

**RECURSO DE APELACIÓN - Revoca amparo / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR - Por hecho superado / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE - Suspensión de fumigación de cultivos para usos ilícitos con glifosato**

Corresponde a la Sala determinar si es procedente decretar la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la pretensión de suspensión de fumigación aérea a cultivos [para usos] ilícitos mediante aspersion del herbicida glifosato cuando presentada la demanda, la autoridad competente expide una resolución que ordena dicha suspensión y adicionalmente, al momento de dictar la sentencia no subsisten las circunstancias que a juicio del actor popular amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados. (...) [E]s claro para la Sala que frente a la primera pretensión procede decretar la carencia actual de objeto por hecho superado, tal como se confirmará en la parte resolutive de esta providencia. A esta conclusión llega la Sala porque al momento de dictar sentencia no subsisten las circunstancias que a juicio del actor popular amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados. En otras palabras, dado que en el curso de la acción popular el Consejo Nacional de Estupefacientes y la ANLA prohirieron los actos administrativos por medio de los cuales se suspendió la fumigación aérea con glifosato, se logró el objeto de la primera pretensión, lo que lleva a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado. Así las cosas, la medida de suspensión de fumigación aérea con glifosato perdura en la actualidad. Igualmente, en el expediente no existe prueba que permita concluir que luego de la mencionada suspensión haya continuado la fumigación con glifosato en el Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, por lo que no se evidencia que exista amenaza o vulneración a los derechos colectivos.

**RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA DE ACCIÓN POPULAR - Modifica decisión que accedió a las pretensiones de la demanda / AUSENCIA DE AMENAZA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS / AUSENCIA DEL NEXO CAUSAL - Entre proceso de concertación y los derechos colectivos invocados**

[L]a Sala no encuentra que el actor popular en el escrito de demanda haya precisado los derechos colectivos y su nexo con la pretensión de concertar con las familias y organizaciones del Municipio un plan gradual de sustitución de cultivos de coca. Igualmente, la sentencia apelada, tampoco estableció el vínculo entre los derechos colectivos que se invocaron y el objeto de la segunda pretensión (...) Así las cosas, la Sala no evidencia que el actor popular haya hecho un esfuerzo por explicar la razón por la cual esa presunta ausencia de medidas administrativas o políticas públicas vulnera los derechos colectivos que invoca. En efecto, tampoco se deduce la vulneración alegada en el asunto bajo examen de las referencias hechas a planes de sustitución de cultivos [para usos] ilícitos en el expediente, por lo que es forzoso negar dicha pretensión por ausencia de valoración probatoria de la parte actora.(...) Lo anterior redundante en que la decisión emitida por el Tribunal dirigida a que se incluya a la comunidad del Municipio de Policarpa (Nariño) dentro de las áreas destinatarias de políticas de sustitución de cultivos [para usos] ilícitos debe revocarse, y por lo tanto, no hay lugar a imponer órdenes a las autoridades demandadas, ni a emitir un pronunciamiento sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva formulada en el recurso de alzada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 52001-23-33-000-2015-00122-01(AP)**

**Actor: ALVEIRO MENESES Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCÓTICOS, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - DAPRE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño el día 10 de febrero de 2017.

**I. SINTESIS DEL CASO**

1.1. El señor Alveiro Meneses<sup>1</sup>, en representación de los habitantes de los corregimientos Madrigal, Santa Cruz y El Ejido del Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, presentó demanda de acción popular el día 3 de febrero de 2015<sup>2</sup>, en la que solicitó la protección de los derechos colectivos de la comunidad a un ambiente sano, al equilibrio ecológico y manejo racional de los recursos naturales, a la conservación de especies animales y vegetales, a la defensa del patrimonio público, a la salud, a la conservación de los recursos naturales, a tener un suministro diario y suficiente de agua potable y al trabajo, los cuales en su opinión han sido vulnerados por las autoridades demandadas como consecuencia de la aspersión de glifosato en la zona con el fin de fumigar los cultivos ilícitos, situación que ha generado el desplazamiento de varios miembros de la comunidad, la afectación en los cultivos de pan coger y el daño ambiental en el suelo y en los cuerpos de agua, así como, en la salud de las personas.

1.2. El demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Que se ordene al Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Dirección de Estupefacientes, se suspenda de manera definitiva la orden de aspersiones aéreas sobre nuestros territorios, ya que estas acciones legítimas del Estado atentan contra los derechos mencionados anteriormente en especial los derechos colectivo (sic) y ambientales.*

---

<sup>1</sup> En el expediente obran múltiples planillas suscritas por habitantes de los corregimientos Madrigal, El Ejido y Santa Cruz del Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, quienes acompañan la petición de no fumigación con glifosato.

<sup>2</sup> Folio 6.

*2. Se ordene concertar con las familias del Municipio de Policarpa – Nariño y las organizaciones AGUA VIVA, ASOAGROT, Futuro del Mañana y ASOGRAMOS, la construcción de un plan gradual se sustitución de cultivos de coca, como lo viene haciendo el gobierno con la región del Catatumbo y con el Putumayo invocando los principios de oportunidad e igualdad que como colombianos nos compete”<sup>3</sup>.*

- 1.3. Por otro lado, solicitó se decretara la medida cautelar de suspensión de la aspersión aérea con glifosato hasta tanto se resolviera de fondo el presente asunto.

## II. TRAMITE DE LA ACCIÓN

2.1. El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante auto del 26 de febrero de 2015, admitió la demanda de acción popular en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos. En la misma providencia negó la medida cautelar<sup>4</sup>.

2.2. Mediante memorial calendado el 26 de marzo de 2015, la apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

2.2.1. Sostuvo que el actor popular no probó la afectación a los derechos colectivos cuya protección demanda, por lo que *“de las pruebas reseñadas no se infiere, con certeza, que el glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente”<sup>5</sup>.*

2.2.2. Por otro lado, indicó que los cultivos ilícitos hacen mayor daño al medio ambiente porque suponen la deforestación de bosques y de suspenderse las labores de aspersión se incrementaría la producción de droga con la que se financian los grupos armados ilegales, lo que en todo caso, va en contra del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

2.2.3. Así mismo, indicó que las aspersiones aéreas no se realizan de forma indiscriminada sino que son planeadas y tienen un componente de protección ambiental para generar los menores efectos negativos sobre el medio ambiente.

2.2.4. Igualmente, afirmó que en Colombia el glifosato se utiliza desde 1972 para uso agrícola en cultivos de caña de azúcar, arroz, plátano, algodón, maíz, palma africana, árboles frutales, cítricos, verduras, entre otros.

2.2.5. Adujo que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos se lleva a cabo de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental (Resoluciones 1065

---

<sup>3</sup> Folio 5.

<sup>4</sup> Folios 198 a 200.

<sup>5</sup> Folio 204.

de 2001<sup>6</sup> y 1054 de 2003<sup>7</sup> del Ministerio de Ambiente) en concordancia con el Decreto 1843 del 22 de julio de 1991 del Ministerio de Salud<sup>8</sup>.

2.2.6. Citó las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes y solicitó llamar en garantía al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA<sup>9</sup>.

2.3. Mediante memorial del 24 de marzo de 2015, la apoderada judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho se opuso a las pretensiones de la demanda. Formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la aspersión de glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos es competencia del Ministerio de Defensa - Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos<sup>10</sup>.

2.4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante escrito presentado el día 7 de abril de 2015, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y manifestando que no ha vulnerado ningún derecho colectivo. Indicó que, de conformidad con el Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011<sup>11</sup>, corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales el otorgamiento y seguimiento de las licencias, por lo que el expediente administrativo en el que se expidió la Resolución 1065 de 2001, en la que se fijaron los determinantes ambientales para la ejecución del “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato – PECIG*”, reposa en dicha entidad y no en el MADS<sup>12</sup>.

Por otro lado, sostuvo que la competencia en materia de aspersión aérea de glifosato recae en el Ministerio de Defensa (Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos) y el control y seguimiento ambiental en la Corporación Autónoma Regional de Nariño<sup>13</sup>. Finalmente, propuso las excepciones de ausencia de nexo causal y de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>14</sup>.

2.5. El Ministerio del Interior; mediante memorial calendado el 30 de noviembre de 2015, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma<sup>15</sup>. Propuso las excepciones de Falta de legitimación material en la causa por pasiva e Innominada.

2.6. En auto del 8 de abril de 2016<sup>16</sup>, el Magistrado Sustanciador decidió vincular a la presente acción a la Presidencia de la República, a la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos<sup>17</sup>, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

---

<sup>6</sup> Plan de Manejo Ambiental a la Dirección de Estupefacientes.

<sup>7</sup> Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

<sup>8</sup> “*Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos III, V, VI, VII y XI de la Ley 09 de 1979, sobre uso y manejo de plaguicidas*”.

<sup>9</sup> Mediante auto del 2 de febrero de 2016, el Tribunal Administrativo de Nariño decidió denegar por impropcedente la solicitud de llamamiento en garantía frente al ICA. Folio 304.

<sup>10</sup> Folios 222 a 225.

<sup>11</sup> “*Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.

<sup>12</sup> Folio 234.

<sup>13</sup> Folio 236.

<sup>14</sup> Folio 255.

<sup>15</sup> Mediante auto del 10 de noviembre de 2015, el Tribunal ordenó notificar la demanda al Ministerio del Interior. Ver folios 282 y 290.

<sup>16</sup> Folio 364 a 368.

<sup>17</sup> La demanda fue contestada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.7. La ANLA contestó la demanda en el sentido de oponerse a las pretensiones. Manifestó que es imposible predicar responsabilidad alguna de la entidad como consecuencia de la aplicación de la política criminal del Estado; por lo que formuló las excepciones de *“Inexistencia de responsabilidad y nexo causal”*; *“Insuficiencia probatoria – carga probatoria en cabeza del accionante”*, *“Falta de legitimación por pasiva”* y *“El otorgamiento de licencias no solidariza a la ANLA”*<sup>18</sup>.

2.8. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social se opuso a cualquier declaración o condena que pueda afectar a la entidad, por cuanto, dentro de sus competencias, no se enlista la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato. Así mismo, formuló las excepciones que denominó *“De la carencia actual de objeto por hecho superado”* y *“De la inexistencia de nexo causal y la consecuente ausencia de responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social frente a la presunta vulneración de derechos colectivos”*.

Para fundamentar la excepción de carencia actual de objeto por hecho superado, indicó que el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015, *“Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”*, suspensión que se hacía efectiva una vez la ANLA revocara el Plan de Manejo Ambiental, lo que sucedió con la expedición de la Resolución nro. 1214 de 30 de septiembre de 2015, *“Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión en virtud del principio de precaución”*. En atención a lo anterior, concluyó que, al ser la suspensión de la aspersión aérea con el herbicida glifosato la pretensión principal de la demanda, y como aquella ya se satisfizo, es preciso declarar el hecho superado<sup>19</sup>.

2.9. La apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Formuló las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“Inexistencia del nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho, omisión u operación administrativa endilgado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”* e *“Inexistencia de los perjuicios reclamados”*<sup>20</sup>.

2.10. La Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE se opuso a las pretensiones de la demanda. Recabó en la necesidad de que se vinculara al proceso a la Dirección de Gestión Territorial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ser la entidad que en ese momento disponía de la información específica relacionada con planes de sustitución integral de cultivos. Así mismo, señaló la carencia actual de objeto, en atención a que desde el año 2015 se suspendió la fumigación mediante aspersión aérea con glifosato.

2.11. El Ministerio de Defensa Nacional allegó con destino al expediente copia de las Resolución nro. 0006 del 25 de mayo de 2015, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, *“Por medio de la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”*, y la Resolución nro. 1214 del 30 de septiembre de 2015, expedida por la ANLA, *“Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución”*, actos administrativos por medio de los cuales se ordena en todo el territorio

---

<sup>18</sup> Folios 389 a 399.

<sup>19</sup> Folio 416.

<sup>20</sup> Folios 421 a 423.

nacional la suspensión del uso del herbicida glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea, así como la certificación expedida por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en la que da cuenta que a partir del 1º de octubre de 2015, se dio cumplimiento a dicha orden<sup>21</sup>.

- 2.12. En audiencia celebrada el día 14 de junio de 2016<sup>22</sup>, se ordenó vincular al proceso al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- 2.13. Por otro lado, el apoderado judicial de la Defensoría del Pueblo Regional Nariño presentó escrito por medio del cual coadyuvó la demanda<sup>23</sup>.
- 2.14. Mediante auto proferido el día 13 de septiembre de 2016, se declaró fracasada la audiencia de pacto de cumplimiento al no existir formula de arreglo<sup>24</sup>.
- 2.15. En auto calendado el día 24 de octubre de 2016 se dio apertura al periodo probatorio, luego de lo cual y una vez allegados los documentos solicitados, mediante providencia del 5 de diciembre de 2016 se declaró vencido el mismo y se corrió traslado para alegar de conclusión<sup>25</sup>.
- 2.16. Mediante memorial radicado el día 7 de diciembre de 2016, la apoderada judicial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, presentó alegatos de conclusión, en los que manifestó que no estaba legitimada en la causa por pasiva. Así mismo, indicó que la demanda no concretó cual es la omisión y daño causado por la entidad. En concreto, solicitó que se declarara el hecho superado, toda vez que la fumigación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato fue suspendida desde el año 2015<sup>26</sup>.
- 2.17. La apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró el argumento de falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad. Indicó que el Ministerio no intervino ni produjo ningún hecho ni operación administrativa de aspersión de glifosato<sup>27</sup>.
- 2.18. A su turno la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho señaló que se configuraba un hecho superado e insistió en la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad<sup>28</sup>.
- 2.19. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recabó en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó que el Tribunal se inhibiera de pronunciarse sobre la pretensión de suspensión de las fumigaciones mediante la aspersión aérea con glifosato, toda vez que existía un acto administrativo que las había suspendido. Y en referencia a la pretensión de concertación con las familias y asociaciones de un plan gradual de sustitución de cultivos ilícitos, sostuvo que dicha función es competencia de Prosperidad Social<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> Folio 501.

<sup>22</sup> Folio 565.

<sup>23</sup> Folio 569.

<sup>24</sup> Folios 660 a 665.

<sup>25</sup> Folio 678.

<sup>26</sup> Folios 728 a 730.

<sup>27</sup> Folios 758 y 759.

<sup>28</sup> Folio 761.

<sup>29</sup> Folios 763 a 764.

- 2.20. Así mismo, la apoderada judicial del Ministerio del Interior reiteró la falta de legitimación material en la causa por pasiva, siendo la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional – Ministerio de Defensa, la entidad que tiene la función de ordenar las aspersiones con glifosato<sup>30</sup>.
- 2.21. La Defensoría del Pueblo Regional Nariño solicitó que, de encontrarse demostrados los daños al medio ambiente, se ordenaran las medidas de mitigación para que volvieran las cosas al estado anterior<sup>31</sup>.
- 2.22. Por su parte, la Procuradora 156 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Nariño, rindió concepto en el que solicitó acceder a las pretensiones de la demanda y ordenar a la Presidencia de la República, a través de la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, incluir las organizaciones del Municipio de Policarpa, que cumplan con la voluntad de erradicación<sup>32</sup>. Así mismo, señaló que, en atención a que el mecanismo de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea de glifosato se encuentra suspendido en virtud del principio de precaución, debe declararse el hecho superado.
- 2.23. El Ministerio de Defensa – Policía Nacional solicitó abstenerse de declarar responsable a la entidad y no acceder a las pretensiones de la demanda. Indicó que las actividades de aspersión se realizaron en cumplimiento de un deber legal por lo que insistió en que no puede ser declarada responsable; así mismo, afirmó que el programa se ejecutaba de conformidad con el Plan de Manejo Ambiental<sup>33</sup>.
- 2.24. La apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó que se despacharan desfavorablemente las súplicas de la demanda y se archivaran las diligencias. Indicó que, frente a la entidad que representa, existe falta de legitimación en la causa por pasiva en atención a que dentro de sus funciones no hay ninguna que se relacione con la aspersión de glifosato a cultivos ilícitos<sup>34</sup>.
- 2.25. La apoderada de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda por presentarse carencia de objeto al haberse expedido por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015 y porque la inclusión de los demandantes en el Plan de Sustitución de Cultivos depende del cumplimiento de los correspondientes requisitos<sup>35</sup>.
- 2.26. Por su parte, la apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, indicó que era procedente declarar la existencia de carencia actual de objeto por hecho superado<sup>36</sup>.

### III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

---

<sup>30</sup> Folio 766.

<sup>31</sup> Folios 767 a 769.

<sup>32</sup> Folios 770 a 784.

<sup>33</sup> Folios 785 a 792.

<sup>34</sup> Folios 799 a 800.

<sup>35</sup> Folios 802 a 805.

<sup>36</sup> Folios 827 a 832.

- 3.1. El Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Decisión del Sistema Oral dictó sentencia el día 10 de febrero de 2017 en la que resolvió lo siguiente<sup>37</sup>:

**“PRIMERO.- DECLARAR no probadas las excepciones de mérito denominadas “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, AUSENCIA DE NEXO CAUSAL, INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD Y NEXO DE CAUSALIDAD, INSUFICIENCIA PROBATORIA – CARGA PROBATORIA EN CABEZA DEL ACCIONANTE, EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS NO SOLIDARIZA A LA ANLA, LA CONSECUENTE AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL FRENTE A LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS e INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL ENTRE EL HECHO DAÑOSO Y EL HECHO, OMISIÓN U OPERACIÓN ADMINISTRATIVA EDILGADO AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL e INEXISTENCIA DE LOS PERJUICIOS RECLAMADOS, formuladas por los apoderados y apoderadas legales del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, respectivamente.**

**SEGUNDO.- DECLARAR probada la excepción denominada CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, formulada por la apoderada legal del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL; así como también la excepción denominada FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el MINISTERIO DEL INTERIOR.**

**TERCERO.- DENEGAR la pretensión primera formulada en la demanda de la referencia, por haberse configurado el fenómeno jurídico denominado hecho superado.**

**CUARTO.- PROTEGER los derechos colectivos al GOCE DE UN AMBIENTE SANO, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO CON LA CONSTITUCIÓN, LA LEY Y LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES y la SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, vulnerados por el MINISTERIO DE AMBIENTE, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCÓTICOS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS), al señor ALVEIRO MENESES identificado con la C.C. No. 98.367.500 y Otros, en su condición de habitantes de la Vereda el Madrigal, ubicada en los corregimientos de Madrigal, el Ejido, Santa Cruz del Municipio de Policarpa (N).**

---

<sup>37</sup> Folios 1174V° a 1176. Cuaderno 7 principal.

**QUINTO.- ACCEDER** a la pretensión segunda de la demanda que en ejercicio de la acción popular, instauró el señor **ALVEIRO MENESES**, identificado con C.C. No. 98.367.500, contra el **MINISTERIO DE AMBIENTE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCÓTICOS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO** y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)**.

**SEXTO.- ORDENAR** al **MINISTERIO DE AMBIENTE, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL** y la **DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCÓTICOS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO** y del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)**, para que a través de quien corresponda, en un término no superior a seis meses contados a partir de la presente providencia, procedan a incluir a las organizaciones legalmente constituidas del Municipio de Policarpa – Nariño, para que socialicen y cumplan con las políticas y planes de sustitución de cultivos ilícitos.

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo consagrado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, conformar un Comité verificador del cumplimiento de la presente sentencia, integrado por las partes del presente proceso, por el suscrito Magistrado Ponente, por la Defensoría del Pueblo Regional Nariño y la Personería Municipal de Policarpa (N), para efectos de velar por los derechos e intereses colectivos invocados.

En lo que atañe a la Defensoría del Pueblo Regional Nariño y la Personería Municipal de Policarpa (N), se los designa como coordinadores del Comité de verificación, quienes deberán allegar con destino a este proceso, un informe mensual sobre los avances del cumplimiento.

**OCTAVO.- REMITIR** una copia de este fallo con destino al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo que organiza la Defensoría del Pueblo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**NOVENO.- SIN LUGAR** a condenar en costas a la parte vencida, es decir a los demandantes y coadyuvantes (...)<sup>38</sup>.

- 3.2. Para el Tribunal se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la primera pretensión toda vez que durante el trámite de la acción popular el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015, mediante la cual se suspendió

---

<sup>38</sup> Folios 857V° y 858.

el uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos.

- 3.3. Por otro lado, amparó los derechos colectivos invocados frente a la segunda pretensión, esto por cuanto no se probó en el proceso la existencia de planes de sustitución de cultivos ilícitos con las comunidades de los corregimientos del Municipio de Policarpa. Al respecto, sostuvo que, aunque el Gobierno Nacional ha anunciado la creación de organizaciones como la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y ha diseñado planes y estrategias que deberá liderar la Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, no es factible esperar a que dichas ideas se materialicen, toda vez que existen zonas devastadas por la toxicidad del químico que requieren la implementación urgente de planes de sustitución de cultivos ilícitos.
- 3.4. Frente a las excepciones presentadas por las entidades demandadas, determinó que, salvo el Ministerio del Interior, frente a las demás *“de alguna manera, directa o indirecta, las funciones de los ministerios y de las autoridades demandadas y vinculadas, tienen relación con los programas de erradicación de cultivos ilícitos y los programas de sustitución, de acuerdo a sus competencias”*<sup>39</sup>.

#### IV. RECURSOS DE APELACIÓN

- 4.1. El Ministerio de Defensa – Policía Nacional interpuso recurso de apelación contra el mencionado fallo, en el que indicó que no se logró determinar cuáles derechos colectivos fueron vulnerados, y que por ello no había claridad frente a la medida a adoptar. Sostuvo que debía analizarse la “misionabilidad” de las entidades demandadas para verificar el nexo causal. Formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (aunque este argumento no lo esgrimió en la contestación de la demanda), y reiteró en lo demás lo dicho en el trámite de la primera instancia<sup>40</sup>.
- 4.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló recurso de apelación en el que insistió en lo dicho en la contestación de la demanda<sup>41</sup>.
- 4.3. Por su parte, la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adujo que no se tuvieron en cuenta los argumentos expuestos en los alegatos de conclusión. Reiteró lo concerniente a la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que ahora la competencia es de la Dirección de Gestión Territorial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Indicó que el Tribunal decidió declarar no probada tal excepción en el entendido que el Ministerio de Ambiente expidió las Resoluciones 1065 de 2001, 108 de 2002, 099 de 2003 y 1054 de 2003; sin tener en cuenta que mediante la Ley 1444 de 2011, y los Decretos 3570 y 3573 de 2011, se otorgó competencia a la ANLA para los temas de licenciamiento, quien se hizo cargo de los trámites y permisos que estaban en cabeza del Ministerio<sup>42</sup>.
- 4.4. El Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvo que no tiene asignada ninguna competencia relacionada con sustitución de cultivos ilícitos, por lo que también insistió en la falta de legitimación material en la causa por pasiva.

---

<sup>39</sup> Folios 846 a 858.

<sup>40</sup> Folios 865 a 871.

<sup>41</sup> Folios 878 a 885.

<sup>42</sup> Folios 887 a 889.

Afirmó que no puede confundirse la función asignada al Ministerio de Justicia y del Derecho que consiste en la formulación, adopción, promoción y coordinación de políticas y estrategias, entre otras de lucha contra las drogas ilícitas, con la implementación y ejecución de planes y programas que permiten la sustitución de cultivos ilícitos, función que ha sido asignada tanto al DAPRE como al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Solicitó reformar la sentencia, absolver al Ministerio y declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>43</sup>.

- 4.5. El Ministerio de Salud y Protección Social interpuso recurso de apelación en contra de los numerales 1º, 4º, 5º y 6º, con el fin de que se revocaran y se declarara la inexistencia del nexo causal y la ausencia de responsabilidad de la entidad. Sostuvo que el Gobierno Nacional diseñó el “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato*”, sobre el cual se aprobó un Plan de Manejo Ambiental (Resoluciones 1065 de 2001 y 108 de 2002), y que en consecuencia, el Ministerio no tenía competencia para adelantar aspersiones aéreas. Afirmó que la pretensión “*construcción de un plan gradual de sustitución de cultivos de coca*” hace parte del eje nro. 2 sobre sustitución del PMA y no del eje nro. 5 sobre prevención y atención del consumo, siendo este último sobre el cual tiene competencia el Ministerio. Así mismo, indicó que no era clara la orden dada en la sentencia<sup>44</sup>.
- 4.6. La apoderada judicial del DAPRE solicitó adición de la sentencia, con el fin de que se incluyera a la Presidencia en la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado, que también fue propuesta por la entidad en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión<sup>45</sup>.
- 4.7. La ANLA formuló recurso de apelación en el que reiteró los mismos argumentos expuestos en la contestación de la demanda, tendientes a que se declarara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad<sup>46</sup>.
- 4.8. En providencia calendada el día 25 de abril de 2017, el Tribunal Administrativo de Nariño concedió los recursos de apelación interpuestos por la Policía Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social. Por otro lado, determinó que no había lugar a resolver sobre la solicitud de adición de fallo formulada por el DAPRE en razón a que fue presentada de forma extemporánea. Igualmente, no concedió el recurso de apelación interpuesto por la ANLA por haber sido presentado fuera del término previsto legalmente para ello<sup>47</sup>.

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 5.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA, y los artículos 1 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda

---

<sup>43</sup> Folios 891 a 894.

<sup>44</sup> Folios 896 a 897.

<sup>45</sup> Folio 900

<sup>46</sup> Folios 902 a 910.

<sup>47</sup> Folio 918.

instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

## 5.2. Actuación en segunda instancia

5.2.1. Por medio de auto calendado el día 11 de septiembre de 2017, el Despacho sustanciador admitió los recursos de apelación contra la sentencia del 10 de febrero de 2017, interpuestos por los apoderados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Salud y Protección Social<sup>48</sup>.

5.2.2. Así mismo, mediante auto del 8 de noviembre de la misma anualidad, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión<sup>49</sup>.

5.2.3. El MADR mediante memorial radicado el 23 de noviembre de 2017 recorrió dicho traslado y reiteró la falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>50</sup>.

5.2.4. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social alegó de conclusión en el sentido de reiterar la solicitud de revocar los numerales 1º, 4º, 5º y 6º del fallo de primera instancia y en su lugar, declarar la inexistencia de nexo causal y la consecuente ausencia de responsabilidad del Ministerio frente a la presunta vulneración de derechos colectivos<sup>51</sup>.

Indicó que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, creó el “*Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*”, a cargo de la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del DAPRE, regulación que prevé como instancias de ejecución a la Junta de Direccionamiento Estratégico; Dirección General, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y al Consejo Permanente de Dirección.

5.2.5. El MADS sostuvo que el fallo no tuvo en cuenta lo dicho por la entidad en los alegatos de conclusión de primera instancia, en concreto la falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>52</sup>.

5.2.6. El Ministerio del Interior, mediante memorial del 28 de noviembre de 2017, solicitó confirmar la decisión recurrida que declaró la prosperidad de la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva del Ministerio y su desvinculación del presente trámite<sup>53</sup>.

5.2.7. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional presentó alegatos de conclusión en los que solicitó revocar la sentencia recurrida, en virtud de la falta de legitimación en la causa por pasiva. Sostuvo que no se dio claridad sobre a cuál de las demandadas correspondía socializar y cumplir las políticas y planes de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Folio 938.

<sup>49</sup> Folio 947.

<sup>50</sup> Folios 967 y 968.

<sup>51</sup> Folio 971.

<sup>52</sup> Folios 472 y 473.

<sup>53</sup> Folio 974.

<sup>54</sup> Folios 975 a 978.

5.2.8. Por su parte, la ANLA indicó que expidió la Resolución nro. 1214 del 30 de septiembre de 2015, mediante la cual se decretaron medidas preventivas en aplicación del principio de precaución, relacionadas con el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato, por lo que no debió incluirse a la ANLA como entidad responsable en el fallo. Solicitó que se revocara la sentencia apelada, se niegue las pretensiones de la demanda y se absuelva de cualquier responsabilidad<sup>55</sup>.

5.2.9. A folio 960 del expediente obra comunicación remitida por la apoderada de la Nación – DAPRE en la que informa que mediante “*OFI17-00035892 del 30 de marzo de 2017, dirigido al Magistrado Álvaro Montenegro Calvachy, ponente de la sentencia proferida el 10 de febrero de 2017, solicitó adición de fallo, en relación con el contenido del numeral 2º de la parte resolutive de la providencia apelada, esto es, para que se declarara probada la excepción de “Carencia actual de objeto por hecho superado”, formulada por el DAPRE en la contestación de la demanda*”<sup>56</sup>. Por lo anterior, solicitó que se devolviera el expediente al Tribunal para que se pronunciara sobre la adición de la sentencia.

### 5.3. Cuestión previa

Con relación a la solicitud presentada por la apoderada del DAPRE con el fin de que se devuelva el expediente al Tribunal para que resuelva la petición de adición de la sentencia, es necesario precisar que el Magistrado Sustanciador en el trámite de primera instancia, mediante auto calendado el día 25 de abril de 2017<sup>57</sup>, decidió no resolver la solicitud de adición del fallo en razón a que la misma fue presentada de forma extemporánea.

En efecto, obra en el expediente que la solicitud de adición fue remitida al Tribunal Administrativo de Nariño, por correo electrónico, el día 30 de marzo de 2017, cuando la sentencia fue notificada a la Presidencia de la República el día 24 de marzo de la misma anualidad, tal como se observa a folio 862.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, el cual remite al CGP en los aspectos no regulados, y a lo dispuesto en los artículos 287 y 302 del estatuto procesal<sup>58</sup>, la solicitud de adición debió presentarse dentro del término de ejecutoria, el cual venció el día miércoles 29 de marzo de 2017.

Por lo anterior, la Sala no accederá a la solicitud elevada por la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

### 5.4. Hechos

5.4.1. El señor Alveiro Meneses, en representación de los habitantes de los corregimientos Madrigal, Santa Cruz y El Ejido del Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, presentó demanda de acción popular el día 3 de

---

<sup>55</sup> Folio 985 a 986.

<sup>56</sup> Folio 960.

<sup>57</sup> Folio 918.

<sup>58</sup> El artículo 287 del CGP dispone que “*Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la Litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad (...)*”. (subrayado de la Sala). Así mismo, el artículo 302 del CGP dispuso que “*(...) Las (providencias) que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos*”. (subrayado de la Sala).

febrero de 2015<sup>59</sup>, con el objeto de que se suspendiera la fumigación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato; así mismo, pidió que se ordenara una concertación con las familias y organizaciones del Municipio un plan gradual de sustitución de cultivos de coca.

5.4.2. El Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015, *“Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea”*, previa la revocatoria o suspensión del Plan de Manejo Ambiental por parte de la ANLA, lo que sucedió en la Resolución nro. 1214 del 30 de septiembre de 2015, *“Por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución”*.

5.4.3. El Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Decisión del Sistema Oral dictó sentencia de primera instancia el día 10 de febrero de 2017, en la cual declaró la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la pretensión de suspensión de la fumigación mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato; sin embargo, accedió a la segunda pretensión, esto es a que se concertara un plan gradual de sustitución de cultivos de coca, por lo que ordenó a las autoridades demandadas procedieran a *“incluir a las organizaciones legalmente constituidas del Municipio de Policarpa – Nariño, para que socialicen y cumplan con las políticas y planes de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos”*<sup>60</sup>.

## 5.5. Análisis de la Sala

Corresponde a la Sala determinar si es procedente decretar la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la pretensión de suspensión de fumigación aérea a cultivos ilícitos mediante aspersión del herbicida glifosato cuando presentada la demanda, la autoridad competente expide una resolución que ordena dicha suspensión y adicionalmente, al momento de dictar la sentencia no subsisten las circunstancias que a juicio del actor popular amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados.

Por otro lado, corresponde a la Sala establecer si es procedente acceder a que las autoridades demandadas concerten con las familias y organizaciones del Municipio de Policarpa – Nariño la construcción de un plan gradual de sustitución de cultivos de coca y ordenarles a las primeras que *“procedan a incluir a las organizaciones legalmente constituidas del Municipio de Policarpa – Nariño, para que socialicen y cumplan con las políticas y planes de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos”*, cuando ni en la demanda ni en el trámite del proceso logró establecerse un nexo entre los derechos colectivos invocados y la pretensión de concertación.

En este orden de ideas, aunque en los recursos de apelación se hizo referencia entre otros argumentos a que: i) el fallo recurrido no determinó los derechos colectivos vulnerados para acceder a la pretensión de construcción del plan gradual de sustitución de cultivos ilícitos; ii) no fue claro en las órdenes dadas a las autoridades demandadas y, iii) adjudicó obligaciones a autoridades que alegan su falta de legitimación en la causa por pasiva, para la Sala el problema jurídico gira en torno a la prueba de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, toda vez que si no existe tal supuesto, no debe el juez popular, pese a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, estudiar el fondo del asunto e

---

<sup>59</sup> Folio 6.

<sup>60</sup> Folio 858.

imponer obligaciones a las autoridades demandadas; lo cual además hace improcedente determinar la legitimación en la causa, pues ello es viable siempre que medie un análisis sobre la existencia de derechos colectivos en riesgo o vulnerados, circunstancia que, como se analizará, no acontece en el caso bajo examen.

Por lo anterior, inicialmente la Sala estudiará la vigencia de la medida de suspensión de fumigación aérea de cultivos ilícitos mediante aspersión con glifosato; luego abordará el alcance de la mencionada figura; y finalmente, determinará si es necesario hacer un pronunciamiento de fondo, de llegar a encontrar que existe amenaza o vulneración a los derechos colectivos invocados por los accionantes.

#### **5.5.1. Fumigación aérea mediante aspersión con glifosato**

Con el fin de presentar un panorama general sobre la vigencia de la medida de suspensión de la fumigación aérea a cultivos ilícitos mediante el uso del herbicida glifosato es pertinente revisar los actos administrativos en que se fundamenta la suspensión y el desarrollo jurisprudencial en torno a la protección de los derechos de las personas y del ambiente.

En este orden de ideas, el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución nro. 1065 del 26 de noviembre de 2001, por medio de la cual se impuso un Plan de Manejo Ambiental a la actividad denominada “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato – PECIG*”, presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Dicha Dirección, por medio de la Resolución 00013 de junio 27 de 2003, adoptó un procedimiento para el Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y autorizó a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional para su ejecución.

Esta Corporación, en sentencia del 20 de febrero de 2014, exhortó al Gobierno Nacional para que, en aplicación del principio de precaución, examinara la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato<sup>61</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, por medio de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, expidió el Auto 073 del 27 de marzo de 2014, el cual, en desarrollo del principio de precaución, ordenó al Gobierno Nacional suspender las actividades que pusieran en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de la costa pacífica nariñense.

Con fundamento en lo anterior, y en que, de acuerdo a los estudios científicos existentes, no era posible establecer ni rechazar con certeza absoluta el nexo de causalidad entre la exposición al glifosato y algún tipo de cáncer, en aplicación del principio de precaución, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015, “*Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea*”.

Posteriormente, la ANLA expidió la Resolución nro. 1214 del 30 de septiembre de 2015, por medio de la cual suspendió el Plan de Manejo Ambiental del PECIG.

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, CP. Ramiro Pazos Guerrero, número de radicación: 41001-23-31-000-2000-02956-01.

Por otro lado, la Corte Constitucional, en la sentencia T-236 de 2017, estudió la normativa en que se fundamenta la suspensión de la fumigación aérea mediante la aspersión con el herbicida glifosato, así como las implicaciones que de acuerdo a referentes científicos tiene el uso de dicho químico en la salud y en el ecosistema. Al respecto sostuvo<sup>62</sup>:

*“La Corte cuenta con elementos para concluir provisionalmente que el glifosato es una sustancia tóxica que dependiendo del nivel de exposición puede causar cáncer u otras afectaciones a las células humanas. Por otra parte, cuenta con elementos para afirmar, también de manera provisional, que el uso del glifosato podría estar relacionado con el aumento de afectaciones de salud en los municipios donde se utiliza. A pesar de las posibles objeciones metodológicas contra algunas investigaciones, el grado de certidumbre en esta etapa del análisis tendría que llevar, al menos, a ordenar una mayor actividad de investigación científica por parte de las autoridades públicas para establecer los distintos tipos de riesgo y mitigarlos.*

(...)

*El PECIG, en su última versión aplicada hasta 2015, fue autorizado por la Resolución 13 de 2003 del Consejo Nacional de Estupefacientes. Esta resolución cubre todos los denominados cultivos ilícitos, incluyendo cultivos fraccionados y mezclados, que se considera “corresponden a formas de cultivo utilizadas para evadir las acciones del PECIG” (art. 1). La resolución cubría también el Sistema de Parques Nacionales (art. 1, par. 2), pero la norma que lo autorizaba fue declarada nula por el Consejo de Estado. La resolución no contiene ninguna norma dirigida a controlar los riesgos a la salud por las aspersiones.*

*La Resolución 6 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes, invocando expresamente el principio constitucional de precaución y citando la evaluación de la IARC, resolvió suspender el uso del glifosato en todas las operaciones del PECIG, una vez la ANLA revocara o modificara el Plan de Manejo Ambiental. A su vez, la Resolución 1214 de 2015 de la ANLA ordenó la suspensión de las actividades del PECIG, pero permitió levantar dicha suspensión en cualquiera de las siguientes cuatro condiciones:*

*“i. Que el Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE, con fundamento en consideraciones técnicas y jurídicas ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s).*

*ii. Que haya evidencia científica que determine la ausencia de carcinogenicidad en humanos y animales experimentales para el ingrediente activo glifosato, es decir, que la sustancia sea reclasificada en el Grupo 4 por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer – IARC y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio*

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017. MP. Aquiles Arrieta Gómez. Actor: Personería del Municipio de Novita – Chocó.

nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).

iii. Que se obtenga evidencia suficiente que permita descartar con alto grado de confianza la correlación directa entre la exposición a herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el contexto del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG) y el linfoma No-Hodgkin, y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).

iv. Que el titular del Plan de Manejo Ambiental solicite y obtenga la modificación del instrumento de manejo ambiental en el sentido de cambiar el ingrediente activo del (los) herbicida(s), que cuente(n) con el (los) permiso(s) otorgado(s) por la autoridad competente, para ser utilizado(s) en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea”. (Subrayado de la Sala).

En la parte resolutive de la sentencia en comento, dispuso la Corte Constitucional:

“TERCERO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), por las razones expuestas en esta sentencia.

CUARTO.- El Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el PECIG, cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:

1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.

2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.

3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.

4. La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá

contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.

5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.

6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente". (Subrayado de la Sala)

Observa la Sala que la Corte Constitucional estableció unos condicionamientos mínimos para reanudar el programa de fumigación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato, requisitos a los cuales están sometidos los formuladores de la política pública integral de lucha contra las drogas.

Lo anterior, se complementa con el análisis que ese mismo Tribunal realizó en la sentencia T-080 de 2017 sobre la política pública de erradicación de cultivos ilícitos mediante la fumigación aérea con glifosato, en los siguientes términos<sup>63</sup>:

*“7.34. Finalmente, la Sala considera pertinente señalar que en lo relacionado con el diseño e implementación de la política pública de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia resulta necesario llamar la atención del Gobierno Nacional -y de las entidades directamente encargadas- respecto de la utilización de sustancias químicas potencialmente tóxicas como única forma de combatir los cultivos ilícitos y el narcotráfico, y sobre la efectividad de tales medidas. Numerosos estudios<sup>64</sup> incluido el precitado en esta providencia “Eradication efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia” (2008) han demostrado que la política de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión con glifosato no solo puede llegar a afectar la salud de las comunidades y sus formas de producción agrícola tradicionales sino que las condena a la pobreza, a la violencia y a la marginalidad, al dejarlas sin opciones de etno-desarrollo y con afectación del medio ambiente.*

*Esta política según la cual un riesgo mayor (el narcotráfico) justifica un riesgo menor (la fumigación con glifosato), y que se ha desarrollado por más de 20 años, puede estar amenazando la salud humana y el medio ambiente de las comunidades cuando se realiza con glifosato o con sustancias basadas en las propiedades químicas del herbicida mediante aspersión aérea, sin delimitar claramente las zonas de aplicación, cuyos efectos no pueden ser controlados y tampoco han sido estudiados con rigor en el país.*

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-080 del 7 de febrero de 2017. MP. Jorge Iván Palacio Palacio. Actor: Martín Narváez Gómez en calidad de Capitán del Resguardo Indígena Carijona de Puerto Nare (Guaviare).

<sup>64</sup> Para mayor ilustración, entre otros, se pueden consultar los siguientes estudios: (i) Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia (2005). “Observaciones al ‘Estudio de los efectos del Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente’”; (ii) Greenpeace (2011). “Herbicide tolerance and GM crops: Why the world should be Ready to Round Up glyphosate”; y (iii) Camacho, Adriana y Mejía, Daniel (2013). “Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano”. Universidad de Los Andes, 2013.

7.35. Precisamente, en el marco de la política de lucha contra el narcotráfico y para garantizar la seguridad de la Nación, el Estado ha encontrado total legitimación para desarrollar estas acciones orientadas a la eliminación de los cultivos ilícitos que se encuentran en el territorio nacional. Sin embargo, a partir de las denuncias elevadas por las comunidades en el caso sub examine, es posible advertir algunos impactos que tienen las aspersiones aéreas con glifosato sobre sus cultivos lícitos y, en consecuencia, sobre sus derechos territoriales, alimentarios y de subsistencia; a más de los mencionados al medio ambiente y a la salud en conexidad con la vida.

Según las denuncias de las comunidades accionantes, documentadas en 25 videos que anexan al expediente de la referencia y hacen parte del acervo probatorio examinado<sup>65</sup>, con las fumigaciones aéreas se están viendo afectados también los cultivos lícitos que producen para su propio sostenimiento y consumo<sup>66</sup>.

Ya sea por imprecisiones derivadas del proceso de geo-referenciación (o focalización), por la dificultad de controlar dónde cae exactamente el herbicida asperjado por el avión, o por la cercanía y, en muchas ocasiones, mezcla de cultivos lícitos con cultivos ilícitos, las comunidades manifiestan que las fumigaciones afectan sus cultivos, generando, entre otros, un importante riesgo de “desplazamiento silencioso”, el cual se expresa desde dos ámbitos: (a) en primer lugar, está el impacto directo sobre los cultivos lícitos que constituyen el soporte de la subsistencia de los pueblos indígenas. Producto del daño sobre sus cultivos, algunas comunidades se han visto obligadas a desplazarse para buscar otros lugares en los cuales puedan cultivar o encontrar otras fuentes de empleo para garantizar su alimentación<sup>67</sup>; (b) en segundo lugar, las comunidades también denuncian que hay una desconexión evidente entre las políticas de fumigación y los procesos de sustitución voluntaria de cultivos. Según plantean los demandantes, a pesar de la implementación del programa de sustitución de cultivos, las fumigaciones aéreas se continuaron haciendo sobre sus territorios, aún cuando estaban libres de plantaciones prohibidas lo que ha terminado afectando sus propias plantaciones dentro del programa de cultivos alternativos promovido por el Gobierno. Así, a pesar de la realización de acciones y esfuerzos conjuntos con la comunidad para la sustitución voluntaria de cultivos, las aspersiones aéreas no han guardado coherencia con esos programas, y se realizaron

---

<sup>65</sup> Cuaderno principal, folios 3 a 14.

<sup>66</sup> De acuerdo a lo señalado por los demandantes en el escrito de tutela, las principales afectaciones que ha producido el PECIG en sus territorios se pueden caracterizar así: (i) los **problemas de salud** causados por esta actividad como dolor de cabeza, afectaciones a la visión, dolor de estómago, diarrea, mareo y problemas epidérmicos, entre otros; (ii) **las afectaciones de la seguridad alimentaria** como consecuencia de la destrucción de cultivos de subsistencia que generan desarraigo familiar y social, deserción escolar, incertidumbre y, finalmente, **desplazamiento**; (iii) **la contaminación de la tierra** que la torna improductiva por varios años; así como la afectación de las fuentes hídricas -ríos, lagos y cuencas- que son la única fuente de abastecimiento de agua en la región; (iv) **la falta de consulta previa** y la realización de fumigaciones con una nueva fórmula -que era más fuerte que la utilizada previamente y que impactó de forma más severa en la salud y los cultivos de la comunidad del resguardo-, que se llevaron a cabo de manera indiscriminada sobre cultivos de sustento lícitos, el bosque tropical y las viviendas de la población. Situación que -afirman- ha causado daño a la comida de los micos, los pájaros, las dantas y demás especies, las plantas de uso medicinal, cultural y ritualístico de los payes y sabedores.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, folio 5.

frecuentemente sobre sus territorios, hasta la suspensión del PECIG en 2015<sup>68</sup>.

7.36. De esta manera, urge que el Gobierno nacional -no obstante la actual suspensión voluntaria de aspersiones aéreas con glifosato- evalúe la forma en que viene diseñando y ejecutando la política pública de fumigaciones para erradicar cultivos ilícitos conforme a los últimos hallazgos científicos en la materia. Con este objetivo, resulta necesario explorar y encontrar formas alternativas de erradicación y sustitución de cultivos, y que tal tarea se ejecute en zonas claramente delimitadas y con realización de consulta previa cuando dichas actividades se desarrollen en territorios de comunidades étnicas, ya sean indígenas, afrocolombianas o campesinas, en todo caso con respeto de los Tratados Internacionales, la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En sentido complementario, es necesario resaltar que los programas de erradicación de cultivos ilícitos deben tener en cuenta que si bien pueden conllevar como consecuencia afectaciones sobre cultivos o plantaciones de alimentos, el desarrollo de los programas antinarcóticos no pueden llegar al punto de amenazar o destruir las fuentes de subsistencia de las comunidades étnicas. Dicho de otra forma: no puede el Estado implementar una política pública indiscriminada de lucha contra los cultivos ilícitos sin comprender las particularidades de las regiones y de las poblaciones que van a ser sujeto de ella. Con este propósito, al diseñarse la política de erradicación debe distinguirse qué plantaciones lícitas están dedicadas a la producción de alimentos, cuales a la reproducción de la cultura y las tradiciones, y cuales son indispensables para asegurar el respeto del derecho a la seguridad alimentaria, que es además, uno de los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” adoptada recientemente por las Naciones Unidas.

Adicionalmente, el programa de erradicación de cultivos ilícitos debe dejar de pensarse desde una perspectiva eminentemente policiva para pasar a tener una fundamentación eminentemente social, en donde se contemplen soluciones sociales que amparen los derechos de las comunidades étnicas, sus medios de subsistencia y sus tradiciones, y sean respetuosas y favorables con el medio ambiente. En este sentido es importante destacar incluso que una cosa es el cultivo de la planta de coca con fines comerciales (hecho que debe combatirse) y otro, profundamente arraigado a los usos y las costumbres de las comunidades indígenas colombianas, es su cultivo y uso como tradición cultural y ancestral, que debe protegerse<sup>69</sup>.

(...)

En este sentido, para la Corte resultaría más adecuado que la política pública de erradicación de cultivos ilícitos se reglamente vía ley ordinaria. Esto implicaría mayores procesos de discusión, de control y de participación por parte de la sociedad civil en la construcción de una política con mayor enfoque social que tenga como objetivo la protección a la salud de las poblaciones humanas y el medio ambiente. En

---

<sup>68</sup> Ibídem, folio 8.

<sup>69</sup> Al respecto consultar la sentencia SU-383 de 2003 y el auto A-073 de 2014.

consecuencia, una nueva legislación que atienda a los parámetros aquí señalados, necesariamente debería estar precedida de estudios científicos y de consulta previa antes de su aprobación en el Congreso. En este sentido, se exhortará al Gobierno nacional.

*Esta propuesta también podría contemplar la posibilidad de permitir la participación de un representante de las comunidades étnicas del país en el Consejo Nacional de Estupefacientes de manera que este órgano pueda contar con la perspectiva de las comunidades que son quienes más han sufrido con la ejecución de las políticas de erradicación de cultivos ilícitos". (Subrayado de la Sala).*

La anterior referencia normativa y jurisprudencial permite enmarcar el estado actual de la cuestión, observando la Sala que la medida de suspensión se encuentra vigente y que la Corte Constitucional ha profundizado en el estudio de las consecuencias que tiene la fumigación aérea con glifosato en las comunidades y los ecosistemas, por lo que impuso al Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de precaución, la obligación de diseñar e implementar una política pública de lucha contra las drogas sometida a unos parámetros precisos que reduzcan el riesgo del uso de agroquímicos en los ecosistemas en los que existen cultivos ilícitos.

Hecha la anterior conceptualización y precisado cuál ha sido el tratamiento del punto en nuestro país, es necesario abordar lo relacionado con la carencia actual de objeto por hecho superado.

#### **5.5.2. Carencia actual de objeto por hecho superado**

En relación con la carencia actual de objeto por hecho superado, sostuvo la Sala Plena de esta Corporación en sentencia de unificación lo siguiente<sup>70</sup>:

*“En esta ocasión, la Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado.*

(...)

*Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*

- i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha*

---

<sup>70</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación del 4 de septiembre de 2018, CP. Stella Conto Díaz del Castillo, número de radicación: 05001333100420070019101 (AP) SU.

adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

- ii) *El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos*". (Subrayado de la Sala).

Así mismo, esta Sección sostuvo en relación con la carencia actual de objeto por hecho superado lo siguiente<sup>71</sup>:

*“Respecto a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, esta Sección, en sentencia proferida el 25 de agosto de 2016<sup>72</sup> expuso el siguiente criterio:*

### ***“6.3. La carencia de objeto por hecho superado en acción popular***

*En relación con el fenómeno del hecho superado, esta Corporación ha puesto de presente que:*

*“(…) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares se “ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”, de lo cual se deduce, que la orden de proteger los derechos colectivos supone la existencia de las circunstancias que los amenazan o vulneran; **pues si éstas han desaparecido, desaparece también la causa que da lugar a dicha protección. No es posible hacer cesar la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, si éstas han dejado de existir; tampoco lo es restituir las cosas al estado anterior, en tanto que, la ausencia de dichas circunstancias, supone, precisamente, que las cosas volvieron a su estado anterior sin necesidad de la orden judicial.***

*Así como la prosperidad de las pretensiones en una acción popular depende de lo acreditado por la parte demandante en el proceso, **la orden de proteger los derechos colectivos sólo puede proferirse cuando, al momento de dictar sentencia, subsisten las circunstancias, que a juicio de los actores, vulneran o amenazan tales derechos, pues de lo contrario el fundamento fáctico y jurídico de dicha orden judicial habría desaparecido, y su objeto -que es, precisamente, la protección de los derechos colectivos- ya se habría logrado, generándose, de esta manera, una sustracción de materia**.*

***Siendo ello así, si en el curso del proceso desaparecen las circunstancias que amenazan o vulneran el derecho colectivo,***

<sup>71</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 1º de marzo de 2018, CP. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 66001-23-31-000-2010-00356-02(AP).

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 08001-23-33-000-2013-00118-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

**no es posible ordenar su protección en la sentencia, pues tal decisión sería inocua y alejada de la realidad”<sup>73</sup>.**

De otro lado, la Sección Primera respecto del mismo asunto, ha señalado lo siguiente:

**“(…) la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado y, en tal circunstancia, ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció”<sup>74</sup>.**

*En consecuencia, en el evento en que cese la vulneración del derecho colectivo como consecuencia del ejercicio de la acción popular, no resulta procedente denegar de plano las pretensiones, sino que, por el contrario, el juez de conocimiento deberá declarar la vulneración de los derechos colectivos y precisar que se puso fin a la transgresión del derecho colectivo cuyo amparo se perseguía.”*

Como se advierte, cuando entre el momento de la presentación de la acción popular y el momento de dictarse el fallo, se acredita que han cesado las circunstancias que amenazan o vulneran los derechos colectivos, no hay lugar a impartir orden alguna, en el entendido que el daño o amenaza ha cesado”. (Subrayado de la Sala).

De conformidad con la jurisprudencia referida, la carencia actual de objeto por hecho superado procede siempre que se verifique que han desaparecido las circunstancias que amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados, tarea que corresponde al juez popular. Adicionalmente, de comprobarse que la amenaza o vulneración fue superada, el fallador lo declarará en la sentencia sin que deba imponer órdenes a las autoridades demandadas, toda vez que el daño o la amenaza han cesado.

### **5.5.3. Verificación de la vulneración a derechos colectivos. Pretensiones**

#### **5.5.3.1. Primera pretensión. Suspensión de fumigaciones**

A juicio del actor popular, la vulneración de los derechos colectivos ocurrió por la fumigación con glifosato en el Municipio de Policarpa – Nariño, situación que se produjo en cumplimiento de la política nacional de lucha contra las drogas y que sirvió de fundamento para la primera de las pretensiones de la demanda, esto es que, se suspendiera la fumigación con dicho químico en la zona.

No obstante lo anterior, teniendo en consideración que la demanda fue presentada el día 3 de febrero de 2015, que la orden de suspensión de fumigación aérea

---

<sup>73</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de febrero de 2004, Radicación No. 19001-23-31-000-2002-1700-01(AP), Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicación No. 25000-23-24-000-2010-00616-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

mediante aspersión de glifosato la dio el Consejo Nacional de Estupefacientes en la Resolución nro. 0006 del 29 de mayo de 2015 y el Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato – PECIG”, fue suspendido mediante la Resolución nro. 1214 del 30 de septiembre de 2015, expedida por la ANLA, es claro para la Sala que frente a la primera pretensión procede decretar la carencia actual de objeto por hecho superado, tal como se confirmará en la parte resolutive de esta providencia.

A esta conclusión llega la Sala porque al momento de dictar sentencia no subsisten las circunstancias que a juicio del actor popular amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados. En otras palabras, dado que en el curso de la acción popular el Consejo Nacional de Estupefacientes y la ANLA prohirieron los actos administrativos por medio de los cuales se suspendió la fumigación aérea con glifosato, se logró el objeto de la primera pretensión, lo que lleva a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

Así las cosas, la medida de suspensión de fumigación aérea con glifosato perdura en la actualidad. Igualmente, en el expediente no existe prueba que permita concluir que luego de la mencionada suspensión haya continuado la fumigación con glifosato en el Municipio de Policarpa en el Departamento de Nariño, por lo que no se evidencia que exista amenaza o vulneración a los derechos colectivos.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha impuesto al Gobierno Nacional la obligación de diseñar e implementar la política pública de lucha contra las drogas bajo el cumplimiento de unos condicionamientos que buscan garantizar la salud de las personas y el medio ambiente. Lo anterior, fortalece la medida administrativa de suspensión de fumigación mediante aspersión aérea de glifosato.

#### **5.5.3.2. Segunda pretensión. Proceso de concertación con comunidad para sustitución de cultivos ilícitos**

Ahora bien, respecto a la segunda pretensión relacionada con la concertación con las familias del Municipio de Policarpa y las organizaciones AGUA VIVA, ASOAGROT, Futuro del mañana y ASOGRAMOS para la construcción de un plan gradual de sustitución de cultivos de coca, encuentra la Sala que no existe un nexo con la primera de las pretensiones estudiadas, por lo que se trata de otra pretensión principal que no puede analizarse bajo la óptica de la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado.

En este sentido, corresponde a la Sala inicialmente determinar si existe amenaza o vulneración a los derechos colectivos *“a un ambiente sano, equilibrio ecológico y manejo racional de los recursos naturales, conservación de especies animales y vegetales, defensa del patrimonio público, a la salud, a la conservación de los recursos naturales, a tener un suministro diario y suficiente de agua potable, derecho al trabajo”*.

Bajo este supuesto, la Sala no encuentra que el actor popular en el escrito de demanda haya precisado los derechos colectivos y su nexo con la pretensión de concertar con las familias y organizaciones del Municipio un plan gradual de sustitución de cultivos de coca.

Igualmente, la sentencia apelada, tampoco estableció el vínculo entre los derechos colectivos que se invocaron y el objeto de la segunda pretensión. Al respecto, se limitó a argumentar que si bien el Gobierno Nacional ha anunciado una serie de estrategias y planes para la sustitución de cultivos ilícitos *“no es factible esperar a*

*que nuevas ideas o diseños de implementación se materialicen, si se tiene en cuenta que existen zonas que han sido devastadas por la toxicidad del químico, incluso en tierras donde se cultivan elementos lícitos; es decir, persiste una urgencia en cuanto a comenzar con la adopción de planes de contingencia, en distintas y diversas zonas del país”<sup>75</sup>.*

Así las cosas, la Sala no evidencia que el actor popular haya hecho un esfuerzo por explicar la razón por la cual esa presunta ausencia de medidas administrativas o políticas públicas vulnera los derechos colectivos que invoca.

En efecto, tampoco se deduce la vulneración alegada en el asunto bajo examen de las referencias hechas a planes de sustitución de cultivos ilícitos en el expediente, por lo que es forzoso negar dicha pretensión por ausencia de valoración probatoria de la parte actora.

Al respecto, llama la atención la Sala sobre la actuación de los jueces en procesos adelantados en ejercicio de las acciones populares, debido a que si bien cuentan con amplios poderes orientados a conjurar la vulneración de derechos colectivos, ello debe obedecer a un juicioso análisis de las pretensiones, los argumentos expuestos para respaldarlas, y por supuesto, de las pruebas que se traigan al plenario para demostrar la trasgresión. No es procedente, en escenarios como estos, en manera alguna, adoptar medidas que sugieren análisis previos de orden técnico y social propios de la Administración Pública, tales como la adopción de políticas en materias tan sensibles como la de sustitución de cultivos ilícitos sin que medie un claro análisis probatorio y argumentativo.

Lo anterior redunda en que la decisión emitida por el Tribunal dirigida a que se incluya a la comunidad del Municipio de Policarpa (Nariño) dentro de las áreas destinatarias de políticas de sustitución de cultivos ilícitos debe revocarse, y por lo tanto, no hay lugar a imponer órdenes a las autoridades demandadas, ni a emitir un pronunciamiento sobre la falta de legitimación en la causa por pasiva formulada en el recurso de alzada.

En consecuencia, la Sala revocará los numerales 4º, 5º, 6º y 7º del fallo del 10 de febrero de 2017 dictado por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Decisión del Sistema Oral dentro del medio de control de la referencia de conformidad con lo antedicho.

Finalmente, se observa que a folio 996 del expediente obra memorial en el que la abogada Ana Marcela Carolina García Carrillo reasume y renuncia al poder a ella conferido por la ANLA; sin embargo, no demuestra la profesional que haya comunicado dicha renuncia a la entidad, por lo que no se cumple con lo estipulado en el artículo 76 del CGP.

Así mismo, a folio 1012 del expediente se aprecia que la precitada abogada también reasume y renuncia al poder conferido por el MADR; evidenciándose frente a este último el requisito de comunicación referido en el inciso cuarto del artículo 76 del CGP, por lo que se aceptará su renuncia exclusivamente respecto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

---

<sup>75</sup> Folio 856.

## **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** los numerales cuarto, quinto, sexto y séptimo de la sentencia del 10 de febrero de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala de Decisión del Sistema Oral de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en sus demás partes la sentencia apelada.

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia presentada por la abogada Ana Marcela Carolina García Carrillo como apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**CUARTO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 25 de enero de 2019.

**HERNÁNDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado