

ASPERSION CON GLIFOSATO – Competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes para crear procedimientos diferentes a los contemplados en el C. C. A.

La función en estudio tiene naturaleza meramente consultiva porque las decisiones concretas sobre la materia corresponde tomarlas exclusivamente al Gobierno Nacional, por disposición expresa del literal comentado que no ofrece duda alguna que invite a interpretarlo en forma diferente. Una interpretación contraria conduciría a reconocerle al CNE un poder omnímodo sobre el Estado y lo habilitaría para sustituir las competencias del Congreso de la República, del Gobierno Nacional y de las demás entidades oficiales y, por tanto las responsabilidades de sus jefes o directores. Se colige que la facultad reguladora del C.N.E., se circunscribe únicamente a las disposiciones necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones, y estas en modo alguno versan sobre la definición de procedimientos de atención de quejas y menos aún indemnizatorios derivados de su función de disponer la erradicación de cultivos ilícitos. Así las cosas, es de concluir que el acto acusado encuentra un claro vicio de nulidad por no corresponder al desarrollo de las competencias asignadas a la entidad que lo expidió, de forma tal que es preciso acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído, y abstenerse de continuar con el estudio de los demás cargos propuestos por el actor

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1986

NOTA DE RELATORIA: Función consultiva del Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de noviembre de 2009, Rad. 2003-00453, MP. María Claudia Rojas Lasso.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 0017 DE 2001 CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (Anulada).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00129-01

Actor: CORPORACION COLECTIVO DE ABOGADOS

Demandado: CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

Referencia: ACCION PUBLICA DE NULIDAD

El ciudadano ALIRIO URIBE MUÑOZ, en calidad de miembro del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó una demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad contra la Resolución 0017 de 2001, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

I.-FUNDAMENTOS DE DERECHO

Según el demandante, la Resolución demandada debe declararse nula por cuanto el órgano que la expidió es incompetente para hacerlo y subsidiariamente, porque con esta resolución se están vulnerando las normas en las que debía fundarse su expedición.

En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, lo siguiente:

1.1.- El Consejo Nacional de Estupefacientes no tiene competencia para expedir la Resolución 0017 de 2001.

Sostiene que la Ley 30 de 1986 determina las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes en su artículo 91, sin embargo, en ninguno de sus ordinales concede competencia a este organismo para establecer mecanismos de indemnización a los administrados por perjuicios causados en casos de fumigaciones. Al efecto, transcribe lo señalado por los artículos 91 y 92 de la Ley 30 de 1986.

Indica que cuando la norma habla de “políticas”, por ejemplo, planes y programas para terminar con actividades como la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia, se refiere a asuntos totalmente ajenos a los daños que por tales actividades se pueda causar a terceros (Numeral a) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986).

El literal g) de la misma norma trata sobre la destrucción de los cultivos ilícitos, fijando como única obligación la salud de la población, la preservación y el equilibrio del ecosistema, en igual sentido, nada se dice sobre los daños causados a terceros con estas actividades. Además, no existe otra norma que dote de funciones al Consejo Nacional de Estupefacientes.

Sostiene que la Entidad demandada no tiene la competencia requerida para modificar el Código Contencioso Administrativo que establece un mecanismo genérico, cuyo procedimiento garantiza la participación de las partes, las pruebas que se requieran para establecer la responsabilidad estatal y la cuantía de la indemnización que debe ser cancelada por parte de la entidad responsable. La elaboración del mecanismo previsto en la Resolución 017 de 2001 constituye una desviación de atribuciones y reitera que esta excede la competencia que fija la Ley 30 de 1986.

1.2.- Por medio de la Resolución 017 de 2001, el Consejo Nacional de Estupefacientes viola las normas en que debe fundarse el acto demandado.

Como normas constitucionales vulneradas invoca los artículos 13, 90 y 229; y como normas legales, el artículo 86 del C.C.A., artículos 91 y 92 de la Ley 30 de 1986, las cuales transcribe.

Sostiene que el artículo 13 de la Constitución es vulnerado por cuanto crea un mecanismo dilatorio e ineficiente para que un sector de la población, que ya se encuentra afectado, logre una indemnización por parte del Estado. En efecto, los campesinos que han sufrido perjuicios a causa de las fumigaciones efectuadas por orden del C.N.E., constituyen un sector de la población que ya está en situación de desventaja y marginación, de modo que mediante la Resolución acusada se les vulnera el derecho de recibir un trato preferencial y un mínimo de igualdad ante la ley, impidiéndoles acceder efectivamente a una indemnización por vía del proceso judicial contra el Estado.

En cuanto al artículo 229, este es vulnerado por impedir a los campesinos el acceso a la administración de justicia y por ende tampoco poder acceder a la indemnización que les corresponde. El mecanismo regulado por el C.N.E., cuenta con plazos perentorios por los cuales no es posible cumplir los requisitos ilegales exigidos para probar que tienen derecho a obtener justa indemnización. Se trata, entonces, de un aparatoso mecanismo de indemnización diseñado para truncar con trabas administrativas el reconocimiento del derecho.

Asimismo, la Resolución demandada viola el artículo 86 del C.C.A., pues este artículo ya determinaba el trámite en lo referente a las indemnizaciones que debe el Estado a los particulares por daños cometidos a causa de hechos u omisiones, consistente en la acción de reparación directa y cuyo fundamento jurídico es el

artículo 90 de la C.P. Es esta una acción de naturaleza jurisdiccional contemplada en una ley, que sería reemplazada por un trámite administrativo como es el descrito por la Resolución 017 de 2001. Agrega que el único ente con competencia para realizar modificaciones a la ley es el Congreso de la República.

En lo que respecta a los artículos 91 y 92 de la Ley 30 de 1986 reitera los cargos por incompetencia anteriormente anotados.

1.3.- Nulidad por ineficacia del acto acusado.

Comienza el actor por aludir a algunas precisiones conceptuales sobre la eficacia de las normas de las que resalta la importancia y necesidad de que estas resulten aplicables, en términos de su efectiva realización social. Para ello, se requiere la existencia de una correspondencia entre la norma y la realidad, manifestándose así no sólo la funcionalidad del derecho sino también su legitimidad, o la eficacia ideológica de la norma.

Agrega que las normas son válidas por expresar el ideal de justicia y ser resultado de los procesos de creación formalmente establecidos y cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y doctrina sobre la eficacia de los actos administrativos.

Sostiene, entonces, que a pesar de que las consideraciones presentadas por el C.N.E., en su Resolución 0017 están encaminadas a sustentar la necesidad del nuevo mecanismo dada su efectividad, prontitud y eficacia, estos elementos no se

han desarrollado en la práctica, como se puede ver en la Resolución Defensorial Nacional No. 026 del 2002, en donde se evidencia la ineficacia del mecanismo establecido en dicha Resolución, y por ende, la injustificada modificación que trata de llevar a cabo en relación con la acción de reparación directa.

El actor hace énfasis en este hecho al no haberse cumplido el objetivo esencial del mecanismo establecido por la Resolución 0017, cual es lograr una pronta indemnización por parte del Estado a los trabajadores rurales y al efecto, transcribe apartes de la Resolución Defensorial.

Así las cosas, alega que la posición oficial de la Defensoría del Pueblo es de profunda crítica hacia el mecanismo de la Resolución 017 de octubre de 2001, por ser ineficaz.

II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

1-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** se opuso a las pretensiones de la demanda señalando, en síntesis, lo siguiente:

1.1.- Sostiene que el Gobierno Nacional, a través de la expedición de la Resolución 0017 de 2001, por intermedio del C.N.E., propendió por la adopción de un mecanismo expedito que atendiera ágilmente las quejas presentadas por las personas afectadas con el programa de aspersión aérea con el herbicida glifosato y al efecto, ilustra sobre los pasos a seguir en virtud del mencionado trámite, destacando dentro de este, que el grupo de quejas procede a la reposición a los afectados en sus plantaciones lícitas siempre y cuando estos no hubieren iniciado una acción judicial y prejudicial.

Defiende el que el procedimiento así dispuesto no atenta contra el derecho a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, toda vez que aquel tiende a dinamizar las relaciones Estado – conglomerado, optimizando los términos empleados en circunstancias tales como la afectación de cultivos lícitos por aspersión aérea con glifosato.

De otra parte, resalta que el procedimiento cuestionado es subsidiario al ejercicio de una acción de carácter prejudicial o judicial y no reemplaza la acción contemplada en el artículo 86 del C.C.A. Por el contrario, supone la adopción de un mecanismo adicional que pueda ser ejercido discrecionalmente por el interesado, sin que ello excluya la posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa o a que las partes acojan uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos para dirimir por esa vía extrajudicial sus diferencias.

Así las cosas, la Resolución acusada no modifica el C.C.A, en tanto no suple la acción de reparación directa allí prevista, ni excluye su ejercicio, aun habiéndose iniciado el trámite de queja previsto en el acto demandado. Es diferente que para

efectos de reposición de cultivos se exija la no concurrencia de la acción judicial o extrajudicial, lo cual resulta lógico y adecuado a los parámetros propios de la lealtad procesal y al menor desgaste al que debe someterse el aparato judicial.

1.2.- Sostiene que el mecanismo de trámite de quejas y posterior reposición y pago se ajusta a los límites normativos previstos en la Ley 30 de 1986 y en consecuencia a las atribuciones allí conferidas al C.N.E.

Así, el Programa de atención de quejas se enmarca en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato, el cual responde a una estrategia de acción integral del Estado para aquellos cultivos de carácter extensivo o industrial, que obedeció a factores tales como el crecimiento inusitado de cultivos ilícitos, entre otros.

De este modo, y aludiendo al artículo 2 de la C.P., sobre el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, destaca que la política antidrogas propende por la prevalencia del interés general y el mecanismo previsto en la Resolución acusada tiene perfecta cabida dentro de las funciones asignadas por la Ley 30 de 1986 al C.N.E., toda vez que no se trata de una previsión aislada sometida al arbitrio del Gobierno Nacional sino de un componente fundamental de un programa macro dirigido a la lucha contra el narcotráfico.

Concluye que la exégesis de la interpretación del actor no es de recibo en tanto desconoce las múltiples aristas que la complejidad del fenómeno acarrea, y el alcance de las herramientas legales para contrarrestarlo. De ahí que las funciones

atribuidas al C.N.E., resulten adecuadas y suficientes para establecer un procedimiento de atención a los problemas de la comunidad que resulte afectada por la implementación de un programa encaminado a la lucha frontal desplegada contra el tráfico de estupefacientes, e invoca finalmente doctrina constitucional sobre la interpretación de las normas.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, considera que las pretensiones del actor no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

3.1.- En primer lugar, estima que la Resolución acusada fue expedida por el C.N.E., en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 30 de 1986 y específicamente con fundamento en las atribuciones que le confieren los literales a), b), c) y g) del artículo 91.

En lo que refiere al literal g), sobre la facultad de disponer la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones, señala que como consecuencia de tal función se pueden llegar a producir efectos colaterales en cultivos lícitos, y por ello, se expide el acto acusado dando instrucciones a la D.N.E, a la Dirección Antinarcóticos y a los personeros municipales, respecto de la atención de quejas y recolección de las firmas de los beneficiarios, con miras a que los afectados puedan lograr la reparación en sede administrativa que no

judicial, de los daños causados con ocasión de la erradicación de los cultivos ilícitos.

En ese sentido resalta que el artículo 91 de la ley 30 de 1986 debe ser interpretado en forma sistemática y no particular, como lo hace el actor, dados, reitera, los efectos que puede producir la erradicación en comento.

3.2. En cuanto a la violación del artículo 13 de la C.P., estima que la Resolución demandada contempla un reglamento orientado a la atención ágil y eficaz de las quejas derivadas de los daños ocasionados en la actividad agrícola con ocasión de la aspersión aérea de glifosato y cita al efecto, el artículo 1º de la Resolución acusada, en el que se contempla tal objetivo.

3.3. Sobre la vulneración al artículo 90 de la C.P., señala que el acto acusado tampoco desconoce los supuestos establecidos en dicha norma, por cuanto el procedimiento creado estableció los parámetros para la reposición de los cultivos afectados y transcribe el artículo 14 de la Resolución demandada, en el cual se determina un pago como consecuencia de la reposición de los cultivos afectados y garantiza la indemnización de los daños causados con la aspersión aérea de glifosato.

3.4. El artículo 229 de la C.P., no es violado, toda vez que la Resolución 017 de 2001 no excluye la posibilidad de acceder a la administración de justicia en tanto el procedimiento establecido es concurrente con la posibilidad de acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de reclamar los correspondientes daños.

3.5. Sobre la vulneración del artículo 86 del C.C.A., considera que esta tampoco tiene cabida, por la misma razón expuesta en el punto anterior, de forma tal que por la Resolución acusada no se deja de aplicar y menos aún se modifica el artículo 86 invocado por el actor.

3.6. La sustentación respecto de la no violación de los artículos 91 y 92 de la Ley 30 de 1986, alude a lo anteriormente señalado sobre la competencia del C.N.E., para expedir el acto acusado, reiterando que la entidad dictó las normas de la Resolución, en debido cumplimiento de sus funciones.

3.7. Finalmente, en lo que respecta a la ineficacia de la Resolución 017 de 2001, manifiesta que esta sí es eficaz, en cita a un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la eficacia de los actos administrativos.

Lo anterior, por cuanto la Resolución cumplió con el lleno de los requisitos establecidos en la ley para su expedición y se efectuó su publicación en el Diario Oficial, con el fin de generar los efectos jurídicos vinculantes entre administración y administrados. Ahora, cosa diferente es la operatividad real del mecanismo o procedimiento adoptado en el acto demandado, la cual debe ser evaluada a la luz de la buena marcha de la administración pública y no en el escenario del control de legalidad.

IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- El acto acusado es la Resolución 017 del 4 de octubre de 2001, del siguiente tenor:

RESOLUCIÓN 00017 del 4 de octubre de 2001

Por la cual se adopta un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los

presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato dentro del

marco Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

EL CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

En uso de sus facultades legales y en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 91, literales a), b), c), y en especial el literal g) y el artículo 92 de la Ley 30 de 1986,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 30 de 1986 establece un procedimiento para la destrucción de plantaciones ilícitas y, en particular, asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes la función de 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(literal g, artículo 91).

Que mediante la Resolución número 0005 de 2000, el Consejo Nacional de Estupefacientes modificó la Resolución número 0001 del 11 de febrero de 1994, con el fin de fortalecer mecanismos de control, seguimiento y monitoreo que permitan evaluar los impactos ambientales, agronómicos y de salud generados por el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, así como establecer criterios específicos para la realización de dicho programa.

Que de conformidad con la Resolución número 0005 de 2000, la DNE es la entidad responsable de la coordinación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos y la Dirección Antinarcóticos es responsable de la planeación operativa del mismo.

Que la Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Unica de 1961 Sobre Estupefacientes, ratificada por Colombia mediante la Ley 13 de 1974, consideró que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes, se hace necesaria una acción concertada y universal, que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes y deseó que se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de las finalidades y objetivos, previstos en dicha Convención.

Que el Gobierno de la República de Colombia representado por el Director de la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Gobierno de los Estados Unidos representado por el Director de la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de América, suscribieron, el 7 de septiembre de 1999, la Carta Acuerdo de Cooperación para la Prevención y el control del problema de las drogas.

Que en dicho Acuerdo las partes se comprometieron a suministrar los recursos y adelantar las acciones que se especifican en el mismo, entre las cuales en el punto II. Descripción del Proyecto, se establece el fortalecimiento de la capacidad técnica, logística y de equipamiento de la Dirección Nacional de Estupefacientes para implementar, coordinar, seguir y evaluar el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas.

Que el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas incluye dentro de la estrategia de Reducción de la Oferta de Drogas, el Objetivo Estratégico número 2 y éste a su vez la Meta número 1 Erradicación técnica y controlada de los cultivos ilícitos.

Que con ocasión de la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato, se pueden producir efectos colaterales que afecten los cultivos lícitos aledaños.

Que el programa de erradicación a cultivos ilícitos cuenta con nuevos sistemas y avances tecnológicos de información satelital para la detección de plantaciones ilegales, tales como: imágenes satelitales de resolución media, fotografías aéreas de alta resolución en color y pancromáticas, sistemas de localización satelital de las aeronaves de fumigación, con los cuales se logra una mejor y mayor protección de los derechos de los particulares en las zonas sometidas al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Que frente al incremento de quejas por parte de la ciudadanía en varias regiones del país, debido a los presuntos daños ocasionados a la actividades agrícolas, por la aspersión aérea con el herbicida Glifosato, se hace necesario expedir un reglamento orientado a la atención ágil y eficaz de las mismas.

Que por lo anterior,

RESUELVE:

CAPITULO PRIMERO. Procedimiento

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente resolución es adoptar un procedimiento expedito para la debida atención de las quejas presentadas por las personas presuntamente afectadas por el Programa de Aspersión Aérea de Cultivos Ilícitos con el herbicida glifosato, con el fin de garantizar la protección de sus derechos fundamentales, según los términos de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. Autoridades responsables. La Dirección Nacional de Estupefacientes y la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional son las autoridades responsables de atender y tramitar las quejas presentadas por los ciudadanos presuntamente afectados con el Programa de Aspersión Aérea de Cultivos Ilícitos con el herbicida glifosato, observando los principios de celeridad, eficacia, transparencia, buena fe y oportunidad, así como los demás consagrados en las normas legales vigentes.

Artículo 3°. Recepción de la queja. Las quejas presentadas por operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato serán recepcionadas por las Personerías Municipales, por su condición de Ministerio Público con presencia en todos los municipios del País.

Artículo 4°. De la formulación de quejas. Las quejas podrán formularse verbalmente o por escrito. Deberán contener los siguientes requisitos:

1. Nombres y apellidos del solicitante e identificación 2. Nombre y ubicación del predio presuntamente afectado, conforme con lo establecido en el parágrafo de este artículo. 3. Copia del título del predio o en su defecto declaración de la calidad en que explota el bien presuntamente afectado. 4. Actividad económica actual desarrollada en el predio. 5. Relación de los

daños, identificando calidad y cantidad de los bienes afectados. 6. Fecha y hora de la aspersión. 7. El objeto de la petición. 8. La relación de los documentos y pruebas que se acompañan. 9. Dirección de residencia o lugar donde recibirá respuesta. 10. La firma del peticionario y del funcionario que la recepcionó.

Parágrafo. Para mayor claridad y lograr una verificación más expedita de los hechos objeto de la queja, se adoptará un formato que contiene los requisitos anteriores y anexa la cartografía del municipio, el cual será diligenciado ante las personerías municipales. El Personero municipal identificará dentro de la copia del mapa anexo el o los predios (s) presuntamente afectados.

Artículo 5°. Verificación preliminar de los hechos materia de la queja. Una vez recibida la queja por el Personero Municipal, éste solicitará inmediatamente al ICA y/o UMATA de la localidad, una visita de campo al lugar señalado en la queja, para realizar la verificación preliminar de los hechos objeto de la misma. De esa visita de campo se levantará un acta la cual se anexará a la queja para su remisión a la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Parágrafo. Para efectos de lo anterior se adoptará un instructivo y un formato de verificación de la información que será diligenciado por el funcionario del ICA y/o UMATA y por el Personero Municipal, el cual se acompañará de la identificación plena del predio presuntamente afectado en la cartografía entregada para el efecto.

Artículo 6°. Remisión de la queja a la Dirección Nacional de Estupefacientes. Dentro de los dos (2) días siguientes a la verificación preliminar el Personero Municipal remitirá simultáneamente la queja y el acta de verificación preliminar a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y copia de la queja a la Dirección Nacional de Estupefacientes, informando de este hecho al quejoso.

Artículo 7°. Informe previo. La Dirección Policía Antinarcóticos, DIRAN, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la queja, certificará sobre las aspersiones o no en la zona materia de la queja, para lo cual se tendrá en cuenta la información relacionada con los reportes de vuelo de localización satelital, las copias de las actas y poligramas de aspersión e informes de detección a cultivos ilícitos y los sistemas de monitoreo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos del municipio o área materia de la queja. Si con base en la certificación anterior se concluye que no se realizaron aspersiones aéreas en la zona a que se refiere la queja, tal conclusión será comunicada por la DIRAN en forma inmediata al Personero y a la DNE.

Artículo 8°. Visita de campo y respuesta. Si la certificación de la DIRAN concluye que dichas zonas fueron asperjadas dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, dentro de los diez (10) días siguientes, se llevará a cabo una visita de

campo, por parte del grupo de quejas creado para el efecto, el cual se encargará de: 1. Verificar el fundamento de la queja. 2. Determinar la existencia de los daños y su relación con las aspersiones aéreas con el herbicida glifosato dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. Si con base en las anteriores verificaciones se concluye que efectivamente se causó un daño y éste se produjo como consecuencia de las aspersiones aéreas, el grupo de quejas estimará su monto y suscribirá el Acta de Reconocimiento del mismo. Si por el contrario, el grupo de quejas concluye que no hubo daño, así lo hará conocer al Personero Municipal, dentro de los dos (2) días siguientes a la visita, explicando las razones en que se fundamentó para tomar esa decisión.

Parágrafo. La visita de campo a que se refiere este artículo no se llevará a cabo, en aquellos casos en que las condiciones de orden público, debidamente certificadas por la Policía Nacional, no la permitan.

CAPITULO SEGUNDO De la reposición de cultivos

Artículo 9°. Reposición de cultivos. El grupo de quejas repondrá exclusivamente a los afectados en sus plantaciones lícitas como consecuencia directa de la aspersión aérea con el herbicida glifosato en aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, siempre y cuando éstos no hubieren iniciado una acción prejudicial o judicial.

Artículo 10. Oportunidad de presentación de la queja. No habrá lugar a tramitar la queja si ésta se presenta luego de sesenta (60) días después de la fecha en que se produjo la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Artículo 11. Clasificación de cultivos y conceptos para la reposición. Para efectos de la reposición de los daños causados a los cultivos lícitos, estos se clasificarán en permanentes y transitorios. Los permanentes son los que su período vegetativo es mayor a un año y durante el mismo tiene lugar más de una cosecha. Los transitorios son los que por su genética o por razones de tipo técnico, se obtiene una sola cosecha en su período vegetativo, el cual es de un año o menos. La reposición de los cultivos permanentes comprenderá los siguientes conceptos: a) Inversión en la instalación; b) El valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de Corabastos; c) El valor de la reinstalación del cultivo; d) El valor de las cosechas futuras calculadas hasta la fecha en que la nueva plantación entre en plena producción. La reposición de los cultivos transitorios comprenderá exclusivamente el siguiente concepto: a) El valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de Corabastos.

Artículo 12. Cálculo para la reposición. Los valores de la reposición de la cosecha probable, se estimará por el grupo de quejas, de acuerdo al número de plantas afectadas, calculando sobre esta base la producción máxima posible, de acuerdo con las tablas que para el efecto estime el Instituto Colombiano Agropecuario.

Artículo 13. Requisitos probatorios. Para que proceda la reposición de cultivos es necesario que esté claramente establecido que se trata de cultivos lícitos y que el daño causado es consecuencia directa de las aspersiones aéreas con el herbicida glifosato realizadas dentro del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Para lo anterior es necesario que se hayan practicado las siguientes pruebas de verificación de los daños:

1. Certificación de la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos (DIRAN)- sobre las aspersiones aéreas en la zona materia de la queja.
2. Copia de los reportes de vuelo de localización satelital.
3. Copias del acta y polígramas de aspersión.
4. Copia del Informe de detección a cultivos ilícitos y de los sistemas de monitoreo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos del municipio o área materia de la

queja. 5. Copia del informe de visita de campo. 6. Las demás que se consideren procedentes y pertinentes.

Artículo 14. Pago. Para efectos del reconocimiento de la reposición de los cultivos afectados, se suscribirá entre el coordinador del grupo de quejas, a que se refiere el artículo decimoquinto, y el beneficiario un Acta de Reconocimiento de Daños y se

procederá al pago. En caso de que el beneficiario no se encuentre al momento de dicha diligencia, se dejará el acta de reconocimiento de daños debidamente suscrita por el coordinador del grupo de quejas en la personería municipal, para recoger la firma del beneficiario.

Una vez agotado el anterior procedimiento, el acta en mención deberá ser enviada a la Dirección Nacional de Estupefacientes, y a partir de ese momento, procederá el pago a través del medio que resulte idóneo para el efecto.

CAPITULO TERCERO Disposiciones generales

Artículo 15. Conformación grupo de quejas. La Dirección Nacional de Estupefacientes y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional conformarán un grupo interdisciplinario, para atender las quejas a que se refiere la presente resolución.

Artículo 16. Archivo expedientes. Con copia de todas las actuaciones a que se refiere la presente Resolución, se formará, tanto en la Dirección Nacional de Estupefacientes como en la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, un archivo de los expedientes que constituirá la memoria documental y probatoria del trámite surtido a las quejas.

Artículo 17. Vigencia. El reglamento contenido en la presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación. Su inobservancia por parte de los funcionarios de las distintas entidades competentes constituye causal de mala conducta y de aplicación de los procedimientos disciplinarios a que haya lugar.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 4 de octubre de 2001.

El Presidente, Rómulo González Trujillo.

La Secretaria Ejecutiva, Mercedes Vásquez de Gómez. (C.F.)”

2.- En síntesis, el demandante alega que la Resolución transcrita se halla viciada de nulidad por incompetencia del órgano que la expidió; y por considerar que con dicha regulación se adopta un mecanismo ilegal para que el Estado atienda las reclamaciones e indemnizaciones provenientes de la erradicación de cultivos ilícitos con glifosato, que vulnera el artículo 13 de la C.P., y modifica el procedimiento previsto en el artículo 86 del C.C.A, o acción de reparación directa. Asimismo, arguye que el acto acusado debe ser declarado nulo aludiendo a que este, en la práctica, resulta ineficaz.

3.- Procede, entonces, la Sala a abordar el estudio de legalidad propuesto por el actor, comenzando por el cuestionamiento atinente a la competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes para expedir la Resolución demandada, pues en el sentir de aquel, las funciones previstas en los artículos 91 literales a), b) y g) y 92 de la Ley 30 de 1986, no contemplan el que dicho organismo cuente con la facultad de determinar mecanismos administrativos para la indemnización de perjuicios causados a los ciudadanos por causa de fumigaciones con glifosato a los cultivos ilícitos.

Frente a lo anterior, adujeron tanto el Ministerio de Justicia como el Ministerio Público, que la competencia para expedir la Resolución acusada, corresponde primordialmente a la prevista en el literal g) del artículo 91, referente a la función de erradicar los cultivos ilícitos por motivo de los efectos colaterales perjudiciales que ella produce, de forma tal que resulta ajustado a la legalidad el que se adopte

un procedimiento tendiente a resarcir los daños ocasionados con las aspersiones de glifosato ocurridas en ejercicio de la mencionada función.

Pues bien, para la Sala las normas de competencia invocadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes C.N.E, en la Resolución 017 de 2001 no hallan suficiente soporte legal para efectos de la expedición de la regulación allí contenida, pues es evidente que de las mismas no se deriva la facultad así ejercida mediante aquella. Obsérvese que las disposiciones de la Ley 30 de 1986 que supuestamente otorgan la susodicha competencia disponen literalmente lo siguiente:

Artículo 91.- Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:

- a) Formular para su adopción por el Gobierno Nacional las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el Consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;*
- b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar;*
- c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;*
- (...)*
- 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.*

Artículo 92. Las resoluciones que dicte el Consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento”.

Así, de los literales a), b) y c) arriba transcritos se vislumbra una mera función consultiva del C.N.E., frente al Gobierno Nacional, respecto de la cual se ha pronunciado esta Sección mediante sentencia de 19 de noviembre de 2009, Exp. No. 2003-00453-01, M.P. Dra. Maria Claudia Rojas Lasso, en la que se puntualizó:

“...Conviene examinar por separado cada una de las funciones que el artículo 91 le asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes: Así, el literal a) le asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes competencia para formular o proponer, las políticas y los planes y programas , así como las medidas de control que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas prohibidas, pero no para adoptarlas directamente. La función en estudio tiene naturaleza meramente consultiva porque las decisiones concretas sobre la materia corresponde tomarlas exclusivamente al Gobierno Nacional, por disposición expresa del literal comentado que no ofrece duda alguna que invite a interpretarlo en forma diferente. También es de naturaleza consultiva la función que el literal b) le asigna a la CNE para señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que deban adelantar.

(...)

De acuerdo con la literalidad del texto comentado el señalamiento de las campañas y acciones debe efectuarse “conforme al ordinal anterior” y dicho ordinal es inequívoco en limitar la función del Consejo Nacional de Estupefacientes a proponer o recomendar a las autoridades públicas la adopción de medidas conducentes a la lucha antinarcóticos, pero en ningún caso a imponerle forzosamente el cumplimiento de las que considere convenientes. Una interpretación contraria conduciría a reconocerle al CNE un poder omnímodo sobre el Estado y lo habilitaría para sustituir las competencias del Congreso de la República, del Gobierno Nacional y de las demás entidades oficiales y, por tanto las responsabilidades de sus jefes o directores. Respecto de la función contenida en el literal c) que le permite al Consejo Nacional de Estupefacientes “dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste, dijo la Corte Suprema de Justicia al decidir una demanda de inconstitucionalidad en su contra: “Observa la Corte que tal no puede ser el alcance de esta disposición de cuyo texto se desprende que al Consejo Nacional de Estupefacientes se le otorga una función consultiva, a la que el Gobierno puede acudir o de la que puede prescindir, según lo tenga a bien.” (Subrayado fuera de texto).

De las normas transcritas y de la jurisprudencia en cita, se colige que la facultad reguladora del C.N.E., se circunscribe únicamente a las disposiciones necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones, y estas en modo alguno versan sobre la definición de procedimientos de atención de quejas y menos aún indemnizatorios derivados de su función de disponer la erradicación de cultivos ilícitos.

En este orden, tampoco el literal g) del artículo 91 antes transcrito encarna la viabilidad para extender la competencia del C.N.E. a la regulación de las consecuencias o efectos generados en la función que allí se le asigna, pues de la lectura de la norma se visualiza que aquella se refiere exclusivamente a la facultad de **disponer la erradicación de los cultivos ilícitos, requiriendo para el efecto 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**. Nótese, entonces, que esta función no entraña facultad regulatoria alguna y menos aún respecto de procedimientos concernientes a la atención de quejas e indemnización de perjuicios generados en las aspersiones con glifosato. Incluso, para su ejercicio, requiere consultar previamente a otras entidades que son las competentes para pronunciarse sobre los efectos que en la salud humana o en el ambiente se puedan derivar de la erradicación de cultivos ilícitos que se proponga efectuar el C.N.E.

No sobra anotar que lo anterior ya había sido advertido por la Sala al decidir sobre la solicitud de suspensión provisional del acto¹, pues allí se resaltó la inexistencia de norma expresa que asignare una competencia al C.N.E., que le permitiere expedir procedimientos para la atención de reclamos derivados de los presuntos

¹ Auto de 12 de julio de 2003, folios 116 a 126 del expediente.

daños causados dentro del marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos. No obstante, no se accedió a dicha solicitud en razón de que era viable indagar con mayor profundidad sobre la asignación de las aludidas competencias, frente a lo cual se allega a la conclusión de que en efecto, las mismas no cuentan con asidero jurídico suficiente para la expedición del acto acusado.

Sobre las normas que regulan la competencia, y particularmente respecto del C.N.E., esta Sección ha sido enfática en señalar que no es de recibo incurrir en interpretaciones extensivas o analógicas de las mismas, como desatinadamente pretende hacerlo la entidad demandada. Al efecto, vale la pena transcribir apartes de la sentencia anteriormente referenciada en la que se indicó:

“Una de las funciones del Consejo mencionado que tiene una redacción más amplia y que la defensa invocó es la señalada en el literal c) del artículo 91 al Consejo mencionado para “dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones”. Respecto de ella procede hacer las siguientes observaciones: a) Esa competencia está referida a las funciones claras, expresas y específicas del Consejo y no puede extenderse, como pretende la Dirección Nacional de Estupeficientes en la contestación de la demanda, a la reglamentación de cualquier materia relacionada directa o indirectamente con el control de la producción, tráfico o consumo de estupeficientes. Ello es así porque lo impide la fórmula del Estado de Derecho que prescribe, como garantía suprema de la libertad de los ciudadanos frente al poder del Estado, que aquellos pueden hacer todo lo que la Constitución y la ley no le prohíben, en tanto que el Estado puede hacer, única y exclusivamente lo que el ordenamiento expresa y claramente le permite. En la Constitución Política de 1991 dicho principio está enunciado en el artículo 1º y desarrollado en los artículos 6º que establece que los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones y 122 ibídem que prescribe que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. En aplicación del principio de Estado de Derecho, las normas que asignan competencias a las autoridades públicas, en este caso a las administrativas, deben estar claramente determinadas y no son susceptibles de interpretarse en forma analógica o extensiva, en garantía, se insiste, de los derechos y libertades ciudadanas. La indeterminación de las normas que establecen competencias a las

autoridades públicas es motivo de su inconstitucionalidad, si la asigna la ley, o de nulidad, si la otorga un acto administrativo. Así lo han señalado en sus fallos, de manera reiterada, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado. En consecuencia, la facultad del Consejo Nacional de Estupefacientes para “dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones”, autoriza expedir los actos necesarios para ejercer las funciones que de manera clara, concreta y específica le fueron asignadas expresamente, tales como recomendar las políticas, planes, programas, campañas y acciones que las autoridades públicas deben adoptar para combatir, la producción, tráfico y consumo de drogas prohibidas, supervisar las entidades sometidas a su vigilancia; gestionar ante gobiernos extranjeros con el fin de obtener su cooperación; suspender las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación y destruir cultivos prohibidos”. (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, se observa que el artículo 92 de la Ley 30 de 1986, también invocado en el acto acusado como fundamento para su emisión, tan solo se limita a indicar que las resoluciones expedidas por la Entidad relativas al ejercicio de sus funciones son obligatorias, lo cual lleva a anotar, por un lado, que esta disposición evidentemente no atribuye la facultad objeto de la regulación contenida en la Resolución demandada; y, por el otro, que de admitirse la legalidad de la Resolución en cuestión, el procedimiento así expedido por el C.N.E, redundaría en vinculante no sólo para sus funcionarios sino también para los destinatarios de la Resolución, es decir, los particulares afectados con las aspersiones de glifosato, lo cual resulta abiertamente ilegal pues según se ha indicado reiteradamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por esta Sección², con posterioridad a la Constitución de 1991, la regulación de procedimientos ante la administración, que difieran de los dispuestos en la parte primera del C.C.A., corresponde al legislador. De este modo, y en caso tal que existieren quejas, solicitudes o reclamaciones a elevar ante una entidad administrativa, el afectado ha de acudir a

² Léase la sentencia de esta Sección de 6 de junio de 2013, Exp. 2008 00252, M.P. Dr. Marco Antonio Velilla, la cual, a su turno, acoge lo expuesto por las sentencias SU-447 de 2011 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Ver en el mismo sentido las sentencias C-229 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1201 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

los instrumentos legales otorgados por el C.C.A., salvo que exista un procedimiento regulado por una ley especial, en los términos del artículo 1º del mismo cuerpo legal.

Así las cosas, es de concluir que el acto acusado encuentra un claro vicio de nulidad por no corresponder al desarrollo de las competencias asignadas a la entidad que lo expidió, de forma tal que es preciso acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído, y abstenerse de continuar con el estudio de los demás cargos propuestos por el actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

DECLÁRESE la nulidad de la Resolución 017 del 4 de octubre de 2001 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA
GONZÁLEZ**

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA