispone que: *“Conservación o financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)”*

Por su parte, el artículo 376 del mismo Código establece que: *“Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Modificado por el art. 11, Ley 1453 de 2011. El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a*

otras consecuencias, genera efectos nocivos a nivel social, pues la existencia de esas plantaciones viene acompañada del actuar, por lo general, de grupos armados al margen de la ley, quienes atentan contra la paz y la armonía de las comunidades, al incorporar en su práctica la comisión de delitos.¹⁴⁰

Por lo anterior, como parte de esta política estatal, el país ha incorporado diferentes instrumentos internacionales en su política nacional de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Entre ellos, por ejemplo, la Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961 de Naciones Unidas, enmendada por el Protocolo de 1972 y adoptada por la Ley 13 de 1974, declara como objeto de fiscalización plantas que contienen sustancias para la producción de drogas, tales como el arbusto de coca y la planta de cannabis, entre otras. De igual manera prevé diferentes medidas para el control y la lucha contra los estupefacientes.

Aunado a este instrumento, se encuentran (i) la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, adoptada por la Ley 43 de 1980, *“por medio de la cual se consignaron medidas contra el uso indebido de las sustancias psicotrópicas y se amplió la lista de sustancias consideradas en esta categoría”*¹⁴¹; y (ii) la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, incorporada al ordenamiento interno, a través de la Ley 67 de 1993, en la que se dispone como obligación de los Estados firmantes (a) tipificar como delitos ciertas conductas relacionadas con el tráfico ilícito de estupefacientes¹⁴²; (b) prever medidas para decomisar dichas sustancias; (c) incluir en los tratados de extradición los delitos que sean tipificados y; en general, (d) adoptar medidas judiciales y administrativas para combatir el tráfico ilícito, incluyendo aquellas que permitan *“erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y (...) y sustancias sicotrópicas”*¹⁴³.

Dentro de este marco normativo también se destacan, sin que tengan fuerza vinculante, las declaraciones realizadas en las sesiones especiales de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, 2009 y 2016. En la primera sesión, los Estados manifestaron que reafirmaban la *“necesidad de adoptar un enfoque global respecto de la eliminación de los cultivos ilícitos para la*

cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a veinte (20) años y multa de (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)”.

¹⁴⁰ El Acto Legislativo 01 de 2017, en el artículo transitorio 5, prevé que el legislador pueda disponer de un tratamiento penal diferenciado, a favor de los pequeños agricultores que se sometan a procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos.

¹⁴¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3669.

¹⁴² Entre esas conductas se encuentran: *“ i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente(...); ii) El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes (...); iii) La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i); iv) La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines; v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv)”.*

¹⁴³ Organización de Naciones Unidas. Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Ley 67 de 1993. Artículo 14. Url: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

producción de drogas [destacando] la importancia especial que reviste la cooperación en el desarrollo alternativo, [lo que comprende] una mayor integración de los sectores más vulnerables que participan en el mercado de drogas ilícitas en actividades económicas legales y viables”¹⁴⁴.

Luego, en la sesión de 2016, los Estados manifestaron la necesidad de “*garantizar que las medidas que se adopten para prevenir el cultivo ilícito y erradicar las plantas utilizadas para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas respeten los derechos humanos fundamentales [,] tengan debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales, cuando existan datos históricos sobre tales usos, y [velar por] la protección del medio ambiente, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas (...) [En al sentido se deberá actuar de] conformidad con la legislación nacional [y] la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”¹⁴⁵.*

3.6.2. En Colombia, los métodos que existen para la erradicación de cultivos ilícitos se dividen en dos grandes categorías: la erradicación manual y la erradicación por aspersión. La primera, es la acción que consiste en “*arrancar los cultivos ilícitos del arbusto de coca y/o marihuana, o cortar (soquear) la planta de amapola, produciendo la consecuente muerte por deshidratación”¹⁴⁶. Dentro de esta forma de erradicación existen dos modalidades: una es la *voluntaria* que proviene de la decisión libre de las comunidades o de la concertación con ellas y la otra es la *forzosa* que se presenta cuando no se dan ninguna de las dos anteriores circunstancias. En esta última, el Ministerio de Defensa Nacional ejecuta la política antidrogas del Estado, dependiendo de las estrategias y áreas de focalización definidas. Este tipo de erradicación se hace a través de los Grupos Móviles de Erradicación - GME (los cuales están a cargo de la Unidad para la Consolidación Territorial, ahora Prosperidad Social), quienes actúan en compañía de la Fuerza Pública, para efectos de proveerles seguridad.*

El segundo tipo de erradicación es aquella que se realiza mediante aspersión con un herbicida, con el propósito de que éste destruya la mata de coca, amapola, marihuana, entre otras. Este tipo de erradicación, a su vez, se divide en dos modalidades: una es la *aérea*, en la cual se asperjan desde unos aeronaves y bajo determinadas condiciones, unas cantidades específicas del herbicida a los cultivos ilícitos y; la otra, es la aspersión desde *tierra*, la cual a su vez se divide en dos modalidades, los aspersores de espalda (el erradicador

¹⁴⁴ Organización de Naciones Unidas. Informe de la Comisión de Estupefacientes reunida en calidad de órgano preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la lucha contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades conexas sobre su segundo período de sesiones* http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/as20_4.pdf .

¹⁴⁵ Organización de Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016 (A/S-30/L.1) S-30/1. *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. Véase en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/general/ungass-v1601780-marzo2016.pdf>

¹⁴⁶ Manual Operativo de Grupos Móviles de Erradicación, contenido Resolución 21 del 23 de enero de 2015, por la cual se adopta la actualización del Manual Operativo Grupos Móviles de Erradicación (GME) de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

asperja con un tanque en su espalda) y la aplicación aspersora estacionaria, esto es, mediante una máquina que fumiga un terreno específico.

3.6.3. Desde el año pasado, en el territorio colombiano, no se está realizando aspersión aérea con glifosato por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes. Para la Corte, resulta importante aclarar que la decisión sobre el mecanismo de erradicación que se utilice en el territorio colombiano para destruir los cultivos ilícitos, hace parte de la política antidroga del Gobierno Nacional, quien deberá a través del Consejo Nacional de Estupefacientes, optar por el mecanismo que, atendiendo a los conceptos técnicos y las recomendaciones de organismos internacionales sobre la seguridad del químico y el método a utilizar, sea el más eficiente para la lucha contra el narcotráfico¹⁴⁷.

3.6.4. Ahora bien, pese a que la erradicación de cultivos ilícitos resulta ser una actividad legítima por parte del Estado, pues hace parte de la ejecución de la política antidroga, no es menos cierto que existe una obligación positiva derivada de los deberes de protección y garantía establecidos en el artículo 2 constitucional, que prescribe como uno de los fines sociales del Estado, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución, así como “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (...)*”.

3.6.4.1. Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos se suelen dividir (i) en las obligaciones de respeto, que demandan la abstención del Estado para el goce de los derechos; (ii) de protección, que consisten en impedir que otras personas o sujetos los vulneren; y (iii) de garantía, que demandan acciones concretas por parte del Estado para asegurar su goce efectivo. En la Sentencia C-579 de 2013¹⁴⁸, se ahondó en esta clasificación, así:

“(i) La **obligación de respeto** de los derechos humanos implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar su goce efectivo. Esta obligación tiene por tanto un carácter en principio negativo, por cuanto involucra, fundamentalmente, el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio de tales derechos¹⁴⁹. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, que condicionen el acceso o el

¹⁴⁷ Cabe destacar que, en el punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se acordó por el Gobierno Nacional y las FARC, entre otros, adelantar un programa de sustitución de cultivos ilícitos con alternativas que sean sostenibles y viables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. En caso de que algunos cultivadores manifiesten su decisión de no sustituir o incumplan con los compromisos adquiridos, el Gobierno procederá a la erradicación forzosa, priorizando la técnica manual, sin que se renuncie a la aspersión, siempre que se considere que dicho mecanismo resulte más efectivo. Acuerdo Final, punto 4, pp. 98 y ss.

¹⁴⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁴⁹ FAÚNDEZ LEDESMA, H.: El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, 77. En similar sentido SILVA GARCÍA, F.: Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos, Tirant lo Blanch, México, 51 y 52.

ejercicio de los derechos, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta¹⁵⁰.

(ii) La **obligación de protección** requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el ejercicio de un derecho por parte de su titular.

(iii) La **obligación de garantía**¹⁵¹ implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos¹⁵². La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos es el resultado, entre otros, de su ‘*efecto horizontal*’ y tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, ella implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos¹⁵³.

A partir de la obligación de garantía se derivan a su vez cinco (sic) obligaciones: **(i)** prevenir su vulneración (no repetición); **(ii)** crear mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de amenaza o vulneración (tutela efectiva); **(iii)** reparar las violaciones y esclarecer los hechos (reparación y verdad); e **(iv)** investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH, y al DIH (justicia), entre otras¹⁵⁴”.

3.6.4.2. Frente a la obligación de garantía, que resulta de interés para este pronunciamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, explicó que:

“[I]mplica el deber de los Estados Partes de organizar 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

¹⁵⁰ En ese entendido, por ejemplo, la Corte IDH en sentencia del 24 de febrero de 2012, declaró la responsabilidad del Estado de Chile en el caso Karen Atala e hijas por la vulneración del principio de igualdad y no discriminación, y afirmó que “*Si bien es cierto que ciertas sociedades pueden ser intolerantes a condiciones como la raza, el sexo, la nacionalidad o la orientación sexual de una persona, los Estados no pueden utilizar esto como justificación para perpetuar tratos discriminatorios. Los Estados están internacionalmente obligados a adoptar las medidas que fueren necesarias “para hacer efectivos” los derechos establecidos en la Convención, como se estipula en el artículo 2 de dicho instrumento interamericano por lo que deben propender, precisamente, por enfrentar las manifestaciones intolerantes y discriminatorias, con el fin de evitar la exclusión o negación de una determinada condición*”. (párr. 119). En aquel caso la Corte estableció que la categoría de orientación sexual debía entenderse también dentro de las categorías de las obligaciones generales de respeto y garantía del artículo 1.1.

¹⁵¹ También denominada obligación de asegurar o realizar.

¹⁵² Ver *Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166, y *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175.

¹⁵³ FAÚNDEZ LEDESMA, H.: El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2004, 77; SILVA GARCÍA, F.: Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos, Tirant lo Blanch, México, 51 y 52.

¹⁵⁴ Al respecto, se pueden consultar las Sentencias de la Corte Constitucional T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-406 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”

3.6.5. Ahora bien, esta obligación genérica de garantía se concreta, para el caso de la erradicación de cultivos ilícitos, en la exigencia de un *enfoque preventivo* por parte del Estado cuando realiza actividades que, como esta, pueden causar un daño en la población, en especial, cuando dichas conductas generan una vulneración de los derechos humanos. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la guía para la actualización de los planes integrales de prevención y protección, al referirse al deber de prevención, señaló que:

“El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.”¹⁵⁵

Al margen de las disposiciones normativas que consagran la protección especial al fenómeno del desplazamiento y de la jurisprudencia constitucional que la desarrolla¹⁵⁶, se destaca la existencia de un instrumento internacional, elaborado por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para el desplazamiento interno, denominado Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, en donde se constata que: “*Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas*”¹⁵⁷.

Dentro de este contexto y refiriéndose al efecto indirecto que puede generar la acción legítima de la Fuerza Pública en la salvaguarda del deber de garantía de los derechos humanos, la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, señaló que:

“se echa de menos la existencia de esfuerzos estatales encaminados a prevenir el desplazamiento interno en tales situaciones específicas, es

¹⁵⁵<http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Guia%20para%20la%20actualizacion%20de%20los%20planes%20integrales%20de%20prevencion%20y%20proteccion.pdf>

¹⁵⁶ Principalmente la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada interna y los Autos proferidos por la Sala que se creó para el seguimiento de esta sentencia.

¹⁵⁷ Principio Rector No. 5.

decir, atacar las causas específicas que le dan origen en cada caso particular antes de que se produzca el desplazamiento mismo. Lo anterior en ningún momento implica que se dejen de realizar las acciones propias de la Fuerza Pública en cualquier lugar del territorio nacional, de conformidad con las determinaciones que compete adoptar al Ejecutivo (...) siguiendo las directrices presidenciales en el ámbito de la preservación y restablecimiento del orden público.”¹⁵⁸

Y, concretamente, en el tema de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos, en la misma providencia en cita, se sostuvo que:

“Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse. Específicamente, en los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó y Caquetá han tenido ocurrencia hechos de esta índole, sobre los que la Corte ha tenido conocimiento en virtud de información públicamente disponible, así como por información aportada por los afectados y por algunas entidades no gubernamentales.”

De ahí que, para esta Sala, sea de vital importancia resaltar la necesidad de que exista un *enfoque preventivo* cuando se realizan las actividades de erradicación, en tanto un efecto indirecto de éstas es el desplazamiento y la violencia armada ejercida mediante la plantación de minas antipersonal, por parte de grupos armados cuyo interés consiste en que no se lleve a cabo el proceso de destrucción de los cultivos ilícitos, toda vez que de dicha labor proviene una de sus fuentes de financiación.

3.6.6. Para instrumentalizar el concepto del deber de prevención se han esquematizado tres niveles o momentos en que debe ejercerse, teniendo como referente la ocurrencia de la violación. En este orden de ideas, el primer nivel es la *prevención temprana*, que debe realizarse antes de la ocurrencia de la vulneración; el segundo es el de *prevención urgente*, que se ejerce en el momento inmediato en que se produce la vulneración; y, el tercero, es a través de las *garantías de no repetición*, que son aquellas que se realizan una vez el daño ya ha sido consumado.

Por ser el objeto de la acción de tutela, esta Sala profundizará en los momentos de prevención temprana y urgente, puntualizando cuáles son los deberes concretos de las autoridades y los instrumentos jurídicos con los que se cuenta para lograr su exigibilidad. En este punto, es importante resaltar que de conformidad con la Ley de Víctimas o Ley 1148 de 2011, las entidades

¹⁵⁸ Auto 218 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda.

territoriales, dentro del año siguiente a su promulgación (10 de junio de 2011), tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, contando para ello con asignaciones presupuestales en los planes de desarrollo, los cuales deberán seguir los lineamientos dispuestos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

3.6.6.1. La *prevención temprana* en los términos del 2 inciso del artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 “*por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, corresponde a aquella destinada a identificar las causas que generan las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y a adoptar medidas para evitar que éstas ocurran¹⁵⁹. Este momento de prevención temprana supone la adopción de acciones orientadas a: “(i) *Identificar amenazas y vulnerabilidades que generen riesgo sobre el disfrute de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y la seguridad personales e identificar capacidades tanto institucionales como sociales.* (ii) *Advertir oportunamente la existencia de los riesgos detectados.* (iii) *Contrarrestar los factores amenazantes, es decir, eliminar los factores de riesgo y generar factores protectores para la población.* (iv) *Disminuir los factores de vulnerabilidad de personas, grupos y comunidades.* (v) *Elevar las capacidades, tanto institucionales como sociales, para evitar daños graves contra sus derechos.* (vi) *Combatir las causas que subyacen y generan riesgos para que la población ejerza los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y la seguridad personales. Definir planes de prevención y contingencia.*”¹⁶⁰

Esta modalidad de prevención se materializa a través de los *Planes Integrales de Prevención*, los cuales deberán elaborarse, validarse y actualizarse a nivel departamental, regional o local, y deben contener estrategias y actividades claras de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Su contenido tendrá las particularidades de cada hecho victimizante y las estrategias para prevenirlo, además debe desarrollarse con un enfoque diferencial que permita reconocer los riesgos y el grado de vulnerabilidad de grupos poblacionales específicos y de especial protección constitucional. Estos deben incluir acciones que respondan a las recomendaciones que realice el Ministerio de Interior, a través de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT). Para su formulación y ejecución, las gobernaciones y alcaldías contarán con el apoyo técnico del Ministerio del Interior y se realizarán en concertación con los Comités Territoriales de Justicia

¹⁵⁹ El artículo 193 del Decreto 4800 de 2011 dispone: “*De la prevención. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos. // De otra parte, la Prevención Temprana se entiende orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia. // La Prevención Urgente tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia.*”

¹⁶⁰ Unidad Especial para la Atención y la Reparación a las Víctimas, Orientaciones técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Este documento se puede consultar en la siguiente página Web: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/ORIENTACIONES%20TECNICAS%20A%20LOS%20S.T..pdf>

Transicional y los Comités Territoriales de Prevención. (Artículo 202 del Decreto 4800 de 2011).

Ahora bien, dentro de la fase de prevención temprana, se encuentra la labor de definir los planes de contingencia. Sin embargo, para efectos metodológicos se explicará el contenido de este instrumento en la fase de prevención urgente, toda vez que si bien su elaboración es anterior al momento de la violación, su activación se produce como respuesta de ella, como a continuación pasará a explicarse.

3.6.6.2. Siguiendo lo expuesto, la *prevención urgente* es aquella que tiene lugar ante la inminencia de una violación, y tiene como objeto la adopción de acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los derechos vulnerados, y así mitigar los efectos de su ocurrencia (inciso 3° del artículo 193 del Decreto 4800 de 2011). Es en este momento de prevención cuando se activan los planes de contingencia, como una acción inmediata para proteger a la población civil.

La Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, en su guía metodológica para planes de contingencia para la atención de emergencias humanitarias, detalla que estos planes son *“una herramienta técnica de orden municipal/departamental que define procedimientos, acciones y estrategias, con recursos financieros, humanos y físicos, destinados por las entidades territoriales frente a escenarios de riesgo (...)”*. A su vez, el Decreto 4800 de 2011, prescribe, en el artículo 196, que a través de los planes de contingencia *“El Estado deberá prever los escenarios, estructurar una organización, definir medidas técnicas y apropiar los recursos, para prevenir y/o brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo”*.

Asimismo, el artículo 203¹⁶¹ del Decreto 4800 de 2011 dispone que está a cargo de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT)¹⁶², la

¹⁶¹ El artículo 203 del Decreto 4800 de 2011, establece: *“Planes de contingencia para atender las emergencias. Los Comités de Justicia Transicional deberán asegurar la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno, con la asesoría y el acompañamiento de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El plan de contingencia debe suministrar a los comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima con el fin de mitigar el impacto producido por estas. Los planes deben ser actualizados anualmente. // **Parágrafo.** Los Planes de Contingencia se deberán actualizar cada año o cuando el Comité de Justicia Transicional y la Unidad Administrativa Especial lo considere pertinente.”*

¹⁶² La creación de los CTJT está prevista en el artículo 173 de la Ley 1148 de 2011, en el que se señala que el Gobierno Nacional a través de la UARIV debe promover su creación con el apoyo del Ministerio del Interior, para que estos sean los encargados de: (i) elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, para lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; (ii) coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal; (iii) garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y materializar las garantías de no repetición, a través de la articulación de la oferta institucional; (iv) coordinar actividades para la inclusión e inversión social para la población vulnerable y (v) adoptar las medidas conducentes a materializar la política, programas y estrategias en temas de desarme, desmovilización y reintegración. Su conformación está prevista por la ley así: *“1. El Gobernador o el alcalde quien lo presidirá, según el caso, 2. El Secretario de Gobierno departamental o municipal, según el caso, 3. El Secretario de Planeación departamental o municipal, según el caso, 4. El Secretario de Salud departamental*

elaboración y puesta en marcha de los planes de contingencia, con la asesoría y el acompañamiento de la UARIV. En esta norma también se establece que el plan de contingencia debe suministrar herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional, para atender a la población víctima y así mitigar el impacto producido por el conflicto. Este instrumento deberá actualizarse anualmente, o antes, cuando los Comités y la UARIV lo consideren necesario.

Ahora bien, la UARIV¹⁶³ ha señalado que este tipo de planes deben tener unas fases para su elaboración e implementación, las se concretan en: (i) una fase de preparación y sensibilización; (ii) una de formulación y aprobación; (iii) una de alistamiento –activación y –por último–; (iii) la de seguimiento y monitoreo. De acuerdo con la descripción que hace la UARIV de estas fases, en la primera de ellas, debe haber una apropiación de conceptos básicos, del marco normativo, debe revisarse la coherencia con el Plan de Acción Territorial y con el Plan de Desarrollo, así mismo deben proponerse cronogramas de trabajo, alistar materiales y conformarse los comités, con la participación de las víctimas. En la segunda fase deberán caracterizarse los mapas de riesgo, profundizar los componentes de atención que tendrá el plan de contingencia, conformarse los grupos de trabajo por componentes, profundizarse en los roles y responsabilidades y, por último, se deberá tener el documento aprobado.

En la fase de alistamiento, que se da seis meses después de aprobar el plan, deben hacerse simulacros, seguimiento a compromisos y activación de los comités de seguimiento y monitoreo. En esta fase deberá hacerse una evaluación y activación por parte del CTJT del plan. Finalmente, en la fase de seguimiento deberán actualizarse los escenarios de riesgo y hacerse los ajustes a las rutas de atención y componentes, así como la revisión presupuestal.

Ahora bien, es preciso señalar que dentro de los planes de contingencia debe haber unos componentes básicos de atención para cada hecho victimizante, los cuales consisten en unos dispositivos sobre los cuales las entidades territoriales, en coordinación con la Nación, ordenan la atención de la población afectada. Estos componentes, que a continuación se enumeran, varían de acuerdo con el hecho victimizante, pues por las particularidades de cada hecho, su aplicación no se da para todos. Los nueve componentes básicos que enlista la UARIV son: registro; alojamiento; salud, saneamiento básico y atención psicosocial; educación y uso del tiempo libre; alimentación;

o municipal, según el caso, 5. El Secretario de educación departamental o municipal, según el caso, 6. El Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona, 7. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, 8. El Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 9. El Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), 10. Un representante del Ministerio Público, 11. Dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el Título VIII de la presente Ley y 12. Un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”

¹⁶³ Guía Metodológica para planes de contingencia para atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano, documento que se puede consultar en la siguiente página Web: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Guia%20Metodologica%20Planes%20de%20Contingencia.pdf>.

seguridad, protección de personas y de bienes, comunicaciones y retorno y reubicación. Para los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y accidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar, los componentes básicos y las autoridades encargadas, se explican en la citada guía, así:

“Desplazamiento forzado:

Registro	Ministerio público: Personería, Defensoría del Pueblo, Procuraduría regional/ provincial y Secretaría de Gobierno municipal y departamental. Este grupo se encargará tomar la declaración, caracterizar a la población afectada, levantar el acta y garantizar el acceso a los servicios del Estado.
Alojamiento	Secretaría de Planeación y gobierno municipal. Identificarán, adecuarán y habilitarán espacios disponibles para albergar a las víctimas, garantizando las condiciones de dignidad y seguridad.
Salud, saneamiento básico y atención psicosocial	Secretaría de Salud municipal y Secretaría de Gobierno municipal/ departamental. Liderarán, con apoyo del ICBF, la atención física y psicosocial; garantizarán el acceso y la atención integral en salud y acompañamiento psicosocial a las víctimas; gestionarán y harán entrega de kits de potabilización del agua, y generarán jornadas de salud en los lugares de alojamiento.
Educación y uso del tiempo libre	Secretaría de Educación, ICBF y Secretaría de Planeación. Coordinarán la identificación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectados, previniendo la deserción escolar; evaluarán los daños estructurales de los centros educativos y diseñarán estrategias para la atención psicosocial en los alojamientos temporales.
Alimentación	Secretaría de Gobierno municipal y departamental / ICBF / UARIV. Este grupo coordinará y suministrará la alimentación a las víctimas, teniendo en cuenta el enfoque diferencial. En caso de no contar con recursos, el ente territorial deberá solicitar al Gobierno Nacional mediante oficio su apoyo en subsidiariedad.
Comunicaciones	Secretaría de Gobierno municipal, Ministerio Público y Secretaría de Gobierno departamental. Entregarán informes sobre riesgo, emitirán comunicados sobre la atención y orientarán a las víctimas sobre sus derechos.
Seguridad	Secretaría de Gobierno municipal/departamental en coordinación con la Fuerza Pública. Garantizarán la seguridad en los sitios de alojamiento de las víctimas y diseñarán mecanismos de autoprotección.
Protección de personas y bienes	Fuerza pública / Secretaría de Gobierno. Este grupo garantizará la protección de los bienes de las víctimas y establecerá medidas de seguridad en los predios

	abandonados por el desplazamiento forzado.
Retornos y reubicaciones	CTJT. Elaborará el plan de retorno bajo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.

[Actuación de los componentes frente a] minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados:

Registro	Ministerio público: Personería, Defensoría del Pueblo, Procuraduría regional/ provincial y Secretaría de Gobierno municipal y departamental. Este grupo se encargará de tomar la declaración, levantar el acta y garantizar que los familiares de la víctima accedan a los servicios del Estado. También harán contacto con el DAICMA.
Alojamiento	Secretaría de Planeación y gobierno municipal. Identificarán, adecuarán y habilitarán espacios disponibles para albergar a los familiares de las víctimas, garantizando las condiciones de dignidad y seguridad, y velarán por el acceso a agua potable.
Salud, saneamiento básico y atención psicosocial	Secretaría de Salud municipal y gobierno departamental. Liderarán, con apoyo del ICBF, la atención física y psicosocial; garantizarán el acceso y la atención inmediata a los familiares y a la víctima
Educación y uso del tiempo libre	Secretaría de Educación, ICBF y Planeación. Coordinarán la identificación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectados, previniendo la deserción escolar y diseñando las estrategias para la atención psicosocial. De igual manera se dará especial atención a la educación para la gestión del riesgo de minas antipersonal.
Alimentación	Secretaría de Gobierno municipal y departamental / ICBF / UARIV. De ser necesario, este grupo coordinará y suministrará la alimentación a los familiares de las víctimas, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
Comunicaciones	Secretaría de Gobierno municipal, ministerio público y departamental. Entregarán informes sobre riesgo, emitirán comunicados sobre la atención y orientarán a las víctimas sobre sus derechos.
Seguridad	Secretaría de Gobierno municipal/departamental en coordinación con la Fuerza Pública. Definirán esquemas de seguridad y harán acompañamiento en los sitios de alojamiento o vivienda de los familiares de las víctimas.
Protección de personas y bienes	Fuerza pública y Secretaría de Gobierno. Garantizarán la protección de los bienes y establecerán medidas de seguridad a los familiares de

	las víctimas. Se deberán realizar las acciones de coordinación para la implementación de desminado en caso de ser necesario.
Retornos y reubicaciones	CTJT. Elaborará el plan de retorno bajo los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad.

En la guía se aclara que en todo el proceso de elaboración y activación de estos planes, deben tenerse un enfoque diferencial que permita reconocer y atender las necesidades de grupos poblacionales específicos, como ocurre con las personas en situación de discapacidad, mujeres, niños y niñas, personas mayores, entre otros.

Por último, debe señalarse que estos planes de contingencia hacen parte del Plan de Acción Territorial Municipal o Departamental, que es el instrumento en el que se encuentran las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, el cual debe ser coherente con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Decreto 2765 de 2012) y con los Planes de Desarrollo Territoriales¹⁶⁴

3.7. Breve mención del papel del juez en la formulación e implementación de políticas públicas

3.7.1. Como se expuso anteriormente, la adopción de decisiones en materia de lucha contra las drogas es competencia del Gobierno Nacional, en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes¹⁶⁵, quien, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos y previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud y la preservación del ambiente, determinará en concreto, cuál es el mecanismo de erradicación de cultivos ilícitos, que como instrumento de política antidrogas, debe ejecutarse en el territorio colombiano. Cabe resaltar que esta labor deberá estar orientada en materia ambiental por el principio de precaución, conforme al cual *“cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”* (artículo 1° de la Ley 99 de 1993), además deberá tratarse de una política respetuosa de los derechos humanos y deberá tener el enfoque preventivo que fue desarrollado con anterioridad.

¹⁶⁴ Los Planes de Acción como instrumento de política pública, en materia de víctimas están consagrado en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, y desarrollados en los artículos 254 y siguientes del Decreto 4800 de 2011. El artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, en su numeral 4 establece como función de las entidades territoriales la de: “Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios, que respondan a los distintos hechos victimizantes generados por las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley.”

¹⁶⁵ El artículo 91 de la Ley 30 de 1986 dispone que: *“Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes: (...) g. Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca, y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país.”*

De esta forma, esta Sala advierte que la decisión que adopte el Gobierno Nacional por intermedio del citado Consejo, no puede estar mediada por el juez constitucional, ya que éste sólo intervendrá cuando encuentre que está en riesgo el ambiente o la salud de las personas, a través de la aplicación del principio de precaución. Esta intervención podrá tener distintos niveles dependiendo del grado de afectación o amenaza que se presente, la cual podría ir, desde el condicionamiento en la ejecución de dichas actividades, hasta su limitación o restricción en un escenario concreto. Para ejemplificar este punto, aunque se trata de un pronunciamiento del juez contencioso administrativo, cabe reseñar el exhorto que el Consejo de Estado realizó al Gobierno Nacional, al conocer de una acción de reparación directa, por los daños en unas plantaciones ocasionados por la aspersión aérea con glifosato, en los siguientes términos: *“Exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución estipulado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general.”*¹⁶⁶

Por otro lado, como se enunció en el acápite sobre el estado de la cuestión, la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, en Auto 073 de 2014¹⁶⁷, intervino a través de órdenes directas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño y el Ministerio de Salud y Protección Social, realizara estudios técnicos y científicos para determinar el impacto de las aspersiones aéreas con glifosato sobre el ambiente y la salud de las personas en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño, los cuales se debían allegar en el término de tres meses a esta Corporación. En este mismo Auto, se dispuso que si durante dicho término no se llegaba a una conclusión definitiva sobre la inexistencia de riesgo actual, grave e irreversible para el ambiente y/o salud de las personas, debía examinarse la posibilidad de dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región.

Como se deriva de lo expuesto, es claro que la intervención del juez de tutela tiene cabida sólo cuando se observa una afectación a la ambiente o a la salud de las personas que habitan un territorio específico, por lo que, se reitera, la suspensión de una actividad sólo puede estar mediada por estudios técnicos de las entidades respectivas, quienes deberán definir cuándo puede ser riesgoso un mecanismo de erradicación, sin perjuicio de que la realización de dichos estudios tenga como soporte la actividad del juez, al resolver casos concretos, sobre la base de elementos fácticos que permitan justificar una orden en tal sentido.

¹⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2014, expediente 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁶⁷ En este Auto se estudió la situación de los afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño, en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado.

Precisamente, el Consejo Nacional de Estupefacientes en septiembre del 2015, decidió suspender las actividades de aspersión aérea con glifosato en todo el territorio nacional, mediante Resolución No. 1214, con fundamento en las recomendaciones que en ese sentido hizo el Ministerio de Salud, por la nueva clasificación que se hizo de dicho herbicida por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés), que pasó de estar en el grupo 4 (“*probablemente no cancerígeno para humanos*”) al grupo 2A (“*probable cancerígeno para humanos*”).

3.7.2. Ahora bien, el juez también podrá intervenir cuando el efecto indirecto que genera la ejecución de la política antidroga, no cuenta con una respuesta oportuna del Estado, esto es, una respuesta previa e inmediata frente a circunstancias que le son inherentes y que, por ende, puedan ocasionar la violación de los derechos humanos. En este caso, como se dijo, se exige la realización del cumplimiento del deber de enfoque preventivo del Estado, con sus respectivos mecanismos de evaluación, ejercicio que está dentro del ámbito de competencias del Congreso de la República y de la Rama Ejecutiva.

Esta regla general –de no intromisión en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas por parte de los jueces– debe ser matizada por el hecho de que en un Estado Social de Derecho las instancias del poder funcionan en un sistema de pesos y contrapesos, dentro de una ingeniería constitucional, que busca que cada poder limite al otro, reconociendo y respetando las competencias y funciones de los demás. Así, al juez constitucional no le corresponde “*ni definir ni establecer qué problemas serán atendidos públicamente. Tampoco es su deber ni su función diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas correspondientes que, por medio de participación democrática, se adopten*”¹⁶⁸. Sin embargo, el juez constitucional sí podrá intervenir cuando las autoridades que tengan a su cargo dichas funciones no las ejercen, ni las hacen efectivas, para tomar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas. De suerte que, es “*deber del juez constitucional impartir las órdenes que aseguren que la autoridad correspondiente decida adoptar las acciones a que haya lugar*”¹⁶⁹, sin reemplazar en su formulación a la autoridad competente.

3.8. Caso concreto

3.8.1. Antes de abordar el estudio del caso concreto, esta Corporación debe hacer una precisión frente a la política actual del Gobierno Nacional en la lucha contra las drogas, por cuanto durante el trámite de recolección de pruebas, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, mediante Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015, en cumplimiento de la Resolución 006 del 29 de mayo del año en cita del Consejo Nacional de Estupefacientes, decidió adoptar como medida preventiva la suspensión de las actividades del Programa de

¹⁶⁸ Estas consideraciones fueron planteadas por la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación, en el Auto 041 de 2011, M.P. María Victoria Calle, en el cual se estudiaron sendas solicitudes de cumplimiento de la Sentencia T-153 de 1998 que declaró el estado de cosas inconstitucional.

¹⁶⁹ Auto 041 de 2011, M.P. María Victoria Calle.

Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), con fundamento en la recomendación que hizo en ese sentido el Ministerio de Salud y de la Protección Social, por el cambio de dicha sustancia de “*probablemente no cancerígeno para humanos*” a “*probable cancerígeno para humanos*”, como se explicó en el numeral 3.7.1 de esta providencia.

Si bien la tutela de la referencia tuvo como sustento la ejecución del PECIG, y la erradicación manual forzosa, recientemente, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT), por lo que, al resolver el asunto, esta Sala lo hará sobre la base de la política actual de erradicación, la cual excluye las aspersiones por vía aérea, sin perjuicio de que en un futuro se decida modificar el método y el herbicida usado para el efecto, caso en el cual también resultará exigible el enfoque preventivo que es objeto de esta decisión.

3.8.2. Dentro de este contexto debe aclararse que el Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante la Resolución 708 del 11 de julio de 2016, incluyó únicamente un plan piloto de aspersión terrestre con glifosato en los departamentos de Nariño y del Chocó. Sin embargo, en marzo de 2017, el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución 01, autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT), a nivel nacional¹⁷⁰. En este sentido, como se trata de una autorización cuya implementación se sujeta a la definición de cronogramas y de áreas de intervención por la autoridad competente, las consideraciones realizadas en esta providencia sobre la política de erradicación de cultivos ilícitos estarán condicionadas a que el Gobierno Nacional esté adelantando dicha política en el departamento de Putumayo, concretamente en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo.

En este orden de ideas, procede la Corte a pronunciarse sobre el caso en concreto planteado en esta providencia, para lo cual se abordarán de manera conjunta las dos temáticas pendientes de decisión, referentes (i) al desplazamiento y al riesgo latente del mismo como consecuencia indirecta de la implementación de los programas de erradicación, con ocasión de la presión indebida de los grupos armados al margen de la ley; junto (ii) con la existencia de amenazas frente a los derechos a la vida y a la integridad personal, por efecto de la existencia de minas antipersonal y municiones sin explotar.

¹⁷⁰ En Sentencia T-080 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio, la Corte en su parte considerativa señaló que, atendiendo a los potenciales efectos dañinos del glifosato, la política de erradicación manual con esta sustancia debe “*encontrar una forma alternativa de erradicación con otra sustancia química no catalogada como tóxica y en caso de que esto no sea posible en el corto plazo, cuando menos, debe estar precedida de estudios científicos (i) que precisen los efectos del glifosato sobre la salud humana y el medio ambiente, (ii) que determinen claramente si este herbicida no afecta la tierra para su cultivo posterior o contamina permanentemente las fuentes de agua, y, (iii) que permitan delimitar con precisión el territorio donde se va a ejecutar el programa.*”

3.8.3. Al respecto, cabe mencionar que, en el expediente se encuentra probada la existencia de desplazamientos de familias e individuos, por la acción de los grupos armados al margen de la ley, que utilizan como mecanismo de presión la siembra de campos minados. Por ejemplo, para el momento en que se interpuso la acción, el Alcalde municipal de Puerto Leguízamo informó que los habitantes de las zonas rurales de la inspección y del corregimiento fueron desplazados de sus tierras a los centros poblados, por órdenes de actores ilegales, quienes les obligaron a abandonar sus fincas utilizando como medio de coacción la existencia de minas antipersonal¹⁷¹. Por su parte, la Personera delegada del municipio de Puerto Asís señaló que, a raíz de los conflictos derivados por la implementación de los procesos de erradicación del año 2013, existió una situación de confinamiento (riesgo de desplazamiento) de diez veredas, sin que adelantara un plan de contingencia como lo dispone la ley¹⁷².

Por otra parte, al momento en que se conoció de esta acción, en el municipio del Valle del Guamuez, el Secretario General y de Gobierno reportó ocho accidentes por minas antipersonal y por municiones sin explotar¹⁷³; mientras que, en el municipio de San Miguel, la Secretaria de la Personería Municipal informó que, según los pobladores y líderes del municipio, un grupo armado ilegal minó todo el territorio donde existen cultivos ilícitos, recibiendo, además, nueve declaraciones de familias que se desplazaron en marzo de 2012, desde la vereda de San Antonio del Comboy, por la presencia, precisamente, de tales minas antipersonal¹⁷⁴.

También se tienen reportes de quejas por artefactos explosivos, accidentes y muertes a causa de éstos, desde el año 2012, en los municipios de Puerto Guzmán¹⁷⁵ y Puerto Caicedo¹⁷⁶, respectivamente. A lo cual se agrega que, en el municipio de Orito, para la misma época, se reportó un accidente con minas antipersonal, por parte del Director de la Unidad Territorial Putumayo de la UARIV¹⁷⁷.

3.8.4. Dentro de este contexto, y con base en las pruebas recaudadas por esta Corporación, se observa que los municipios señalados y el departamento de Putumayo han venido realizando, de manera progresiva, los ajustes necesarios para contar con *enfoques preventivos* ante la situación descrita. En efecto, es preciso resaltar lo siguiente:

3.8.4.1. En el municipio de Valle del Guamuez se elaboró el plan de contingencia, el cual fue aprobado el 18 de abril de 2013 por el Comité de Justicia Transicional. En él se realiza una caracterización del contexto local, de la dinámica presentada en la región y de los hechos victimizantes, a la vez que se encuentra caracterizada la oferta institucional, en la que se indica cuál es la

¹⁷¹ Folio 52.

¹⁷² Folio 56.

¹⁷³ Folios 63 y 64.

¹⁷⁴ Folios 68 al 71.

¹⁷⁵ Folio 85.

¹⁷⁶ Folio 76.

¹⁷⁷ Folios 53 y 54.

autoridad responsable de cada uno de los componentes básicos de atención de emergencias humanitarias.

Concretamente, en el componente de la política pública de atención a las víctimas, en materia de prevención, se establecen líneas de acción para prevenir la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y a la seguridad personal, con detalle de los proyectos y programas a desarrollar, las metas e indicadores para evaluar su cumplimiento, así como un presupuesto asignado año por año, discriminado por la actividad a ejecutar.

Asimismo, como anexo al Plan de Contingencia se establecen las rutas de acción por hecho victimizante, dentro de los cuales se encuentra el de desplazamiento forzado y las minas antipersonal y municiones sin explotar. Para cada hecho victimizante, se define cuáles son las autoridades encargadas de brindar atención de emergencia, estableciendo un diagnóstico de cada actividad, los requerimientos que se hacen necesarios para mejorar y el compromiso que se asume por parte de cada una de ellas.

Por ejemplo, en relación con el hecho victimizante de desplazamiento forzado se dispone que: (i) la Alcaldía Municipal, en coordinación con la Secretaría de Educación, tiene a su cargo las funciones de velar porque no se utilicen los espacios educativos como lugares de albergue y garantizar el acceso a los programas de bienestar familiar a los menores de cinco años; (ii) la Secretaría de Salud debe valorar nutricionalmente a los niños y niñas y a la población vulnerable; (iii) el ICBF, junto con la Alcaldía, debe suministrar alimentos perecederos y no perecederos; (iv) la Fuerza Pública debe definir esquemas de seguridad y protección antes, durante y después de la emergencia, especialmente en los lugares de albergue.

En relación con las minas antipersonal, artefactos sin explotar y artefactos explosivos improvisados, se establece que: (i) la Alcaldía y la Gobernación tienen a su cargo la función de desplegar estrategias de comunicación preventiva en zonas de riesgo, con apoyo de la Dirección para la Atención Integral contra Minas antipersonal (DAICMA), (ii) las Fuerzas Militares y de Policía junto con el municipio y el departamento, deben definir esquemas de seguridad y protección antes, durante y después de la emergencia.

Sin embargo, la misma Alcaldía informó que, para la fecha en que se envió copia del Plan a esta Corporación¹⁷⁸, aún no existían soportes que comprobaran su ejecución.

Por su parte, los municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Orito y Puerto Leguízamo, informaron que, para el año 2013, los planes de contingencia estaban en elaboración, por lo que únicamente remitieron las actas de los Comités de Justicia Transicional, en las que se demostraba que para ese momento, se encontraban en la fase de sensibilización y preparación. Además todas las entidades municipales informaron que dentro de sus Planes de

¹⁷⁸ Tal actuación se llevó a cabo el 20 de marzo de 2013.

Desarrollo Territorial, se habían incluido acciones integrales y sostenibles para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral, con los recursos destinados a tal fin¹⁷⁹. No obstante, la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, como ya se explicó, prevén el deber de elaborar instrumentos concretos como los planes de contingencia y los planes de prevención y protección de derechos humanos y DIH, que son instrumentos de política pública específicos, que contemplan la prevención temprana y urgente frente a los hechos victimizantes objeto de esta acción de tutela.

3.8.4.2. A nivel departamental, el Ministerio del Interior informó que el departamento de Putumayo cuenta con un Plan Integral de Prevención y Protección, que en el año 2013 estaba en proceso de actualización y que iba a ser revisado por parte de la Gobernación. En el documento que aporta el Ministerio denominado “*Plan de Prevención y Protección a las Violaciones de los Derechos Humanos a la Vida, Libertad e Integridad Departamento de Putumayo*” se hace una división por capítulos, así: capítulo I. Subregión del Alto y Medio Putumayo; capítulo II. Subregión del Bajo Putumayo y capítulo III. Municipio de Leguízamo. En cada uno de ellos se exponen las características generales de los municipios, la línea del tiempo que frente a hechos victimizantes ha enfrentado la región, una matriz de los riesgos existentes, con protocolos de actuación en los cuales se definen las competencias a cargo de cada autoridad en materia de prevención temprana, urgente y restaurativa.

Concretamente, en el capítulo I de la Subregión del Alto y Medio Putumayo, donde se encuentra el municipio de Puerto Guzmán, se define la línea de prevención temprana y urgente frente muertos y heridos por accidentes de minas antipersonal y MUSE. El objetivo general de esta línea consiste en prevenir muertes por accidentes vinculados a tales artefactos, que tengan como víctimas a la población civil. En la prevención temprana, por ejemplo, se establece que la Fuerza Pública, los miembros de la Mesa Departamental de Derechos Humanos, la Cruz Roja Internacional, la Cruz Roja Colombiana y Pastoral Social deben determinar la ubicación geográfica de los campos minados. Asimismo, se establece que, en cumplimiento del numeral 10 del Auto 218 de 2006, la Fuerza Pública deberá identificar a la población civil en sus órdenes de operaciones. En lo que atañe a la prevención urgente, se dispone que el Ministerio de Salud, las secretarías de salud territoriales y los hospitales deberán dotar los puestos de atención médica y que el Ministerio de la Protección Social, con las secretarías de salud territoriales y los hospitales, deben garantizar la atención primaria y permanente de la población rural que puede verse afectada por las MAP y MUSE.

Al referirse al hecho victimizante de desplazamiento forzado, se determina como objetivo general la prevención y atención a su ocurrencia en el Alto y Medio Putumayo y el confinamiento esporádico en Puerto Caicedo y Puerto Guzmán. En este sentido, se dispone en la línea de prevención temprana, por ejemplo, la identificación de comunidades en riesgo de desplazamiento y/o

¹⁷⁹ Los contenidos de los Planes de Desarrollo, están detallados en las contestaciones de los municipios a la tutela en los numerales 1.3.9 a 1.3.14.

confinamiento por cuenta del Subcomité Técnico de Prevención y Protección Territorial y la formulación de planes de contingencia a cargo del Comité Territorial de Justicia Transicional, del Subcomité Técnico de Prevención y Protección Municipal y de la Gobernación de Putumayo. En la línea de prevención urgente se tiene la activación del Plan de Contingencia como responsabilidad de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y la UARIV y el desarrollo de la ruta de protección de líderes y de población desplazada a cargo de las alcaldías, la gobernación y la Unidad Nacional de Protección.

En el capítulo II, se replica el modelo anterior, para los municipios de Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Caicedo. Por ejemplo, en la prevención temprana de muertos y heridos por minas antipersonal y MUSE, se dispone que las Secretarías de Salud Municipal adelanten capacitaciones en primeros auxilios a líderes comunitarios y docentes, De igual manera, se establece en cabeza de las alcaldías municipales y secretarios de gobierno municipales, con apoyo técnico de la gobernación, la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Acción Integral contra Minas antipersonal. Por su parte, en la línea de prevención urgente, se consagra los desminados de emergencia para las comunidades en riesgo a cargo de la Brigada 27 de Selva, al igual que la orientación a las víctimas para la atención a cargo de los personeros y la Defensoría del Pueblo.

En cuanto al desplazamiento forzado, como acciones para la prevención temprana, se dispone que las personerías, secretarías de gobierno, gobernación, Redes Sociales de Apoyo, Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior realicen capacitaciones en derechos humanos y DIH. A ello se agrega que las alcaldías municipales, la gobernación, el INCODER, el SENA y el DPS diseñen e implementen de forma concertada proyectos productivos. Por último, en la línea de prevención urgente, además de la activación del plan de contingencia, se establece que las alcaldías convoquen al Comité de Justicia Transicional de manera extraordinaria y que éstas, junto con la UARIV, aseguren la asistencia alimentaria.

En el capítulo III, que se ocupa de forma independiente del municipio de Leguízamo, se consagra en el tema de prevención temprana de desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la Secretaría de Agricultura Municipal para implementar procesos agro-productivos, con la ayuda del Ministerio de Agricultura, la gobernación y la alcaldía municipal. También se prevé la garantía de la asistencia permanente de la Fuerza Pública en zonas de alto riesgo como Piñuña Negro y Mecaya, por cuenta del Ministerio de Defensa, la gobernación, la alcaldía y las Fuerzas Militares. Finalmente, en la línea de prevención urgente se establece en cabeza de la alcaldía, la gobernación y la UARIV, la atención inmediata con paquetes alimentarios y, a cargo de dichos entes territoriales y las IPS, la atención primaria en salud, entre otras acciones.

3.8.4.3. Recientemente, esta Sala pudo constatar que, en lo corrido de este año, algunos de los municipios demandados fueron priorizados por el Gobier-

no Nacional¹⁸⁰, a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de recibir asistencia técnica para la actualización de los planes de contingencia. En lo que respecta al municipio de Puerto Asís, se advierte que actualmente presenta el avance más significativo en la fase de implementación y actualización, lo cual se debe a que en dicho municipio queda ubicada una de las zonas veredales que hace parte del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera¹⁸¹.

3.8.5. Dentro de este contexto, la Corte destaca la existencia de avances en los instrumentos de política pública que existen a nivel departamental y municipal en el Putumayo, con el fin de prevenir violaciones y amenazas a los derechos humanos ocurridas como consecuencia indirecta de la erradicación de cultivos ilícitos, según lo demuestran las actas de los Comités de Justicia Transicional, así como la información de la UARIV y del Ministerio del Interior. De suerte que, si bien se pudo evidenciar la existencia de un escenario de afectación frente a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de los habitantes de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís y Puerto Guzmán, lo cierto es que dicha situación se ha venido superando y corrigiendo mediante la implementación de una política de desarrollo progresivo que, al amparo de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, apunta a evitar la ocurrencia de situaciones generadoras de desplazamiento y la presencia de víctimas de accidentes con minas antipersonal o municiones sin explotar.

Precisamente, como ya se advirtió, en el momento en que se interpuso la acción, no existían planes de contingencia en los municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo y Orito; o no se contaba con soportes que evidenciaran su implementación o evaluación, como ocurría en el municipio de Valle del Guamuez; circunstancia que se ha venido corrigiendo, como se constata, tanto con la relación de actividades que se pusieron de presente en las pruebas recaudadas por la Corte, como por la información que reposa en la UARIV, en la que se advierte que, a lo largo de este año, se espera adelantar los procesos de actualización de dichos planes de contingencia.

En la medida en que se observa, como lo advirtió el juez de segunda instancia¹⁸², que se ha venido cumpliendo de forma progresiva con las obligaciones que les asiste a las entidades demandadas en el ámbito del proceso de elaboración, implementación y ejecución de los planes de contingencia y los planes de prevención y protección de derechos humanos y DIH, esta Sala considera que se debe confirmar la decisión adoptada por dicha autoridad, pues no existe en este momento una circunstancia de la cual se pueda inferir la violación de los derechos invocados, como consecuencia de la ausencia de un enfoque preventivo, al momento de desarrollar los procesos de erradicación de cultivos ilícitos. Por tal razón, no le compete al juez constitucional reformular

¹⁸⁰ Estos municipios corresponden a Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Orito, San Miguel y Valle del Guamuez.

¹⁸¹ Documento Visible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/prevencion-y-atencion-de-emergencias/en-putumayo-asistencia-siete-municipios-en-planes-de>

¹⁸² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

los planes ya existentes, ni sugerirle al Gobierno Nacional cómo debe ser su elaboración o actualización.

A pesar de lo anterior, se adoptará una medida especial de protección cuyo origen no responde a una hipótesis de reparación del derecho, pues las actuaciones desarrolladas gozan de respaldo legal y constitucional, sino a la necesidad de prevenir que, hacia el futuro, se presente un nuevo escenario de afectación frente a los derechos a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal de los habitantes de los municipios de San Miguel, Orito, Valle del Guamuez, Puerto Leguísimo, Puerto Asís y Puerto Guzmán en el departamento de Putumayo. Tal medida consistirá en advertir sobre la necesidad de que los planes de contingencia y los planes de prevención y protección de derechos humanos y DIH se formulen, se implementen y se actualicen de acuerdo con los requerimientos legales y reglamentarios que fueron expuestos en los numerales 3.6.6.1 y 3.6.6.2 de esta providencia, a fin de que efectivamente se concreten las labores de prevención temprana y urgente a cargo del Estado, especialmente, en relación con los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y accidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar.

En desarrollo de esta labor de formulación, implementación y actualización de los planes de prevención temprana y urgente, se deberá tener en cuenta la necesidad de preservar un enfoque diferencial que responda a las necesidades especiales de grupos poblacionales protegidos. En concreto, es preciso asegurar en el caso de los niños, niñas y adolescentes su interés superior, a través de acciones que permitan atender de manera oportuna y completa sus necesidades alimentarias y de educación. De igual forma, se deberá responder a los desarrollos futuros que existan en materia de protección al ambiente, a las comunidades étnicas y a la población campesina, en otras, con ocasión de la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Para efectos de lo anterior, las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de acuerdo con el artículo 288 Constitucional, esto es, guiadas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que, en su orden, se encuentran definidos por la ley¹⁸³. De esta manera, (i) el *principio de coordinación* implica que la Nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica; (ii) el *principio de concurrencia* se traduce en el desarrollo conjunto y oportuno de acciones, en busca de un objeto común, con respeto a las atribuciones de las otras autoridades y entidades, y (iii) el *principio de subsidiariedad* que apela a que una entidad territorial pueda de manera transitoria y parcial ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales, cuando se demuestre su incapacidad de ejercerlas oportunamente. Además, deberán ser acompañados en su labor por la UARIV y por el Ministerio del Interior, dentro de las competencias que les asigna el Decreto 4800 de 2011, que se recuerda, para la UARIV, consiste en la asesoría a las Comités Territoriales de Justicia Transi-

¹⁸³ Artículo 4° de la Ley 134 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” y el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”

cional para la elaboración de los Planes de Contingencia y, para el Ministerio, en el apoyo técnico a las gobernaciones y alcaldías para la formulación de los Planes Integrales de Prevención.

3.8.6. Adicional a lo expuesto, corresponde a la Sala pronunciarse sobre otros aspectos que resultan relevantes para lograr un examen integral a los problemas derivados del efecto indirecto que produce la erradicación de cultivos ilícitos que, *grosso modo*, consisten en el respeto a los derechos humanos por parte de los erradicadores y la Fuerza Pública que los acompaña, el cumplimiento estricto del Plan de Manejo Ambiental por parte de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y la importancia de los programas de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo.

3.8.6.1. Inicialmente, esta Sala considera que un proceso de erradicación de cultivos ilícitos no es acorde con la Constitución si no se garantiza un trato respetuoso por parte de los erradicadores y de la Fuerza Pública a toda la población con la que entran en contacto al momento de realizar las actividades a su cargo. Por ello, se deberán fortalecer los programas de capacitación, cuyo contenido consistirá en el respeto a los derechos humanos, particularmente de las víctimas del conflicto armado, enfatizando en el trato diferencial que se deberá tener con respecto a los grupos poblacionales vulnerables, como las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, las personas en situación de discapacidad, los adultos mayores, las comunidades indígenas, entre otros, de manera que se proscriba su estigmatización.

3.8.6.2. Además, es preciso advertir que la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, es quien tiene a su cargo la ejecución de las operaciones policiales dirigidas a la prevención y represión de las conductas delictivas relacionadas con los cultivos ilícitos conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1986,¹⁸⁴ a las Resoluciones 009 de 2016¹⁸⁵, 001 de 2017¹⁸⁶ del Consejo Nacional de Estupefacientes y a la Resolución 708 de 2016¹⁸⁷ de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, que establecen su responsabilidad en la planeación, coordinación y ejecución de la aspersión terrestre de cultivos de coca. Por tal razón, en el desarrollo de dicha actividad, le compete dar estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental vigente, contenido en la citada Resolución 708 de 2016, que, por ejemplo, entre los múltiples condicionamientos y requerimientos que impone en el artículo 3, establece como áreas de exclusión e intervención del proyecto, las siguientes:

Áreas de intervención	Áreas de exclusión
	Ronda de los ríos, caños, nacederos y demás cuerpos o cursos de agua (lénticos y lóticos)

¹⁸⁴ Artículo 2 del Decreto 2253 de 1991.

¹⁸⁵ “Por la cual se autoriza la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat)”.

¹⁸⁶ “Por la cual se autoriza la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat), en todo el territorio nacional”.

¹⁸⁷ En la cual se impone el Plan de Manejo Ambiental para la ejecución del PECAT.

Áreas con presencia de cultivos ilícitos en los departamentos de Chocó y Nariño	en la franja de 10 metros, paralelo a la cota máxima de inundación
	Franja de 10 metros de carreteras troncales
	Viviendas aisladas, caseríos, centros poblados, cascos urbanos, centros educativos, centros de salud, sitios recreativos y religiosos, con una franja de protección de 10 metros a la redonda
	Resguardos indígenas ¹⁸⁸
	Proyectos productivos
	Zonas frágiles ambientalmente (humedales RAMSAR, manglares, páramos)
	Áreas protegidas del SINAP

Por lo anterior, y también como medida especial de protección, se advertirá a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional que dé estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental que se encuentre vigente para la aspersión de cultivos ilícitos en el departamento de Putumayo, así como a las modificaciones que en el futuro se adopten.

3.8.6.3. Otro tema sobre el cual debe pronunciarse esta Corporación, es el relacionado con la sustitución de cultivos ilícitos, toda vez que es una herramienta que mitiga la posibilidad de desplazamiento de las comunidades afectadas con las actividades de erradicación. Por lo anterior, además de los instrumentos de política pública ya descritos, también resulta importante la labor a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio¹⁸⁹, antes Unidad de Consolidación Territorial, en el desenvolvimiento de dicha política de sustitución.

Tal labor incluye, entre otras, la formulación, ejecución y articulación de planes, programas y estrategias para el desarrollo territorial y la sustitución de cultivos ilícitos, así como la actividad de seguimiento a tales componentes, en coordinación con las entidades estatales a nivel nacional y territorial¹⁹⁰. Para el

¹⁸⁸ En los casos que se haya efectuado consulta siguiendo lo establecido en la Sentencia SU-383 de 2003, el ingreso a esas áreas está condicionado a lo concertado en la misma.

¹⁸⁹ Las funciones relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, quedaron a cargo de la Dirección de Gestión Territorial del Departamento Administrativo para la Consolidación Territorial, de forma transitoria, mientras entraba en operación la Agencia de Renovación del Territorio (artículo 37 del Decreto 2559 de 2015).

¹⁹⁰ Las funciones asignadas en el Decreto 2559 de 2015 a la Dirección de Gestión Territorial del Departamento Administrativo para la Consolidación Territorial, que ahora asume la Agencia de Renovación del Territorio, son las siguientes: 1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas y estrategias para el desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. 2. Ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito. 3. Ejecutar y hacer seguimiento de la política para desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en coordinación con entidades estatales del nivel nacional y territorial. 4. Articular las políticas sectoriales y las prioridades de los gobiernos locales, con las estrategias, metas y recursos de la política para el desarrollo de sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias del departamento. 5. Ejecutar estrategias para promover la transición económica y social para el desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias del departamento. 6. Producir información para análisis de la dinámica de territorios y sustitución de cultivos de uso ilícito. 7. Administrar los recursos que sean asignados para la implementación de políticas para el desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito. 8. Promover y

efecto, se deberá tener en cuenta el documento CONPES 3669 de 2010 “*Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial*”, que plantea, como objetivo principal, el afianzamiento de procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo¹⁹¹, y como uno de los objetivos específicos, el fomento de la atención a la comunidad afectada por los cultivos ilícitos, o en riesgo de estarlo, a través de iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo. Por lo demás, también se deberá tener en cuenta y en la medida en que ello sea objeto de desarrollo estatal, las herramientas de política que se derivan de lo suscrito en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto cuatro sobre la solución al problemas de las drogas ilícitas.

3.8.7. Por último, en cuanto a la pretensión del Defensor del Pueblo de que se suspenda la erradicación manual forzosa y las fumigaciones con glifosato, que actualmente son *terrestres* por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes, esta Sala recuerda que dichas actividades se enmarcan dentro del desarrollo de la política criminal y antidrogas del Estado, por lo que no es procedente que el juez constitucional se inmiscuya en ellas, a menos que se observe que en su ejecución se está amenazando o desconociendo derechos fundamentales, caso en el cual se podrá imponer condicionamientos a su desarrollo o incluso, en casos extremos, se podrá ordenar su suspensión.

En este caso, la Sala considera que, con las medidas de protección previamente reseñadas, se asegurará que en el futuro las entidades demandadas adopten las acciones necesarias para corregir los errores en materia de prevención temprana y urgente para la actividad de erradicación de cultivos ilícitos, sin que haya lugar a un nivel de intervención mayor que implique la suspensión de las actividades, las cuales, se reitera, corresponden a la ejecución de la política criminal y antidrogas del Estado colombiano. Por lo anterior, no se accederá a la pretensión del Defensor, más aún, cuando en el curso de este proceso, como ya se advirtió, se suspendió en Colombia las fumigaciones aéreas con glifosato, en aplicación del principio de precaución. De esta manera, tan solo se encuentra vigente el plan de fumigación terrestre, autorizado mediante Resolución 01 de este año del Consejo Nacional de Estupefacientes, lo que no permite a la Corte –debido al poco tiempo de ejecución del mismo– reconocer la existencia de una afectación actual de los habitantes de los municipios a favor de los cuales se promueve el amparo.

desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia.

¹⁹¹ En dicho documento se define el “Desarrollo alternativo”, como el “proceso que hace parte de las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilegales, que busca la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos mediante la implementación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido a dichos cultivos como un medio para generar ingresos, con el fin de afianzar la cultura de la legalidad y, a largo plazo, contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales. Lo anterior, a partir de diferentes actividades como la cofinanciación para la ejecución o mejoramiento de proyectos productivos y/o ambientales; fortalecimiento organizacional; promoción de la equidad de género; comercialización de los productos; fomento de buenas prácticas ambientales; capacitación para el desarrollo del capital humano y social y la articulación inter-institucional en el orden nacional, regional y local.”

3.8.8. De esta manera, si bien se considera que no hay lugar a conceder el amparo, pues se observa que el Estado ha actuado de manera diligente en la implementación de una política con un claro desarrollo progresivo, como lo advirtió el juez de segunda instancia; en todo caso –como ya se dijo– se adoptarán un conjunto de medidas especiales de protección, que deberán cumplirse con miras a brindar una salvaguarda precautelante frente a los derechos que se han visto amenazados, al margen del método concreto que el Gobierno Nacional decida adoptar para llevar a cabo la erradicación de las plantaciones de coca, amapola y marihuana en el departamento de Putumayo. Así, dichas medidas consisten en:

a. Advertir a los representantes legales de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo del departamento de Putumayo que, en el evento de que no lo hayan hecho, deben proceder en el menor tiempo posible a elaborar o actualizar los Planes de Contingencia y los Planes de Prevención y Protección de Derechos Humanos y DIH, en los términos mencionados en esta providencia. En el desarrollo de esa labor, se tendrá en cuenta el enfoque diferencial, atendiendo a las particularidades de grupos poblacionales vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, la población en situación de discapacidad, los adultos mayores, los indígenas y los afrocolombianos.

La elaboración de los referidos planes o su actualización deberá hacerse en el término máximo de seis (6) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, mediante la colaboración, concurrencia y subsidiaridad entre los niveles nacional, departamental y municipal, para lo cual se impone a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior, prestar el acompañamiento necesario sobre la materia.

b. Advertir a los representantes legales de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo del departamento de Putumayo que, en los Planes de Contingencia y en los Planes de Prevención y Protección de Derechos Humanos y DIH que se elaboren o se actualicen como consecuencia de esta sentencia, concretamente, en las líneas de prevención temprana y urgente de los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y accidentes y muertes con minas antipersonal y MUSE, se deben establecer metas concretas de implementación, así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

c. Advertir al representante legal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ejército Nacional y a la Policía Nacional que deben fortalecer los programas de capacitación a los integrantes de los Grupos Móviles de Erradicación y al personal de la Fuerza Pública que los acompañe, en el respeto a los derechos humanos, particularmente de las víctimas del conflicto armado, enfatizando en el trato diferencial que se deberá tener respecto de los grupos poblacionales vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, la población en situación de discapacidad, los adultos mayores, los indígenas y afrocolombianos.

d. Advertir a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional que se debe dar estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental para la aspersión de cultivos ilícitos que se encuentre vigente en el departamento de Putumayo y a las modificaciones que de éste que se hagan en el futuro.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en esta providencia, **CONFIRMAR** la sentencia del 1º de octubre de 2012 proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, a través de la cual se negó el otorgamiento del amparo solicitado.

SEGUNDO.- ADVERTIR a los representantes legales de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo del departamento de Putumayo que, en el evento de que no lo hayan hecho, deben proceder en el menor tiempo posible a elaborar o actualizar los Planes de Contingencia y los Planes de Prevención y Protección de Derechos Humanos y DIH, en los términos mencionados en esta providencia. En el desarrollo de esa labor, se tendrá en cuenta el enfoque diferencial, atendiendo a las particularidades de grupos poblacionales vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, la población en situación de discapacidad, los adultos mayores, las comunidades indígenas y los afrocolombianos.

La elaboración de los referidos planes o su actualización deberá hacerse en el término máximo de seis (6) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, mediante la colaboración, concurrencia y subsidiaridad entre los niveles nacional, departamental y municipal, para lo cual se impone a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior, prestar el acompañamiento necesario sobre la materia.

TERCERO.- ADVERTIR a los representantes legales de los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Caicedo del departamento de Putumayo que, en los Planes de Contingencia y en los Planes de Prevención y Protección de Derechos Humanos y DIH que se elaboren o se actualicen como consecuencia de esta sentencia, concretamente, en las líneas de prevención temprana y urgente de los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y accidentes y muertes con minas antipersonal y MUSE, se deben establecer metas concretas de implementación, así como mecanismos de seguimiento y evaluación.

CUARTO.- ADVERTIR al representante legal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ejército Nacional y a la Policía Nacional que deben fortalecer los programas de capacitación a los integrantes de los Grupos Móviles de Erradicación y al personal de la Fuerza Pública que los acompañe, en el respeto a los derechos humanos, particularmente de las víctimas del conflicto armado, enfatizando en el trato diferencial que se deberá tener respecto de los grupos poblacionales vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, la población en situación de discapacidad, los adultos mayores, los indígenas y los afrocolombianos, de manera que se evite cualquier práctica de estigmatización.

QUINTO.- ADVERTIR a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional que se debe dar estricto cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental para la aspersion de cultivos ilícitos que se encuentre vigente en el departamento de Putumayo y a las modificaciones que de éste que se hagan en el futuro.

SEXTO.- ORDENAR que, por Secretaría General de la Corte, se remita una copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo, con el fin de que haga seguimiento al cumplimiento de la misma.

SÉPTIMO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir en el expediente de la referencia.

OCTAVO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaría General (e)