

## Hacia un nuevo concepto de política pública\*

*Towards a new concept of public policy*

**Andrés Figueroa Galvis**

Candidato a magíster en derecho público, Universidad Surcolombiana, Colombia  
[andresf.2906@hotmail.com](mailto:andresf.2906@hotmail.com)

**Julián Alberto Holguín Cardozo**

Candidato a magíster en derecho público, Universidad Surcolombiana, Colombia  
[julianholguin1310@hotmail.com](mailto:julianholguin1310@hotmail.com)

Recibido: 12/03/2020 Aprobado: 10/06/2020

DOI: 10.25054/16576799.2868

### RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito fundamental establecer una postura crítica frente a la política pública en la lucha contra el narcotráfico en Colombia, y a su vez proporcionar un análisis sobre la efectividad del Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como herramienta para frenar la siembra, producción y tráfico de drogas en el territorio nacional. Pues se reconoce que este fenómeno ha tomado gran trascendencia en el ámbito nacional e internacional, y se ha convertido en uno de los principales focos que ha promovido la degradación del tejido social a lo largo de los últimos cincuenta años. En ese orden, abarcaremos en primer lugar la concepción teórica de una política pública, posteriormente nos referiremos sobre la efectividad del PNIS a nivel local.

### PALABRAS CLAVE

Políticas Públicas; Ley; Jurisprudencia; Narcotráfico; Conflicto; Glifosato; Plan Nacional; Sustitución; Erradicación; Cultivos de Uso Ilícito.

### ABSTRACT

The main purpose of this article is to establish a critical stance against public policy in the fight against drug trafficking in Colombia, at the same time to provide an analysis of the effectiveness of the National Integral Plan for the Substitution of Illicit Use Crops as a tool to stop the planting, production and trafficking of drugs in the national territory. It is recognized that this phenomenon has taken on great importance at the national and

---

\* Artículo de investigación.

international levels, and has become one of the main focuses that has promoted the degradation of the social fabric over the last fifty years. In that order, we will first cover the theoretical conception of a public policy, and then refer to the effectiveness of the PNIS at the local level.

## **KEYWORDS**

Public Policies; Law; Jurisprudence; Drug Trafficking; Conflict; Glyphosate; National Plan; Substitution; Eradication; Illicit Crops.

## **INTRODUCCIÓN**

El ordenamiento jurídico colombiano que históricamente ha cimentado la protección de los derechos fundamentales a través de las instituciones administrativas y la fuerza legítima del Estado está siendo sometido a una continua evolución progresista en el marco de la globalización y la premisa de garantizar a largo plazo la estabilidad del ser humano en un ambiente idóneo para la vivencia en condiciones dignas. Sin embargo, el catálogo de derechos siempre ha alcanzado un nivel de amenaza como consecuencia de los hechos que atentan contra la estructura de la célula social y los principios de esta.

La realidad social de nuestro entorno, sin lugar a dudas está inmersa en un extenso y un sin número de problemáticas que limitan la puesta en marcha de los principios, valores y derechos propios de la persona como sujeto de derecho; dichas falencias del ritmo social devienen de la existencia de una necesidad que requiere ser subsanada en la medida que existan las herramientas materiales y jurídicas que lo permitan para hacer efectivo el goce de derechos apoyados por una Ley escrita.

Aunado a lo anterior, se ha dicho que ante la existencia de una problemática socialmente relevante es vital

contrarrestar los efectos negativos y reducir a un mínimo exponente el impacto utilizando herramientas jurídicas que lo permitan. Es así, como traemos a colación en el presente trabajo de investigación un balance crítico sobre la efectividad de la política pública para la lucha contra el narcotráfico en Colombia, siendo este, al parecer el medio más eficaz para eliminar de plano el favorecimiento y la expansión del narcotráfico específicamente en el departamento del Putumayo como quiera que ha sido uno de los focos locales donde se perciben las secuelas de fenómeno en mención.

Nuestra óptica crítica adopta la posición desde ya al considerar que el fenómeno del narcotráfico durante las últimas décadas ha tenido un auge desproporcionado no solo en Colombia sino que además ha adquirido fortaleza desde el punto de vista internacional, pues la demanda de narcóticos por parte de otros países Latinoamericanos, Norteamericanos y Europeos, lleva a grupos beligerantes organizados y no organizados a la captación masiva de recursos desempeñando esta actividad que a todas luces va en contra del ordenamiento jurídico colombiano y sin importar las consecuencias que ello implique. Y es que promover el narcotráfico trae resultados directos e indirectos sobre el conglomerado social, entre estas, encontramos la deserción

poblacional, destrucción de familias, bienes, la victimización del campesinado y el deterioro recursos naturales que representan la riqueza de nuestro entorno local. Así, los bienes jurídicamente tutelados por nuestro ordenamiento se enfrentan a una crisis descomunal obligando al aparato estatal a desplegar todos sus esfuerzos en aras de materializar la prevalencia del interés general, pero ello no logra ser suficiente si de narcotráfico se habla.

Como se ha visto en líneas anteriores, se pretende estudiar e investigar una de tantas estrategias del Gobierno Nacional para hacer frente a la problemática del narcotráfico, su eficacia, impacto, modo de aplicación, oportunidades para la población campesina participante. Además, queremos llevar a cabo un análisis de los mecanismos similares utilizados históricamente con el mismo fin, este es la búsqueda de la erradicación de cultivos ilícitos a través de la sustitución de estos por aquellos que representen en gran medida un margen de beneficio económico a las personas que deseen ser partícipes de esta Política Pública.

La metodología empleada para confeccionar el presente artículo necesita en primer lugar acudir a la muestra base, es decir el Municipio de Puerto Caicedo en el Departamento del Putumayo, toda vez que esta municipalidad alcanza las condiciones idóneas para llevar a cabo este evento académico como se explicará a lo largo del presente artículo. En ese orden, los resultados que se esperan obtener una vez se recolecte la información servirán para sembrar un precedente social y jurídico original sobre el beneficio, satisfacción o insatisfacción de la comunidad campesina lo que finalmente nos permitirá como investigadores lograr

demostrar la hipótesis a plantear sobre la efectividad o fracaso de la Política Pública de Sustitución de Cultivos Ilícitos en este territorio.

Colofón de lo anterior, los índices y resultados se acompañarán de posiciones académicas de distintos autores que han tenido la oportunidad de referirse en la materia de políticas públicas, esto con el propósito de compartir o discrepar si es el caso sobre la génesis de la política bajo estudio, en aras de corroborar la disidencia de la verdadera génesis de dicho concepto.

## **1. LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO EN COLOMBIA**

### **1.1. De la génesis del concepto de política publica**

El objetivo principal es ahondar en la génesis del concepto de política pública desde el punto de vista teórico conceptual, y las relaciones que se generan entre estas y las problemáticas que son socialmente relevantes a la hora de tomar decisiones sobre su forma de ejecutarlas, sus componentes, resultados y los agentes anfitriones que intervienen en la formulación.

No existe unanimidad conceptual sobre el concepto de política pública en el mundo académico, en tanto unas y otras definiciones abarcan variables diferentes que defienden la posición crítica dependiendo del autor; no obstante, no es menos importante recalcar que la forma de gobierno que dirigen los agentes representativos del Estado durante una época del tiempo específica determina el camino a seguir sobre la creación de una política pública o

incluso dar continuidad a otras que ya existen. Y es que el Estado es el encargado de ofrecer dinamismo a las instituciones que la conforman para dar una garantía por el cambio social persiguiendo un fin principal el cual es el bienestar colectivo.

Sea esta la oportunidad para advertir que no solo en el ámbito colombiano sino que además a nivel latinoamericano no puede tomarse un modelo idóneo en la creación y adopción de políticas públicas, pues ningún país puede predicar y autoproclamarse victorioso en cuanto a este fenómeno se refiere, ya que todos y cada uno han fallado en su planeación lográndose avizorar el gran impacto negativo en el desborde económico, social, ecológico y sobre todo en cuanto a ética y la moral, entendiéndose estos dos últimos conceptos como aquello que se considera justo y socialmente aceptado a partir de las prácticas de vida cotidiana.

El manejo del poder difiere de la titularidad de la persona que lo ostente llámese natural o jurídica, el Estado debe inmiscuirse proporcionalmente en el flujo habitual de la génesis del citado elemento; esto encuentra su fundamento cuando el mismo aparato a través de la soberanía que le asiste y en virtud al cumplimiento de sus funciones, se encarga directa o indirectamente de la creación de pesos y contrapesos que luchen contra la idea de las personas de dominar en cualquier estadio político coartando la libertad de expresión y otras que se le deriven. Por ello, siempre existirá un grupo que aliente incesantemente la lucha por el dominio político y el consecuente control del sistema de gobierno, y otros por buscar sus espacios para dibujar un escenario de participación equitativa con fines idénticos.

La composición armónica de opiniones burocráticas en la estructura del Estado colombiano y su forma de gobierno da lucidez a lo que se conoce como democracia, elemento trascendental del Estado Social de Derecho según disposición de la norma de normas. Sin embargo, el ejercicio de la privatización del derecho en la producción de normas en exceso a favor de un exclusivo sector social con posición económica y diplomática nos ofrece un nuevo elemento conceptual consistente “privatización del bien común” donde la equidad y el acceso a los derechos constitucionales en condiciones de oportunidad y favorabilidad se ha convertido en privilegio de unos pocos.

No puede predicarse la favorabilidad y oportunidad en el reconocimiento de garantías constitucionales cuando el arte jurídico de crear una política pública para ello desdibuja el contexto histórico de nuestro país y la realidad local actual. Así mismo, el arte de las *public policy*, bajo ninguna circunstancia debe marchitar el buen arte de gobernar, y lo consideramos arte por cuanto debe esculpirse una idea básica el orden justo teleológicamente. Es decir, la creación de una política pública debe proyectarse a largo plazo partiendo de un ámbito de espacio y tiempo coherente entre si independientemente de la necesidad latente que se pretenda satisfacer.

Para entender la concepción teórica de las políticas públicas, es necesario exaltar los métodos de estudio de ese fenómeno, así, para Lasswell y Lerner (1952) autores de la posición analítica de *policy sciences*, el estudio de una política pública debe ser interdisciplinar con aportes académicos de distintas áreas, y eliminar a toda costa la academia lineal que a todas luces diluyen la prosperidad de estas herramientas administrativas.

Ahora bien, al incorporar conocimientos técnicos y científicos a las ciencias de las políticas por parte de otros campos del conocimiento, tendríamos una estructura pétrea técnica del problema que se requiere resolver con interdependencia de las ciencias exactas con las inexactas como lo es aquella que se orienta al estudio del ser humano en sociedad.

Colofón de lo anterior, alimentar la ciencia del estudio de las políticas públicas supone una innovación en el mundo académico como quiera que, al momento de la formulación, adaptación al contexto social actual y la ejecución de esta, tendría una base pétrea que permitiría una vida jurídica a largo plazo si así se contempla. Pues no es menos cierto que hay políticas públicas que suponen una duración más corta que otras dependiendo el efecto que se persiga. En otras palabras, la estructura de la multicitada política pública tiene mucho que ver con el contexto académico del pasado y aplicado en el presente con proyección al futuro con miras de reavivar los que se conoce como una política viva (Laswell y Lerner, 1952).

Dominar el concepto unánime de “política” difiere de la posición de cada autor como se ha señalado anteriormente. Sin embargo, etimológicamente es reconocido que deviene del léxico griego *politeía*, la cual no es más que la convergencia de las relaciones públicas y participativas impulsadas por el Estado según la posición Aristotélica. En ese orden, Vallés (2000) (citado por Sánchez-Cubides, 2015)

señala que en el mundo angloparlante se plantean tres perspectivas del término política: polity, en referencia a la

estructura, politics en función del proceso y policy en relación con el resultado, es decir, la intervención sobre las relaciones sociales, que en otras palabras es la política pública. En el idioma español, de manera respectiva, se emplean las dimensiones de la política como estructura, la política como proceso y la política como resultado, que son los aspectos desarrollados en el presente artículo, para lo cual me he soportado en los planteamientos de algunos doctrinantes (p. 195).

Para nuestra investigación es trascendental encajar la atención en la última esfera, es decir, la doctrina de la política como resultado, y este es la construcción de las políticas públicas a partir del sistema de gobierno pro tempore que pone en funcionamiento su estructura institucional y esfuerzos mancomunados para facilitar la dinámica social procurando favorecer la capacidad de respuesta ante las distintas problemáticas que se requieran prevenir o combatir en la mayoría de los casos.

La doctrina nos ha enseñado que, por cada fenómeno social, es fundamental identificarlo con un significado idéntico que tenga injerencia en todos los campos de análisis científico. Así, la política pública no es la excepción, y de acuerdo a la corriente de Velásquez-Gavilanes (2009) esta necesidad de fijar con un concepto no puede llevar a que se presenten fallas en la construcción del significado que son distinguibles en tipo I, II y III así:

Aquellas definiciones que por ser demasiado específicas carecen de amplitud conceptual para ser consideradas como una política pública,

y sumado a esto la esencia normativa que debe imprimirse a la misma para que sea considerada como tal con miras al bien común deben ubicarse del campo de la Falla Tipo I.

El concepto de política pública enriquece su validez a partir de los fines que dice perseguir, para esto, en algunos eventos su significado no incluye las herramientas, su objetivo en forma clara y todo su proceso de implementación. Es aquí donde la misma política pública se presenta en la Falla tipo II como “un programa de acción, propio de una o varias autoridades gubernamentales” (Thoenig, 1999, p. 75) que abandona toda posibilidad de éxito.

En el sector de la Falla tipo III, Traemos a colación la definición hecha por Dye (2008): “[política pública es] lo que los Gobiernos escogen hacer o no hacer”; y en el concepto de Hugh Hecló, quien establece que política es un “curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos” (p. 9). Ante estas aseveraciones el concepto de política pública al ser demasiado generales existe la tendencia de que las actuaciones administrativas de un gobierno efímero se confundan con una política pública cuando bien ya se ha explicado que esto no es así. Pues la misma norma es la reguladora de la política pública a través de los instrumentos de ley.

Yace aquí la oportunidad para referirnos a cada una de estas fallas y que a la fecha aún viven en todos los sistemas de gobierno latinoamericanos y en especial el colombiano. Pues es un mal hábito del sistema local y muy recurrente por cierto, adoptar la creencia sobre la acepción de la política pública en las leyes que hacen parte del ordenamiento jurídico; es decir, existe una tendencia en reemplazar el concepto de interés común

a un ámbito particular (privatización del bien común) partiendo de la expedición desenfadada de un cúmulo de leyes sin sentido con carente fuerza de cumplimiento que a la postre favorece intereses de sectores sociales posicionados favorablemente por su condición económica y política, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales se adopta la legislación en la privatización de los recursos naturales no renovables, minería, servicio públicos y el acceso a la salud.

Colofón de lo anterior, es claro determinar que la ley no es una política pública (Cuervo, 2007), y es evidente que la primera prevalece sobre la segunda, en tanto, es la misma ley la que establece las bases a seguir sobre la construcción y formulación de una política siempre y cuando obedezca al interés colectivo. Es por ello, que el Ejecutivo debe actuar a la mano con el Legislativo, sin que esto implique atribuciones indebidas de las ramas del poder público entre sí, pues es fundamental establecer el papel de cada rama aduciendo que la constitución y la ley es el eje de referencia de toda actuación administrativa y por ende una política pública no puede entrar a contravenirlas y menos aún modificarlas. Bajo esta senda, nuestro órgano de cierre en lo constitucional en sentencia C-646 de 2001 M.P. J. Araujo dispuso:

El diseño de una política es la etapa central y, en ocasiones más técnica, de la toma de decisiones públicas. Diseñar una política es establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de una manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué

forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas. Sin duda, el diseño de una política puede ser plasmada en un documento político o en un instrumento jurídico. En el segundo caso, el instrumento puede tener la naturaleza de un acto administrativo o de una ley (CConst, C-646/2001. M. P. M. Cepeda).

Nótese que en el ejercicio intelectual de la construcción de la política pública es vital hacer uso de las herramientas jurídicas existentes no solo para dar a conocer el alcance de una política determinada, sino que además ésta contenga motivos sensibles de sanción cuando a ello haya lugar. La ley y los pronunciamientos administrativos tienen a su cargo el respaldo de la gobernabilidad social en virtud de una política pública, ya que las mismas leyes y los actos administrativos son los medios utilizados por el Estado para formalizar la decisión de un gobierno temporal frente a una situación particular.

En la toma de decisiones administrativas fundadas en los objetivos preestablecidos en una política pública, el gobierno mandante opta por una posición crítica y una solución inmediata respecto a una situación problemática de gran impacto social; es decir, fija una postura de lo que debería considerarse como orden social justo a través de procesos y procedimientos para limitar la acción negativa de lo que se quiere enfrentar. Sin embargo, la disyuntiva cobra vida ante la participación de partidarios políticos que enriquecen el pluralismo político y democrático del Estado Social de Derecho, donde unos y otros pretenden en su mayoría de veces la oposición a las ideas del gobierno central. Sin embargo, al tener en cuenta

que la norma goza de la primicia beneficio colectivo, que su expedición es la voluntad del Estado, y su vez que ostenta un ineludible cumplimiento de los particulares so pena de sanciones la política pública siempre será realizada.

Es por esto que, la ley al fungir como molde guía de la política pública, la articulación debe ser permanente, ya que de no existir dicha armonía entre ambos elementos se abriría una enorme brecha para que la misma ley pronuncie juicios sometidos a control de constitucionalidad y debate político inobservando los fines perseguidos de la política inicial. En igual sentido, la política pública por sí sola no facilita el cumplimiento de sus propósitos desconociendo la ley, al contrario, necesita de esta para que las decisiones tengan un canal de dirección a la comunicación social y se adviertan los alcances de su desarrollo, en otras palabras, tanto la política pública y la ley se necesitan entre para subsistir entre sí, en tanto al ausentarse una de la otra

la relación entre los medios jurídicos y los fines de política pública será más remota, inasible y, probablemente, inadecuada. Permitiendo los llamados test de razonabilidad para requerir al legislador racionalidad en la toma de decisiones, garantizando que las normas no sean un capricho del poder sino un medio para alcanzar fines prioritarios de política pública (CConst, C-646/2001. M. P. M. Cepeda).

Retomando el acápite del sistema de fallas en la concepción de la política pública, en la segunda falla, nuestro sistema de gobierno en la construcción de las políticas públicas y en nuestro caso aquella para la lucha contra el

narcotráfico es incompleta, por cuanto su planeación no ha sido la más adecuada, ya que el fin perseguido es claro pero su edificación no obedece a una negociación conjunta de actores sociales afectados a lo largo de la extensión territorial.

La destinación de los recursos económicos e institucionales para cubrir la demanda de reparación a las víctimas del conflicto armado han sido insuficientes, no hay margen de seguridad para el acceso a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a favor de la población afectada por los flagelos de la guerra.

Hay mucha incertidumbre sobre el afrontamiento del posconflicto, hay incertidumbre sobre la estabilidad y acceso a mercados de los campesinos que se adhieran a los programas de erradicación y sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, no ha existido el suficiente diálogo que permitan una mayor inmediatez con las arcas de la guerra en las zonas más afectada del país como lo ha sido el departamento del Putumayo lo que ha implicado un incremento en los homicidios de líderes sociales por desprotección del aparato estatal; y sobre todo, no hay consenso en la regulación del sistema jurídico que no victimice al campesinado creyéndose de tal forma que con el fortalecimiento del sistema punitivo hay favorabilidad en la ejecución de la reiterada política pública cuando ello no tiene relación entre sí.

En el tercer escenario de la tercera falla, las políticas de gobierno resultan versátiles conforme hay cambios burocráticos en el manejo del poder. Así, ello se refleja en los planes de desarrollo a nivel municipal, departamental y nacional que se convierten “en lo que los gobiernos quieren hacer” fijando metas a

mediano plazo durante el periodo gubernamental.

En ese orden, los antojos del gobierno pro tempore elige que problemáticas sociales potencialmente relevantes combatir a través de la fuerza legítima del Estado con los recursos a su alcance. Sin embargo, las políticas de gobierno no deben compararse con las políticas de Estado, tal es el caso del narcotráfico debido, a los descomunales alcances e impactos negativos a lo largo de la historia, convirtiendo a nuestro juicio en el mayor foco de atención que promueve la degradación del tejido social. Por ello, la política de Estado debe ser a largo plazo cuya ejecución no debe tener solución de continuidad, todos los gobiernos actuales y venideros deben orientar bajo un mismo rumbo la estrategia de la lucha contra el narcotráfico sin que ello implique la negativa de la puesta en marcha de nuevas estrategias para el mismo fin en la medida que la necesidad latente lo amerite.

Al igual que el autor citado en párrafos anteriores, reconocemos la necesidad de aportar académicamente a la construcción del concepto de política pública, identificar sus elementos y proyectar hipótesis sobre los mecanismos que podrían servir para favorecer el nacimiento de este elemento.

Por su parte, varios autores han hecho el esfuerzo de aportar un concepto unificado de lo que se entendería por política pública. Sin embargo y por lo dicho hasta ahora, entendemos que una definición universalmente aceptada atenta contra la idiosincrasia propia de un Estado y un sistema de gobierno, máxime si se toma en cuenta que los sistemas latinoamericanos

frecuentemente han fallado en esto y no alcanzan a la proyección idónea de sus políticas y menos aún su ejecución razonable.

Así, para Velásquez-Gavilanes (2009) la “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (p. 156); concepto que resulta renuente a nuestra posición académica ya que de admitirlo nos encontraríamos inmersos en la categoría de la Falla tipo I.

Aunado a lo anterior, Vargas-Velásquez (1999) considera la política pública como el “Conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables” (p. 57). Ante esta posición académica el rechazo es contundente por pertenecer al sector de la Falla tipo I

Por otro lado, Torres-Melo y Santander (2013) proponen la siguiente definición:

una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (p. 56).

El autor Roth-Deubel (2002) nos cita la siguiente definición:

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 27).

Ortegón-Quiñones (2015) (citando a Jenkins 1978) reseña que la política pública es:

el conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos respecto a la selección de ciertos objetivos y medios para alcanzarlos en el marco de una situación específica, decisiones que deberán estar dentro del poder de los actores para lograrlo (p. 17).

Las anteriores definiciones son las que más se acercan a nuestra óptica por las razones que más adelante se explicarán y que permitirán identificar la estructura básica de lo que para nosotros, debería considerarse una política pública, sus elementos constitutivos, modo de elaboración y aplicación progresiva.

Desde nuestra óptica como investigadores, y antes de arriesgarnos a ofrecer una crítica a las anteriores afirmaciones, es menester aseverar que

el concepto de política pública debe estar presidido por elementos que hacen parte de su estructura, entre ellos los consagrados en la Sentencia C-209/16 M.P. G. Ortiz Delgado, que se citan a continuación.

## 1.2. Elementos constitutivos de una política pública

Se distinguen diversos elementos:

- a) **Solución de un problema público:** Entorno a la solución de un problema social potencialmente relevante y de especial atención por el aparato Estatal.
- b) **Existencia de grupos de un problema público:** La población muestra de estudio será la directa destinataria de la implementación de la política pública.
- c) **Una coherencia al menos intencional:** El objetivo de la política pública y los medios para alcanzar sus fines deben ser armónicos entre sí.
- d) **Existencia de diversas decisiones y actividades:** La política pública debe estar compuesta por un programa de acciones y especialmente de contingencias cuando no se logre la meta propuesta para afrontar el problema.
- e) **Programa de intervenciones:** Con decisiones concretas y materialmente realizables.
- f) **Papel clave de los actores públicos:** Aquí yace la importancia de no solo vincular

actores públicos en la realización de una política pública, sino que además es necesario retomar la opinión del sector privado sin que en ningún caso se pierda de vista el carácter público de la medida administrativa.

- g) **Existencia de actos formales:** Supone la expedición de leyes y actos administrativos que expresen la voluntad unilateral del Estado con ajuste a la Constitución política.
- h) **Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades:** debe ser obligatorio el cumplimiento de las leyes como manifestación expresa del Estado hacia los administrados, las sanciones y los motivos sensibles de la norma tendientes a solucionar una problemática de interés colectivo siempre tendrá que tener vocación de obligatorio cumplimiento.

No obstante, es claro que acatamos la posición del precedente judicial en cita, aunque nos permitimos adicionar los siguientes:

- a) La capacidad de alimentar la formulación de la política pública de posiciones jurídicas extranjeras sin que se pase por alto la soberanía estatal: Esto permitirá proyectar la planeación con una mejor vocación de prosperidad, se aprenderían de los errores de las jurisdicciones coterráneas que no han logrado solventar sus inconvenientes sociales a partir de la implementación de una política pública, no obstante, la intervención mínima de agentes

extranjeros en ningún caso debe suponer un peligro para la soberanía del territorio local, ya que es este el único facultado para tomar decisiones en el marco de la constitución, la ley y la realidad comunitaria.

Frente a este punto, Ortégón-Quiñones (2015) exalta que las políticas públicas deben gozar de un ambiente de contextualización enmarcada en la tradición histórica no solo del concepto en cita, sino que además de la evolución de la problemática que se pretende resolver con la adopción de esta herramienta toda vez que tenemos a nuestras espaldas un sistema de gobierno cambiante, hay una democracia y un objetivo común.

- b)* El componente ético: la predisposición de realizar conductas socialmente aceptadas a partir de lo que el fuero interno considera correcto debe ser la piedra angular de los actores involucrados en la construcción de una política pública. Se ha reiterado en varias oportunidades que lo perseguido es el bienestar colectivo donde haya prevalencia del interés general en aras de salvaguardar la igualdad, el respeto de mínimos legales y constitucionales de los sujetos de derecho.

De nada sirve ostentar las mayores riquezas de un Estado si los fines perseguidos devienen de la corrupción del fuero interno del agente anfitrión para favorecer intereses privados. Por ello una política pública debe ser equitativa, materialmente comprobable y ejecutable, limpia, justa y de eficaz acceso a los más necesitados y evitar a

toda costa la revictimización de los beneficiarios.

- c)* Propuestas alternativas: Este elemento constitutivo de una política lo encajamos en el marco de la planeación administrativa, pues no es descabellado afirmar que algunas políticas públicas no cumplen su objetivo específico ya sea por inconvenientes temporales, espaciales, presupuestales, factores exógenos a ella, etc. Y por ende ante el eventual fracaso, es necesario contar con un plan de contingencia para evitar un daño antijurídico sobre la sociedad o que habiendo existido ser posible apaciguar sus efectos.

- d)* La política pública debe ser entendible: los sujetos que se van a beneficiar con la implementación de una política es la comunidad ordinaria, un cumulo de personas que tienen tendencia a elegir la comodidad ante situaciones que logren afectar su diario vivir en condiciones habituales y comprensibles. Por esto, los mensajes deben ser contundentes y entendibles en el lenguaje popular; ¿Qué es lo que se quiere solucionar? ¿Quiénes van a intervenir? ¿Cómo lo van a hacer? ¿Qué instrumentos se destinarán? ¿Cuánto dinero de gastará? ¿Dónde se ejecutará la política? ¿En cuánto tiempo? ¿Que se espera lograr? ¿Hay planes de contingencia en caso de fracaso? ¿Cómo se va a evaluar la política pública?; son estas algunas de las cuestionamientos a los que debe llegar el intérprete ordinario cuando escucha y se le

comunica el contenido de la política pública. Sin embargo, esto no obedece al mundo cotidiano como quiera que la población habitual se ve sometida a cizaña cuando de decisiones del Estado se trata.

Corolario de lo anterior, los conceptos aportados por los otros autores carecen de los componentes citados en el precedente constitucional y por supuesto los que se acaban de reseñar. Y es que esa doctrina solo establece la esencia mínima de lo que se podría considerar una política pública que para nuestra opinión profesional resulta incompleta. Es por ello, que contemplamos la siguiente definición:

### **1.3. Política pública:**

“Es el resultado de la construcción social articulada basada en dialogo, interlocución armónica y participación democrática activa (Estado – sociedad) en un Estado Social de Derecho, sobre situaciones relevantes de impacto general a gran escala, que orienta el actuar o inactuar de las autoridades públicas con miras al bienestar colectivo, perseverando en la ética, la moral pública, la planeación, y la supremacía constitución y la ley”.

He aquí el atrevimiento de plantear un nuevo aporte académico en lo atinente a la concepción de las políticas públicas incorporando los factores de nuestra época, que nos impulsan a dejar este precedente conceptual para los efectos de esta investigación.

### **1.4. De la Evolución histórica del conflicto armado y el narcotráfico**

El contexto del conflicto armado en nuestro país ha recabado sus cimientos

en gran medida por el aprovechamiento de las condiciones propias del territorio local. La ruralidad que ocupa casi el 60% de la extensión nacional, funge como estrategia para el favorecimiento de los flagelos de la guerra desde sus inicios por parte de grupos organizados al margen de la ley, que arremeten con las fuerzas de orden público en represión contra el Estado y, por otro lado, en contra de la comunidad desprotegida que no tiene más posibilidad que huir de los hechos y soportar hechos victimizantes durante ya más de medio siglo de historia.

Es claro que el estado de naturaleza del ser humano por el simple hecho de serlo, es vivir en guerra con los demás o consigo mismo, ninguna sociedad es homogénea y supone criterios de diferencia ideológica, credo, raza etc. lo que supone una esencia de conflicto. Bajo esta senda, el conflicto armado es una representación clara de la lucha de ideologías entre grupos que tiene como único fin la imposición de su forma de gobierno y eliminar aquella que no sea pertinente ni de utilidad a su propio juicio, por esta razón la existencia del conflicto en Colombia debe interpretarse como un fenómeno que ya hace parte del diario vivir de inmediata solución dadas las ultrajantes repercusiones que conlleva.

La construcción de la paz en Colombia ha sido un proceso de muchas resistencias a lo largo de la historia, Bouvier (2014) dispone

Al contraponer la larga historia del conflicto colombiano a la larga historia de los intentos por resolverlo, nuestra imagen de Colombia y de los colombianos se altera. En vez de ver a Colombia como un país lleno de

violencia y corrupción, victimizado por la guerrilla, los paramilitares, los narcotraficantes, los criminales y un Estado a veces cómplice en las violaciones de derechos humanos, vemos en cada sector de la sociedad y en cada región del país a un gran número de personas que busca ponerle fin a la violencia, cambiar las condiciones de exclusión e injusticia que la causan y crear mecanismos para resolver conflictos de forma no violenta” (parte v).

### **1.5. De la lucha contra el fenómeno del narcotráfico, sociedad y fin de la guerra**

El sector rural y sus anfitriones han vivido principalmente los clamores de la guerra durante más de medio siglo, por lo tanto, son nuestros campesinos quienes reclaman a gritos por la estabilidad comprobable y duradera a través de la Paz que ponga fin al conflicto definitivamente. Por tal motivo, el Ejecutivo Nacional debe orientar a mayor escala sus esfuerzos sociales, administrativos y presupuestales en este sector máxime si se toma en cuenta que nuestro País es netamente agrícola donde lo predominante en su geografía es el sector rural victimizada por el conflicto.

El alcance de la Paz no debe ceñirse única y exclusivamente a la desmovilización de combatientes subversivos y reparación económica de personas victimizadas, sino que además debe lograrse la reinserción social de los victimarios para ofrecer un aporte a la sociedad Colombiana ya sea en trabajo, ciencia, educación, salud, cultura, política, economía y en general todos

aquellos aspectos que hagan parte del diario vivir de nuestros compatriotas; en tanto, las FARC-EP, ELN y otros grupos terroristas se encuentran dentro del Estado y por ende deben someterse a su imperio en el marco de la norma constitucional, el pesto por la garantías del máximo orden y la primacía del interés general.

La Paz no se obtiene con la fuerza militar del Estado hacia grupos terroristas lo cual no quiere decir que esto no es importante para la defensa de la soberanía. Aquí el principal medio para dicho fin es a través del dialogo y el consenso entre las partes materializado en un acuerdo donde se ponga en juego la discusión de intereses particulares entre uno y otro extremo en un marco equitativo y racional sin que ello desborde al ámbito inconstitucional.

Las propuestas para el goce efectivo del Posconflicto durante las generaciones venideras no es otro que fortalecer el sentido de pertenencia de los ciudadanos con su honra, con el prójimo, con los niños, niñas y adolescentes, con el respeto a la propiedad privada y el erario. Sin embargo, para esta meta es necesario establecer un componente jurídico y uno político cuya implementación deben estar proyectadas a corto, mediano y largo plazo.

No es menos cierto que los miembros excombatientes deben someterse al imperio de la Ley y garantizar los componentes a la Verdad, Justicia, reparación económica a las Víctimas y sobre todo que ofrezcan con seguridad una garantía de no repetición, pues de nada serviría el goce del Posconflicto si en unos años tomaran la iniciativa del uso de las armas nuevamente contra la población civil y los miembros del Estado y la fuerza pública de

conformidad a lo instaurado por la Ley 1448 de 2011 y por supuesto nuestra Constitución Política.

Estos componentes de la conocida Justicia Transicional deben permitir a la comunidad sanar aquellos eventos que marcaron la memoria colombiana por más de Cincuenta años de conflicto continuo. Nuestra Constitución de 1991 debe modificarse e indexarse para incluir en su rango de acción la prohibición definitiva de hechos bélicos de lesa humanidad, ofrecer garantía de voz, voto, participación política, acceso a un mínimo vital garantizado, salud, a una familia y todas las garantías que fortalezcan los lazos de interacción entre la sociedad y aquellos individuos que opten por el abandono de las armas en beneficio del conglomerado. Así y solo así puede concebirse un Estado equitativo con un verdadera Paz social.

Gran proporción de la sociedad colombiana aún en pleno siglo XXI, ostenta una condición de vida desfavorable como consecuencia de la inexistente falta de oportunidades, económicas, laborales, sociales, políticas, culturales, etc., orientadas a lograr un punto de equilibrio entre la manera como se desarrollan y disfrutan los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política de 1991 y el deber ser. De tal manera, dicho punto de equilibrio se rompe en primer lugar, cuando el aparato estatal se ve superado en su capacidad operativa para la cobertura de las necesidades básicas de sus administrados; y en segundo lugar cuando no hay voluntad de crecimiento favorable de los particulares.

Ahondando en la crisis humanitaria que atraviesa Colombia desde hace más de cincuenta años, el fenómeno del narcotráfico ha implicado que el

Gobierno Nacional destine sus esfuerzos en reiteradas oportunidades para combatir eficientemente esta contingencia, pues no es menos cierto que entre las zonas más alejadas del territorio nacional, el Departamento del Putumayo ha sido catalogado como uno de los mayores focos de producción de coca ocupando los primeros lugares de despliegue militar de las fuerzas armadas Colombianas para la conservación del orden público y la seguridad ciudadana.

## **1.6. Erradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Putumayo -crítica a la política pública de erradicación y sustitución-**

### **1.6.1. Contexto social bélico del departamento del Putumayo y el Municipio de Puerto Caicedo.**

El Departamento del Putumayo “está dividido en trece municipios, de los cuales diez están afectados con cultivos de coca, ellos son: Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Santiago, Valle del Guamuez y Villagarzón” (ODC, s.f., p. 10); de los cuales en total hay 9.951 hectáreas sembradas en cultivos de coca. Ahora bien, según la Alcaldía de Puerto Caicedo, el municipio se encuentra ubicado a 64 km al sur de Mocoa y a 25 km de Puerto Asís, cuenta con una población aproximada de 15 mil habitantes. Sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, el comercio, la educación, el sector servicios y el empleo público. Otras actividades con menor influencia son la manufactura y la minería.

Según el Observatorio de Drogas de Colombia, ODC., en 2013, los cultivos de coca del Departamento del Putumayo

ocuparon la segunda posición del total de los cultivos en el país con un 16%, incluyendo el Departamento de Nariño, siendo los más afectados con la presencia de cultivos de coca en comparación con otros departamentos del país, ocupando “el primer y segundo lugar del área sembrada en el país; situación que ha desencadenado en aumento de la criminalidad, violencia, presencia de grupos armados ilegales que conlleva a desórdenes sociales y distorsiones económicas en la zona” (ODC, s.f., p. 9) .

Entre los múltiples esfuerzos del Ejecutivo Nacional en la lucha contra el narcoterrorismo, nacen a la luz la creación de políticas públicas de distinta índole para salvaguardar los intereses básicos de los colombianos ante las adversidades resultantes de este fenómeno tóxico. Y es que la política pública para combatir el narcotráfico debe ser la carta de navegación en todo momento del aparato estatal, en tanto, debe estar acorde a la realidad actual, debe ser entendible ante las instituciones públicas y por supuesto el ciudadano promedio y debe ser materialmente posible si se quieren lograr resultados satisfactorios.

La política pública para la lucha contra el narcotráfico será eficiente, cuando se materialicen resultados comprobables, cuando se alcance el cumplimiento de su cometido y se disminuya la producción de coca en el territorio nacional, cuando se destinen los recursos económicos necesarios para desplegar acciones correctivas en el marco de la ponderación de intereses colectivos sin que ello implique sumas irrisorias, máxime si se tiene en cuenta el marco de acción/erradicación de los cultivos ilícitos que colocan en situación de peligro el futuro los colombianos.

El Gobierno Nacional por dirección Presidencial del Doctor Juan Manuel Santos a partir del año 2016, optó por llevar a cabo el Programa para la erradicación y sustitución del cultivos ilícitos en el territorio nacional, para dar cumplimiento al punto cuarto de los acuerdos suscritos en la Habana Cuba en aras de alcanzar una Paz estable y duradera en nuestro país; de paso hay que aclarar que esta política no es nueva, pues la modalidad ya había sido utilizada en otras administraciones y departamentos, pero siempre se encontraban sometidas al fracaso por el insuficiente respaldo de los compromisos que se pactan y a su vez por la escasa participación económica dada por el órgano estatal en la promoción de cultivos que tengan la misma o aun mayor rentabilidad económica que la producción de coca.

Parece ser que uno de los mayores problemas que ostenta el Programa para la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, tiene que ver con la falta de garantías por parte del Estado para lograr un punto de equilibrio económico a favor de la población campesina que se dedique a sustituir el cultivo de coca. Actualmente la piña, cacao, hortalizas, pimienta, frutos y demás cultivos perennales no parecen tener la misma vocación de prosperidad económica frente a la producción de coca.

Otro de los posibles problemas que a grandes rasgos podemos identificar e investigar no solo en el programa sino en el origen de la política pública que persigue el fin en cita, tiene que ver con la falta de acercamiento directo entre la comunidad del campo y las instituciones encargadas de hacer la sensibilización en los rincones más alejados del Departamento del Putumayo, dejar en claro la inexistencia de responsabilidad

jurídica de quienes se suscriban al programa y dejar de lado el sentimiento de animadversión y temor provocado por el ordenamiento jurídico colombiano.

En esta época del tiempo, y contando con el respaldo de un acuerdo de paz es inquebrantable el sentido de confianza legítima y seguridad jurídica que ofrece el Estado, la gente que sea participe del *Plan integral nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito* debe recuperar la fe en la Constitución Política, las instituciones del Estado, el ordenamiento jurídico y porque no, en la capacidad de la transformación social con la recuperación de los valores y principios que hacen de Colombia una Estado Social de Derecho. Ya Torres-Melo y Santander (2013) estiman que:

El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. La atención se centra en lograr la coordinación y la cooperación entre los distintos actores que van a intervenir en la realización de la política pública; igual que la gestión de los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de política que se requieran para el cumplimiento de las metas, de acuerdo con lo establecido en la estrategia de acción (p. 116).

Desde un punto de vista crítico, si tenemos como primicia fundamental llevar a cabo en los mejores términos la política pública y el *Plan integral nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito*, hay que hacer unas mejoras necesarias; en primer lugar, deben reforzarse los esquemas de seguridad y justicia de las entidades competentes, luego entonces, si después de lo

acordado en la Habana Cuba, las FARC-EP entregaría las zonas utilizadas para el cultivo y fabricación de coca, es trascendental que el Estado Colombiano entre a ocuparlas con intervención progresiva de la fuerza militar, ya que si esto no se hace, no se podrá proteger la vida de la ciudadanía y la fuerza pública dando una oportunidad a grupos beligerantes como el ELN y delincuencia organizada como las BACRIM, para dominar esos espacios donde no haya presencia efectiva del Estado. De ser así, el combustible de la violencia en nuestro País como lo es el narcotráfico no tendría un final ya que solamente cambiaría de anfitriones patrocinadores volviéndose toda esta problemática en un círculo vicioso que no encontraría fin.

En el eventual escenario de no mejoría en los esquemas de seguridad y justicia, jamás van a llegar inversiones sociales que luchen contra la pobreza y la protección de las garantías constitucionales. En segundo lugar, ya se ha dicho que debe generarse una economía de mercado competitiva de la población campesina ante otros productores internos, en ese sentido, debe propagarse la cultura de autoconsumo nacional y eliminar la concepción de comprar en gran medida lo que en nuestro País no se produce, pues la actividad agropecuaria de los campos son el sustento principal de las grandes ciudades y por ende debe motivarse al campesinado a impulsar sus medios de producción a cambio de sustituir la coca que corto, mediano y largo plazo son fuente generadora de violencia a causa del narcotráfico.

El ODC (s.f.) señala que:

La siembra de coca y producción de cocaína que da lugar a la

asociación “coca-actores armados ilegales-violencia”, produce fuertes efectos negativos sobre todas las dimensiones de la vida de las comunidades principalmente de la franja fronteriza. Los ingresos que perciben las familias productoras (que son relativamente bajos) no compensan los daños producidos al ambiente, economía y sociedad, así como con su contribución a la violencia y la corrupción. La producción de coca no se encadena con la economía legal para generar crecimiento ni desarrollo regional (p. 4).

Con todo esto es claro que la lucha contra el progresivo crecimiento del narcotráfico se hace más urgente en todas las esferas de la jurisdicción nacional y especialmente en el Departamento del Putumayo que lo largo de su tradición ha sido objeto de golpes de la violencia.

La simple existencia de cultivos ilícitos en el territorio colombiano y en nuestro caso en el Departamento del Putumayo Municipio Puerto Caicedo, pone en situación de peligro los derechos fundamentales de las personas que residen allí y se dedican a esta actividad economía e ilegal. Esta afirmación encuentra su fundamento en el hecho de que al existir campos idóneos para estos cultivos, materia prima, personas dispuestas a sembrar y ausentismo del Estado y estructuras organizadas de poder legítimo con el objeto de salvaguardar el territorio local, atrae la presencia de grupos subversivos interesados en presionar y dominar por vías de hecho a la comunidad campesina para sacar provecho de esta situación, alii y en ese momento, se dan a lugar la

comisión de punibles como secuestros, homicidios, hurtos, daños a propiedad pública y privada, acceso carnal violento y en general todos aquellos que fungen como hechos violatorios de los derechos fundamentales y que desde la ilegal sirven como instrumentos de presión social inhumana.

### **1.6.2. Naturaleza – impacto de la erradicación.**

Constitucionalmente el contenido temático sobre la erradicación de cultivos ilícitos en el territorio nacional se ha tornado bastante dinámico y más aún por el carácter proteccionista de los recursos naturales por parte de las autoridades competentes para el efecto. Ahora bien, con la implementación de planes la erradicación de cultivos ilícitos, el medio ambiente no pasa a ser algo de menor importancia máxime si se toma en cuenta el contexto rural de Colombia, en tanto no puede supeditarse el sacrificio total del sector rural y en algunos casos la función constitucional de la propiedad privada por el cumplimiento de los fines del Estado y la seguridad ciudadana como quiera que dichas medidas demandan un excesivo costo pecuniario.

La erradicación de cultivos ilícitos en el territorio nacional con el uso de fumigaciones en todas sus tipos no son la solución definitiva a la problemática del narcotráfico en nuestro País, pues esto podría lograr con la implementación progresiva del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con la destinación de los suficientes recursos económicos y esfuerzos administrativos que permitan alcanzar un punto de equilibrio en aquellos partícipes de la Paz colombiana.

Jurisprudencialmente la Sentencia SU.383/03 dispuso que

de conformidad Los Tratados Internacionales sobre protección del medio ambiente, la Constitución de Colombia y las leyes consagran como columna vertebral el principio de precaución, que se traduce en que, cuando existe duda sobre si un producto afecta a la naturaleza, se debe suspender su uso hasta tanto no se aclare con certeza absoluta que no la afecta. La razón de ser de este principio: *in dubio pro natura*, es que, si después de 50 años se tiene la certeza que el producto contamina y se ha usado hasta ese momento, los daños han afectado a varias generaciones de seres vivos (hombres, animales, plantas, etc.) y sus daños son irreversibles e irreparables. Las pruebas científicas obrantes en el expediente demostraban que la fumigación con glifosato afectaba derechos fundamentales como la vida y la integridad personal y en consecuencia, su uso debió suspenderse y en gracia de discusión, si existiera duda sobre su efecto dañino, debía aplicarse el principio de precaución y también suprimir su uso (CConst, SU. 383/03. M. P. Á. Tafur Galvis).

Sobre la temática de erradicación de cultivos ilícitos utilizando la fumigación aérea con glifosato, nuestra Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos acude a valorar la posible vulneración de derechos fundamentales a raíz de esta problemática, en este sentido fue la sentencia C-245/04 con ponencia de la

Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, la que comenzó con exponer que:

nuestra Constitución, de manera especial, en los artículos 79 y 80, consagra los siguientes principios e instrumentos de gestión ambiental: i) El derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano, y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. ii) El deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como la obligación de fomentar la educación para estos fines. iii) La planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. iv) La prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de las sanciones legales y exigencia de reparación de los daños causados. v) El deber de cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (CConst, C-245/04. M. P. C. Vargas Hernández).

La necesidad de luchar contra los cultivos ilícitos no puede obligar al Estado a arremeter indiscriminadamente en contra del patrimonio, en tanto, la fauna, la flora y todos los recursos naturales que hacen parte de la biodiversidad no pueden supeditarse a la destrucción desproporcionada, de tal manera que la fumigación por aspersión aérea con Glifosato en zonas de cultivos

ilícitos, si bien son eficaces para destruir la flora destinada a ser usada en el narcotráfico pero no es menos cierto que la afectación indirecta a los demás ecosistemas es latente como consecuencia de su carácter tóxico.

El Estado Colombiano de acuerdo a los mandatos de los artículos 79 y 80 Constitucionales, tiene el deber objetivo de cuidado de revisar cuidadosamente las políticas y mecanismos para hacer control efectivo sobre las zonas donde haya presencia de cultivos ilícitos y poder disminuir las cifras de cultivos ilícito en tiempo real y sobre todo que sea comprobable, esto será alcanzado bajo el principio de la coordinación entre entidades que hacen parte de la misma Red del Estado Colombiano, la fumigación excesiva con el uso de Glifosato, por ejemplo ha destruido e inutilizado las parcelas de pequeños productores campesinos que siembran narcóticos para su subsistencia.

Lastimosamente el modus operandi de la erradicación de cultivos ilícitos en el Departamento del Putumayo Municipio de Puerto Caicedo, no es diferente a otras zonas del territorio nacional afectado por la misma situación. Colombia a lo largo de su historia, opta por realizar aspersión aérea sin importar criterios de cuidado ambiental y humano, solamente a partir de los últimos años e incluso con la administración actual se ha estudiado llevar a cabo lo que hoy se conoce como erradicación manual y voluntaria siendo este uno de los elementos trascendentales del *plan integral nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito*.

Con la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y

Duradera, se han implementado esfuerzos para lograr un punto de equilibrio en la erradicación de cultivos ilícitos de manera terrestre, manual y con uso de Glifosato para reducir la afectación a la mínima escala en la zona que se fumigue dejando el uso a gran escala cuando se trate de erradicación forzosa.

No hay duda de que la utilización del Glifosato como herbicida para la acusación de la erradicación de los cultivos ilícitos genera efectos nocivos no solo sobre dichos cultivos, sino que además en la salud humana. La Organización Internacional de las Uniones de Consumidores refiere a que cada cuatro horas muere un agricultor por intoxicación aguda debida a plaguicidas, estimando que aproximadamente gira entorno a la cifra de ocurren 10.000 defunciones por año. De igual forma la “Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que a la primera mitad de la década del ochenta ocurrieron alrededor de 1.000.000 casos de intoxicación no “intencionada” con plaguicidas de los cuales el 70% fueron originados en el ambiente laboral” (Idrovo, 2000, p. 37).

No es admisible ni tampoco entendible como a lo largo de los años y luego de conocerse resultados científicos sobre los efectos primarios y secundarios del Glifosato para la erradicación de los cultivos ilícitos en los diferentes departamentos de nuestro País, sigan atentando contra vida y la dignidad humana del campesino que sin mayor esfuerzo se concluye que es una de las partes más débiles en esta situación del narcotráfico, se supone que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la vida, la dignidad humana y la solidaridad; no hay nada solidario el fumigar por aspersión aérea

con Glifosato a una población débil que lucha por la economía de su diario vivir agravando a miserables condiciones la misma, el cáncer, asma, intoxicación masiva, y un gran número de patologías son los precios que paga el ciudadano promedio y débil por el interés del Estado que usa sus herramientas sin criterios de deber objetivo de cuidado como lo ordena la misma carta política.

Las aspersiones con Glifosato, como parte de la estrategia de Colombia para erradicar el cultivo de plantas de coca y marihuana particularmente en el Departamento del Putumayo, obedecen a la política de Estado denominado Plan Colombia, la cual es financiada por Estados Unidos con la intención de combatir la producción de drogas en el territorio colombiano.

Sin embargo, pese a ser una estrategia impuesta, legitimada y validada por el gobierno, los habitantes del municipio de Puerto Caicedo Putumayo han sufrido daños generado por las acciones lícitas en aplicación de las políticas de erradicación de cultivos ilícitos, lo cual deriva en la responsabilidad del Estado frente a su actuar (teoría del daño especial.) medio de control ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se repare de manera integral por los Daños ocasionados por el estado colombiano.

Dentro de la estrategia para la erradicación de cultivos ilícitos que estaba prevista mediante Resolución No. 1065 de 2001, se observa que los procesos de seguimiento y control han sido evadidos, por lo que se advierte una negligencia por parte del Estado, quien es el encargado de velar por el bienestar de la sociedad (Colombia. Ministerio de medio ambiente, Resolución 1065, 2001) “Por medio de la cual se impone

un manejo y se toman otras determinaciones”.

Ahora bien, debido a la afectación por fumigación en los cultivos agrícolas las personas de la comunidad se movilizaron presentando quejas, por lo cual el gobierno nacional ante los considerables reclamos decidió regular la materia, aceptando tácitamente que por estas acciones se causaron daños y fue así como le designó al Ministerio de Defensa Nacional / Policía Nacional Dirección de Antinarcóticos, como la entidad encargada de atender las quejas presentadas por los afectados de las aspersiones por glifosato con miras a que éstos pudiesen solicitar y lograr la reparación y compensación, en sede administrativa, los perjuicios y daños causados con ocasión de la erradicación de los cultivos ilícitos.

En el año 2007 debido al aumento de quejas y para efectos de dar agilidad y eficacia en su ejecución, se expide la Resolución No. 0008 del CNE de marzo 02 en la cual se reglamenta un formulario denominado “formulario de recepción de quejas por presuntos daños causados en actividades agropecuarias lícitas generadas en el marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato”. Dicho documento consiste básicamente en diligenciar los datos personales de quien interpone la queja, datos del alcalde municipal, información del predio presuntamente afectado, fecha y hora de las aspersiones, relación de los daños y relación de los documentos que anexa los cuales encontramos en las quejas estudiadas que son la copia la cedula de ciudadanía, fotografías del lugar afectado, escritura pública de los predios, tablas de coordenadas.

Es importante mencionar que una vez recepcionada la queja por parte de la alcaldía municipal, esta se remite con todos los soportes presentados por los quejosos al Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional Dirección de Antinarcóticos, donde el jefe de grupo atención quejas por aspersión expide un acto administrativo - auto de admisión de queja donde resuelve admitir la queja presentada dirigido a la alcaldía para que esta lo notifique y comunique al interesado la gestión adelantada con la queja presentada.

Una vez culminada esta etapa, la Dirección de Antinarcóticos expide un auto administrativo donde decreta un periodo probatorio con el propósito de establecer que los daños si se produjeron como consecuencia directa del programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, una vez culminado este periodo probatorio la dirección de antinarcóticos expide el último acto administrativo denominado “auto decisión de fondo queja

Por el cual se modifica la Resolución número 0017 del 4 de octubre de 2001 que establece un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 008, 2007).

Posteriormente se expide la Resolución No. 0001 de 2012 por medio de la cual se modifican los artículos 6, 7, 8, y 13 de la Resolución No. 008 de 2007 y se adicionan dos artículos al

procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 0001, 2012).

Del estudio realizado a las 30 solicitudes efectuadas en los años 2012 y 2013 por posibles daños derivados del programa de erradicación de cultivos ilícitos, se encontró que en el 50% de los casos, la Dirección Nacional de Estupefacientes mediante actos administrativos de “decisión de fondo de queja”, declararon la no procedencia de la compensación económica y en consecuencia el archivo de la queja presentada argumentando su decisión en los planteamientos señalados en el estudio realizado por el Dr. Keith R. Solomon, consultor del equipo científico de la Comisión Interamericana Para El Control y Abuso de Drogas CICAD, quien conceptuó que en relación con los efectos colaterales que se pueden generar como consecuencia de la deriva máxima permisible en la aplicación del producto, se estableció que no supera los 120 metros; se concluyó en el 50 % de los casos estudiados, que aquellos sitios donde la línea de aspersión se encuentra a una distancia superior a 120 metros, no se efectuó la visita de campo por cuanto no hay nexo de causalidad entre el daño reportado y las operaciones de aspersión realizadas.

Del estudio realizado a las 30 solicitudes efectuadas en los años 2012 y 2013 por posibles daños derivados del programa de erradicación de cultivos ilícitos, se encontró que en el 50% de los casos, la Dirección Nacional de Estupefacientes

mediante actos administrativos de “decisión de fondo de queja”, declararon la no procedencia de la compensación económica y en consecuencia el archivo de la queja presentada argumentando su decisión en los planteamientos señalados en el estudio realizado por el Dr. Keith R. Solomon, consultor del equipo científico de la Comisión Interamericana Para El Control y Abuso de Drogas CICAD, quien conceptuó que en relación con los efectos colaterales que se pueden generar como consecuencia de la deriva máxima permisible en la aplicación del producto, se estableció que no supera los 120 metros; se concluyó en el 50 % de los casos estudiados, que aquellos sitios donde la línea de aspersión se encentra a una distancia superior a 120 metros, no se efectuó la visita de campo por cuanto no hay nexo de causalidad entre el daño reportado y las operaciones de aspersión realizadas.

Adicionalmente la Dirección de Antinarcóticos argumenta que de acuerdo a los parámetros que soportan el programa de erradicación, de cultivos ilícitos y que se encuentran señalados en la resolución No. 1054 de 2003, no es posible que a esa distancia se cause afectaciones en cultivos lícitos, por consecuencia de las operaciones de aspersión, toda vez que de acuerdo con la ficha No. 1 del plan en mención, se ha establecido que la deriva prevista es hasta de 5 metros, situación soportada a través de estudios técnicos; adicionalmente que para el análisis de la visita se tiene en cuenta la topografía del predio, así como el área de este, circunstancia que permite concluir que dada la distancia donde se encuentra el predio, y donde está la línea de aspersión más cercana, no se pudo haber causado un daño, toda vez que no hay nexo de causalidad, entre el presunto daño

reportado y las operaciones de aspersión realizadas. (Colombia. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Resolución 1054, 2003).

Y un último argumento donde manifiesta la Dirección de Antinarcóticos por la cual no prosperan las quejas se debe a que según el artículo 1 de la Resolución No. 0013 del 27 de junio de 2003, que contempla que el programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, a cargo de la Policía Nacional- Dirección De Antinarcóticos, opera en todas las regiones del país donde se evidencie presencia de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivo lícitos” y por lo anterior se resuelve declarar la no procedencia de la compensación económica y se ordena el archivo de la queja presentada.

De igual manera se identifica que el 25% de las quejas retomadas para este estudio, en las visitas técnicas realizadas para la verificación de quejas se encontró presencia de cultivos ilícitos en las coordenadas suministradas; en un 25% se encontró cultivos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos (Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 013, 2003). Por la cual se revocan las Resoluciones números 0001 del 11 de febrero de 1994 y 0005 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

A guisa de lo expuesto anteriormente

lo que se ha visto como una medida para el control del narcotráfico, ahora se ha convertido en una problemática de salud ocupacional para la población agrícola. El glifosato es un compuesto tóxico que puede matar plantas no deseadas, así como puede ser letal para los que se

expongan a él (Campuzano *et al.*, 2017, p. 127).

Siendo esto una de las formas en la cual es poco benéfica para el campesino promedio cultivador que en su mayoría de veces es víctima del conflicto armado interno por su ineludible deber de realizar dicha actividad a favor de grupos al margen de la ley.

Colombia al tener gran parte de su composición geográfica en zona rural como ya se ha afirmado. Además, presenta un alto porcentaje de narcotráfico y crisis humanitaria sin precedente, y si se pretende combatir de raíz esta crisis se debe derrotar toda la cadena de responsables que favorecen estos hechos punibles, es decir actores armados, favorecer la posibilidad de continuar con programas económicos que reemplacen el cultivo de coca por otros con el mismo calibre y marco de beneficio económico, mejorarse la infraestructura vial y local.

Además, se debe fortalecer el sistema penal acusatorio y evitar que el mismo sistema sea garantista a su máxima potencia, los tres poderes deben tener claro que estamos ante una situación de lesa humanidad y es por esto que uno de los más importantes componentes para sacar adelante los procesos que se implementan para la erradicación, es elevar la categoría del principio de la coordinación entre los actores nacionales a través de los filtros de la rama del poder público fuerza militar, fuerza pública, fuerza económica, administrativa y legal para aplicar a la realidad cotidiana los esfuerzos contra el narcotráfico porque si se habla de que actualmente tenemos más de 188.000 hectáreas afectadas por el cultivo de coca es admitir que tenemos un problema de violencia latente.

La erradicación de los cultivos ilícitos se ha convertido en el principal objetivo de la estrategia antidrogas para combatir el consumo de sustancia psicoactivas, sin embargo, el impacto de la política no ha causado necesariamente una reducción definitiva de las hectáreas sembradas, como lo afirma Vargas-Manrique (2004).

Igualmente, en cuanto a desarrollo alternativo se refiere, Macías (2005) quien propone un programa alternativo en un departamento al suroeste de Colombia como opción nacional en la erradicación de cultivos ilícitos y su sustitución; la autora analiza el programa de “Palmito de Chontaduro en el Putumayo” como alternativa para los campesinos de coca en este departamento. Además, pretende ayudar a comprender los niveles de efectividad de la política de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos adelantada por el gobierno nacional con el apoyo de la ONU y el programa de la oficina contra la Droga y Prevención del crimen.

Otros autores nacionales fueron Giraldo y Lozada (2008) quienes también estudiaron un programa implementado de desarrollo alternativo para familias guardabosques denominado (PFGB) que se ha desarrollado desde el año 2003. Los autores muestran que se han beneficiado alrededor de 121 municipios y aproximadamente 105.494 familias. Con este programa se ha reflejado la necesidad de implementar un criterio territorial en las políticas de desarrollo alternativo, basados en la pluriactividad de la economía rural y tratando de incrementar una integración rural y urbana, aumento de la participación de los habitantes, creación de grupos interinstitucionales entre el nivel local y nacional, y la consolidación de mancomunidades.

Colombia se ha caracterizado por ser un país con una situación social compleja que involucra conflictos sociales, políticos, un alto nivel de violencia que desencadena en guerra, situaciones de pobreza en gran parte de la población, narcotráfico, grupos al margen de ley; entre la polisemia de problemáticas que han caracterizado la historia de Colombia se encuentra la de los cultivos ilícitos (marihuana, coca, amapola) los cuales se han arraigado como parte de la cultura de muchas comunidades que han involucrado estas plantaciones dentro de sus prácticas agrícolas, como un medio para conseguir el sustento familiar.

Sin embargo, se han generado otro tipo de problemas asociados como lo producción y tráfico de este tipo de cultivos; lo cual ha hecho que los gobernantes generen estrategias para afrontar las diferentes situaciones, que se han materializado en planes de gobierno y políticas de Estado, es así como dentro de este panorama que surge Plan Colombia, suscrito entre Colombia y Estados Unidos en el año de 1999, el cual consiste en fortalecer el poderío militar de las Fuerzas Armadas de Colombia para disminuir las plantaciones de cultivos ilícitos, generando como una estrategia principal las aspersiones con glifosato en las diferentes zona donde se identifican plantaciones.

La erradicación de cultivos ilícitos adelantada por el gobierno nacional como estrategia de una política pública, es respaldada por normas superiores, cuyo objetivo principal es la eliminación de ingresos económicos a grupos al margen de la ley que operan en el país, dichas actividades de contención se realizaron de forma lícita, dentro de un marco legal y por medio de instituciones que representan al Estado.

Al realizar el análisis de la situación que vive la comunidad del municipio de Puerto Caicedo, Putumayo, por la política de erradicación de cultivos ilícitos a través de las aspersiones aéreas con glifosato, encontramos que esta estrategia no ha arrojado buenos resultados; pues tras años de aplicación no se ha obtenido la erradicación total de los cultivos ilícitos y se han generado diversos efectos negativos en lo que concierne a aspectos sociales, ambientales, económicos, por lo cual es importante que el gobierno nacional replantee la política de erradicación que nació desde el año de 1999, pues en esta no se reconocen las implicaciones colaterales en lo social, económico y ambiental que han tenido que vivir la comunidad y que hace evidente en las numerosas quejas que se presentan ante la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

## CONCLUSIONES

La concepción de política pública debe crearse en un espacio que atienda posiciones académicas validas, vista desde múltiples perspectivas sin que ello implique el desconocimiento de la función principal de esta herramienta impulsada por el aparato estatal; es decir, adoptar este instrumento para hacer frente a una problemática socialmente relevante atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución. Sin embargo, No es menos cierto que adoptar una noción unánime de lo que debería considerarse como una política pública, su estructura, modos de elaboración y elementos constitutivos, suponen un gran reto para quien se interese en la disciplina de su estudio integral atendiendo los principios de eficacia, efectividad y cobertura local.

En el mundo de la política pública para la lucha contra el narcotráfico en Colombia, específicamente en el departamento del Putumayo municipio de Puerto Caicedo, la estrategia de fumigación con glifosato ha recibido reiteradas críticas porque pese a erradicar cultivos ilícitos, ha generado impacto en la salud pública de la comunidad campesina que de una u otra forma ha sido revictimizada por esta situación, además no es menos importante traer a colación el impacto en la biodiversidad y los recursos naturales no renovables a mediano y largo plazo. Así, el Estado Colombiano no puede pasar por alto que en el presente caso le asiste una responsabilidad administrativa ante la continua producción de un daño colateral que debe ser reparado a quienes se cataloguen como víctimas de las aspersiones como estrategia de erradicación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Bouvier, V. (2014). Colombia: *La construcción de la paz en tiempos de guerra*. editorial Universidad del Rosario.
- II. Campuzano-Cortina, C., Feijoó, L., Manzur, K., Palacio, M., Rendón, J. Zapata, J. P. 16. (2017). Efectos de la intoxicación por glifosato en la población agrícola. *Revista CES Salud Pública*, 8(1), 121-133.
- III. Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 0001 (06 de marzo de 2012).
- IV. Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 008 (02 de marzo, 2007).
- V. Colombia. Consejo nacional de estupefacientes. Resolución 013 (27 de junio, de 2003).
- VI. Colombia. Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Resolución 1054 (14 de octubre de 2003).
- VII. Colombia. Ministerio de medio ambiente, plan manejo ambiental Resolución 1065 (26 de noviembre de 2001).
- VIII. Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental: Ensayos sobre Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- IX. Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy*. 12th ed., New Jersey. Prentice Hall, p. 9.
- X. Giraldo, O. y Lozada, R. (2008). Programa de desarrollo alternativo en Colombia familias guardabosques. visión desde el enfoque del desarrollo territorial rural. *Revista Luna Azul*, 60-74.
- XI. Idrovo, Á. J. (2000). Vigilancia de las Intoxicaciones con

- Plaguicidas en Colombia. *Rev. Salud Pública*, 2(1), 36-46.
- XII.** Laswell, H. y Lerner, D. (1952). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Standford, California: Standford University Press.
- XIII.** Macías, M. (2005). *Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia una Opción racional en la Erradicación de los Cultivos Ilícitos y Sustitución en el Putumayo caso Palmito Chontaduro*. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana.
- XIV.** ODC (s.f.). *Dinámica de los cultivos y producción de coca en Colombia con énfasis en la región fronteriza con Ecuador*. Ministerio de Justicia, Colombia.
- XV.** Ortegón-Quiñones, E. (2015). *Políticas Públicas Métodos Conceptuales y Métodos de Evaluación*. Universidad Continental fondo Editorial.
- XVI.** Roth-Deubel, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Capítulos: I (“Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de políticas públicas”), II (“Identificación, construcción de problemas y agenda política”). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- XVII.** Thoenig, J. C. (1999). El análisis de las Políticas Públicas. en *Revista Universitas*, (93), p. 75.
- XVIII.** Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, Colombia: D.C. ediciones IEMP.
- XIX.** Vallés, J. (2000). *Las Políticas Públicas: En Ciencia Política, una introducción* Barcelona, España: Ariel. citado por Sánchez-Cubides, P. (2015) en *Dimensiones de la Política. Revista Principia Iuris*, 13 (26), 193-212.
- XX.** Vargas-Manrique, C. (2004). *Cultivos Ilícitos y Erradicación forzosa en Colombia*. Cuadernos de economía, v. XXIII, n. 41, Bogotá, 109-141.
- XXI.** Vargas-Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Capítulos: II (“Las políticas públicas entre la

racionalidad técnica y la racionalidad política”), III (“Reflexiones acerca del análisis de políticas públicas”) y IV (“Sobre evaluación de políticas públicas”). Bogotá, Colombia: Almudena Editores.

- XXII.** Velásquez-Gavilanes, R. (2009).  
Hacia una Nueva Definición del concepto de “Política Pública”.  
*Desafíos Bogotá*, (20), 149-187.

#### **REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES**

- XXIII.** CConst, C-646/01. M. P. M. Cepeda (Corte Constitucional 20 de junio de 2001).
- XXIV.** CConst, SU. 383/03. M. P. Á. Tafur Galvis (Corte Constitucional 13 de mayo de 2003).
- XXV.** CConst, C-245/04. M. P. C. Vargas Hernández (Corte Constitucional 16 de marzo de 2004).
- XXVI.** CConst, C-209/16 M. P. G. Ortiz Delgado (Corte Constitucional de Colombia).