

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Características / DEBATE PROBATORIO - Imprudencia / CONTROL DE LEGALIDAD - Imprudencia / CUMPLIMIENTO DE LA LEY / ACTO ADMINISTRATIVO - Cumplimiento

La acción de cumplimiento no permite un debate probatorio como el que mencionan los accionantes y recurrentes, toda vez que se trata simplemente de un mecanismo para hacer que las autoridades cumplan con las leyes que las rigen y den cumplimiento, también a los actos administrativos que les son obligatorios, sin que sea el mecanismo apropiado para establecer la legalidad o ilegalidad de sus actuaciones o para establecer cuestiones técnicas o científicas a través de pruebas judiciales. A través de la acción de cumplimiento ni se juzga la legalidad o ilegalidad de las actuaciones oficiales sino lo que se busca es el cumplimiento, como su nombre lo indica, de una ley o de un acto administrativo.

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO / SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / CONSEJO DE ESTADO / COMPETENCIA

La corporación tiene establecido que el conocimiento de las acciones de cumplimiento, corresponde a la Sala Plena Contencioso Administrativa. **NOTA DE RELATORIA:** En el mismo sentido la providencia del 28 de septiembre de 1994, Exp. AC - 2046, Actor: Corporación Labor Pública, Consejero Ponente Dr. DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ.

PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN SINGULAR - Inconveniencia / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - Aplicación / CUMPLIMIENTO DE LA LEY / ACTO ADMINISTRATIVO - Cumplimiento / PRINCIPIO DE LEGALIDAD / TÍTULO EJECUTIVO / OBLIGACIÓN / LEY - Características.

Se trata del ejercicio de la acción de cumplimiento de la ley o de actos administrativos, en materias ambientales regulada por los arts. 77 y siguientes de la ley 99 de 1993, a la cual se le aplica el procedimiento de ejecución singular regulado en el código de procedimiento civil y lo primero que debe resaltar la Sala, era la inconveniencia y la dificultad de aplicar las normas que rigen el proceso ejecutivo tendiente a hacer efectivas las obligaciones entre particulares, a aquel mediante el cual se pretende el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En efecto, las autoridades públicas que actúan dentro de un estado de derecho están sometidas al principio de legalidad, el cual implica que solo puede realizar aquellas actividades que le han sido atribuidas como competencias propias de su cargo y respecto de las cuales tiene la obligación de ejercerlas y cumplirlas. Así las cosas, mas de un título ejecutivo en que conste una obligación clara, expresa y exigible, la ley es para las autoridades que ejercen funciones públicas, la fuente de la cual deriva su potestad de ejercicio y a la vez su obligación de ejercer o realizar una actividad, que constituye la concreción de una función estatal.

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Requisitos / CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES / ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS / LICENCIA AMBIENTAL

Las acciones de cumplimiento en materia ambiental, reguladas por la ley 99 de 1993, ha dicho la Sala que se requiere que exista una obligación determinada y que ofrezca certeza acerca del derecho que se pretende reclamar y en el caso de autos se trata, según los términos del memorial presentado por los accionantes, de que el Consejo Nacional de Estupefacientes cumpla con lo dispuesto en diferentes normas sobre la obtención de licencia sanitaria, de licencia ambiental y el cumplimiento de los demás requisitos exigidos para realizar actividades que afectan al medio ambiente. En relación con este aspecto, se observa que el Consejo Nacional de Estupefacientes debe cumplir las normas legales aplicables a la actividad que le ha sido atribuida, como competencia propia, de erradicar los cultivos ilícitos, es decir, que existe una obligación determinada, de manera expresa por el ordenamiento jurídico la cual es la que los accionantes pretenden que se cumpla.

CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES / ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN / LICENCIA AMBIENTAL - Improcedencia / GLIFOSATO

Estando debidamente establecido que la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad asignada al Consejo Nacional de Estupefacientes desde el año de 1986, que la ejecuta a través de la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional y que la inició con anterioridad a la expedición de la ley 99 de 1993 y de su decreto reglamentario, tal como lo demuestran los conceptos de las autoridades de salud y del medio ambiente a que se ha hecho referencia, se llega a la conclusión de que a dicha actividad se le aplica el régimen de transición que fue consagrado en la misma ley y desarrollado en su decreto reglamentario, según el cual no se requiere la licencia ambiental y puede seguirse desarrollando, sin perjuicio de que las autoridades ambientales que lo consideren necesario puedan intervenir, para que se cumplan las normas que regulan el medio ambiente con el fin de conservarlo sano, de recuperarlo o de restaurarlo según el caso.

Consejo de Estado. - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Santa Fe de Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero ponente: DRA. CONSUELO SARRIA OLCOS.

Referencia: Radicación No.AC - 2820. Acción de Cumplimiento. Apelación sentencia de 18 de mayo de 1995 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección primera. Actor: Juan Carlos Londoño Gómez y Omaira Morales Ramírez. AUTO.

Resuelve la Sala de apelación interpuesta por los accionantes Juan Carlos Londoño Gómez y Omaira Morales Ramírez contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de mayo de 1995 mediante la cual resolvió “Abstenerse de librar mandamiento de ejecución contra el Consejo Nacional de Estupefacientes, Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho”.

1. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Juan Carlos Londoño Gómez y Omaira Morales Ramírez, con fundamento en los artículos 77 y siguientes de la ley 99 de 1993 y en ejercicio de la acción de cumplimiento allí prevista, acudieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y plantearon las siguientes “Pretensiones”.

“PRIMERA: Que se ordene al CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, el cumplimiento inmediato de los mandatos y requisitos previos contemplados en las siguientes normas legales: Constitución Política de la República de Colombia, artículos 79 y 80; ley 99 de 1993, artículos 1o. - 6 - 11, 49, 50, 51, 54, 57 y 59; ley 9a. de 1979, artículos 136 y 142; decreto reglamentario No. 1843 de 1991, artículos 95, 186 literales a), b), c), e) y h), 187 literales b), c), e) y f); 188 y 191; Acuerdo suscrito con los campesinos del Guaviare y los Accionantes, puntos 3 y 4; resolución 0001 de febrero 11 de 1994 numerales 1, 2, 3.4 y 4.

“SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior y como medida cautelar previa, se ordene al Consejo Nacional de Estupefacientes, la suspensión inmediata de la aspersión (sic) aérea de herbicidas o cualquier sustancia similar, dentro del territorio de la Jurisdicción del Departamento del Guaviare, hasta tanto no se cumpla a cabalidad con los estudios previos del impacto ambiental y socioeconómico en la región; se constituyan los comités de seguimiento y control correspondiente y se hayan tramitado las licencias ambiental y sanitaria entre las autoridades competentes; teniendo en cuenta la información y concepto técnico suministrado por la Corporación para el Desarrollo sostenible del Norte y Oriente Amazónico, CEA; el departamento del Guaviare; la Asamblea Departamental del Guaviare; los Alcaldes y Consejos Municipales de San José del Guaviare; el Retorno, Calamar y Miraflores.

“TERCERA: Igualmente para asegurar el cumplimiento de las normas violadas y como medida preventiva, ordenar al Ministro de Defensa Nacional y demás miembros del Consejo Nacional de Estupefacientes, se abstengan de seguir adelantando por cualquier medio de comunicación, actos propagandísticos o declaraciones sobre la ‘inocuidad’ y los efectos ‘no nocivos’ del uso del glifosato sobre el cuerpo humano”.

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, los accionantes precisan que en el mes de septiembre de 1994 se inició en el Departamento del Guaviare un proceso masivo de “esparción” (sic) aérea con sustancias herbicidas, que al decir de las autoridades se trata de Glifosato.

Que el citado herbicida está siendo depositado a gran escala sobre cultivos ilícitos de coca, también sobre la selva virgen, cerca de las fuentes de agua y sobre cultivos lícitos de caucho, pastos, yuca, plátano, maíz, árboles frutales, caña de azúcar, huertas caseras, jardines y casas de habitación presumiblemente debido a que las autoridades de antinarcóticos no pueden cumplir los mandatos técnicos referidos a la altura mínima de 10 metros para la aspersión del herbicida por razones topográficas y problemas de orden público.

Que dicha fumigación ha dañado no solamente los cultivos y las fuentes de agua, sino que inclusive se ha vertido sobre personas y varios resguardos indígenas, además que no ha contado con los estudios técnicos previos sobre

impacto ambiental y socio económico en la región del Guaviare y con las licencias sanitaria y ambiental, violando claros mandatos constitucionales y legales.

Que en protesta por los hechos anteriores, las comunidades afectadas adelantaron una movilización para solicitar la suspensión de la aspersión de esos químicos hasta que se realizaran los estudios técnicos y así quedó pactado en el acuerdo suscrito para superar el conflicto.

Que las fumigaciones han continuado de manera indiscriminada y sin ningún control.

Citaron como NORMAS VIOLADAS las siguientes:

- Artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional.
- Artículo 1 numeral 6, 49, 50 y 51 de la ley 99 de 1993.
- Artículos 136 y 142 de la ley 9 de 1979,
- Artículos 95, 186 literales b), c), e), h), i); 187 literales b), c), e), f); 188 y 191 del decreto reglamentario 1843 de 1991.
- Resolución 0001 del 11 de febrero de 1994 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
- También afirman la violación del acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y los representantes de los campesinos del Guaviare en sus puntos 3 y 4.

El CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN respecto de las normas anteriores, en síntesis, lo precisan así:

– Por mandato constitucional es obligación del Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, lo cual no se puede soslayar con argumentos exegéticos o formales. Y en el caso que se alega hay carencia absoluta de estudios previos, licencias y actividades de prevención y control por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, respecto de los efectos de aspersión aérea de herbicidas, en un área de especial protección ecológica como la Amazonía. todo lo cual desconoce el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano y a participar en las decisiones que puedan afectarlas.

– Según las normas invocadas, cualquier actividad que pueda causar deterioro ambiental grave sobre recursos naturales renovables y el medio ambiente, requiere licencia ambiental previa, para obtener la cual, se requiere de un estudio de impacto ambiental, como instrumento básico para la toma de decisiones sobre dichas actividades.

– De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. numeral 6 de la ley 99 de 1993, la Procuraduría General de la Nación afirma que debe cumplirse con el principio de precaución, en el sentido de que siendo el medio ambiente patrimonio público, la utilización de los recursos naturales debe garantizar el desarrollo sostenible y deben tomarse medidas eficaces para impedir su degradación y que si bien es cierto que el Consejo Nacional de Estupefacientes, de conformidad con las normas que los rigen tiene la facultad para disponer la destrucción de los cultivos de los cuales se puedan extraer sustancias que

produzcan dependencia, debe oír el concepto de los organismos encargados de preservar el ecosistema, todo lo cual debe estar fundamentado en estudios previos de tipo ambiental y epidemiológico y contar con medidas preventivas de mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales. De acuerdo con lo anterior la Procuraduría, en el concepto referido, consideró que mientras no se cumplieran dichos lineamientos, la fumigación aérea a los cultivos ilícitos debía suspenderse.

El anterior concepto no ha sido tenido en cuenta por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

– El Consejo Nacional de Estupefacientes tampoco ha cumplido con la obligación que le establecen los artículos 136 y 142 de la ley 9 de 1979, en el sentido de tomar todas las medidas adecuadas a fin de evitar riesgos para la salud de las personas y la contaminación de los productos de consumo humano o del ambiente, cuando de la aplicación de plaguicidas, se trata.

Además el Consejo Nacional de Estupefacientes carece del permiso de la Aeronáutica Civil y de la licencia sanitaria correspondiente, para realizar la aspersión aérea con Glifosato.

– El Consejo Nacional de Estupefacientes tampoco ha coordinado con el Ministerio de Salud y las autoridades sanitarias del nivel seccional las medidas preventivas de vigilancia epidemiológica y de control sanitario requeridas y que son de obligatorio cumplimiento.

– Ha existido una publicidad indebida frente a los efectos de los plaguicidas, atribuible al Consejo Nacional de Estupefacientes y cifra algunos ejemplos al respecto.

– Según el acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional con los representantes de los campesinos del Guaviare el Gobierno debía suspender la fumigación de los pequeños cultivos de coca, (inferiores a tres hectáreas) y continuar con la fumigación de los demás, con el lleno de todos los requisitos legales vigentes sobre la materia, los cuales serán constatados por una Comisión integrada por los representantes de las entidades del Gobierno, los de las comunidades campesinas firmantes y los representantes de la Procuraduría y de la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, en una actitud arrogante al Consejo Nacional de Estupefacientes ha desconocido lo pactado y ha ordenado continuar con la aspersión aérea de químicos, sin tener en cuenta el tamaño de las plantaciones y sus efectos sobre los cultivos lícitos.

Cita jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los acuerdos con las comunidades e insiste en la necesidad de que la autoridad competente exija su cumplimiento, ya que los firmantes formaron parte de los firmantes del acuerdo y no han sido convocados para verificar el proceso, como tampoco lo han sido la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

– Pero además, el Consejo Nacional de Estupefacientes ha incumplido sus propias normas como lo es la resolución 0001 del 11 de febrero de 1994 enfrente a la cual se ha desconocido, la obligación de reconocimiento de las áreas de los cultivos ilícitos en coordinación con el INDERENA, ICA y Ministerio de Salud. no se ha realizado la aspersión aérea controlada como método de erradicación

experimental y sujeto a monitoreo y evaluación permanente, no ha constituido un equipo científico asesor y coordinador de las misiones de fumigación, ni la coordinación con las autoridades administrativas de la respectiva jurisdicción.

– El Consejo Nacional de Estupefacientes no ha consultado las entidades ni Corporaciones Públicas regionales, ni a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente de la Amazonía, de reciente creación con jurisdicción en el Departamento del Guaviare.

2. INFORME DEL SEÑOR MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO COMO PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

El señor Ministro de Justicia y del Derecho, en su calidad de Presidente del Consejo Nacional de Estupefacientes, en atención a la solicitud hecha por la Magistrada Ponente en auto del 20 de febrero de 1995, presentó informe sobre el cumplimiento que el citado Consejo viene dándole a las normas que rigen los asuntos de su competencia, en síntesis, así:

– De conformidad con el artículo 32 de la ley 30 de 1986, se considera delito al cultivar plantas con el propósito de extraer sustancias que produzcan dependencia.

– De conformidad con el artículo 91, literal g) de la misma ley 30 de 1986, es función del Consejo Nacional de Estupefacientes la 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”.

– La ejecución de las anteriores decisiones corresponde a la Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional, tal como lo dispone el artículo 2 del decreto reglamentario 423 de 1987, adoptado como legislación permanente por el artículo 1 del decreto 2253 de octubre 3 de 1991.

– En ejercicio de las anteriores competencias, desde comienzos de 1992 el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la erradicación de cultivos ilícitos de amapola y el 22 de diciembre de 1993 resolvió extender su autorización a otros cultivos ilícitos y precisar las autorizaciones dadas a la División Antinarcóticos de la Policía Nacional para la destrucción y erradicación de cultivos ilícitos en el país a través de medios idóneos prescritos para el efecto, decisión contenida en la resolución 0001 del 11 de febrero de 1994, la cual fue expedida previa obtención de los conceptos favorables del Ministerio de Salud y del INDERENA, según consta en comunicaciones del 8 y del 11 de octubre de 1993.

Con base en lo anterior se ha llevado a cabo la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos por medios de aspersiones con el agente glifosato.

– Posteriormente se promulgó la ley 99 de 1993 y en su título VII se estableció un nuevo sistema de “Licencias Ambientales” para actividades que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente y consagró un régimen de transición en su artículo 117, según el cual,

los permisos y licencias concedidas continuarán vigentes por el tiempo de su expedición y las actuaciones administrativas iniciadas continuarán en trámite ante las autoridades que asuman competencia en el estado en que se encuentren.

Dicha norma fue reglamentada por el decreto 1753 del 3 de agosto de 1994, cuyo artículo 38 dispuso que:

“Los proyectos, obras o actividades que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del decreto obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambiental que se requerían podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación de planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

“Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición del decreto iniciaron todos los trámites tendientes a obtener los permisos, licencias, concesiones y autorizaciones de carácter ambiental exigidos por las leyes en ese momento vigentes, continuarán con su trámite de acuerdo con las mismas y en caso de obtenerlos podrán adelantar el proyecto, obra o actividad, pero la autoridad ambiental podrá exigirles mediante providencia motivada la presentación de planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

“Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán licencia ambiental. Tampoco requerirán licencia ambiental aquellos proyectos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales que iniciaron actividades antes de la expedición del presente decreto. Lo anterior, no obsta para que dichos proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental”.

– De acuerdo con las normas transcritas concluye que la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad a cuya realización, por ser anterior a la entrada en vigencia de la ley 99 de 1993 y del decreto 1793 de 1994, le es aplicable el régimen de transición consagrado en el transcrito artículo 38 de dicho decreto. Lo dicho supone que la erradicación de cultivos podría continuar toda vez que contaba con las autorizaciones previas exigidas por la legislación vigente en el momento en que se adoptó la decisión por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes.

La anterior conclusión coincide con lo dicho por la señora Ministra del Medio Ambiente en oficio del 20 de diciembre de 1994, en el cual expresó:

“...revisada la documentación remitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes sobre el glifosato, se encuentra que el Consejo en cumplimiento de lo dispuesto por el literal g) del artículo 91 de la ley 30 de 1986, solicitó y obtuvo del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables del Ambiente –INDERENA– y del Ministerio de Salud los respectivos conceptos favorables para erradicar los cultivos ilícitos mediante el uso de herbicidas.

“Es necesario advertir que el concepto emitido por el INDERENA conserva su validez jurídica toda vez que era la entidad competente en materia

ambiental antes de la entrada en vigor de la ley 99 de 1993 y dió aplicación a la normatividad vigente en ese momento. Debe agregarse que la fumigación obedece a una política de control de orden público, por lo tanto no tiene solución de continuidad, motivo por el cual la situación de las fumigaciones cabe perfectamente dentro del régimen de transición”.

– Se refiere luego a la posición de la Procuraduría General de la Nación que invoca al accionante y transcribe una parte de la comunicación dirigida por el señor delegado para Asuntos Ambientales a la Dirección del diario El Espectador, con fecha 15 de marzo, el cual dice textualmente:

“Finalmente, quiero manifestarles que la posición de esta Procuraduría Delegada, en materia de cultivos ilícitos es clara: Todos los cultivos ilícitos, como los de amapola, coca y marihuana deben destruirse (sic) como lo ordena la ley (artículo 91 de la ley 30 de 1986 / Estatuto de Estupefacientes), por lo cual ésta delegada no cuestiona, actualmente, la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes de proseguir con las fumigaciones, por el contrario, las respalda plenamente”.

– Según la Dirección Nacional de Estupefacientes a partir de 1988 se han realizado los siguientes estudios ambientales y sanitarios sobre la erradicación de cultivos ilícitos:

“SOBRE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES

“En relación con los estudios sanitarios y ambientales, la Dirección Nacional de Estupefacientes ha informado que ha partir del año de 1988 se han llevado a cabo los que se relacionan a continuación, sobre erradicación de cultivos ilícitos:

“A. ‘Declaración de efecto ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de jurisdicción de corinto (Cauca)’, Fase I: diagnóstico general de las zonas y agenda de tratamientos de emergencia, de septiembre de 1988, que se adelantó con la interventoría del INDERENA. Este estudio, a partir de un área piloto con cultivos de marihuana, estableció unos procedimientos técnicos para su erradicación.

“B. ‘Declaración de efecto ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de Corinto (Cauca)’, Fase II: Declaración de efecto ambiental, informe técnico de abril de 1989, realizada por ECOFOREST LTDA. Este documento contiene una evaluación matricial ‘ad - hoc’ de tipo socioambiental con cuantificación y calificación de los impactos derivados de los cultivos ilícitos y de su erradicación. ceso para destruir estas plantaciones sin causar deterioro ecológico. Estas evaluaciones se adelantaron con la interventoría del INDERENA.

“C. ‘Información sobre glifosato: Uso y toxicología’ boletín No. 1 de febrero de 1992, emanado del Ministerio de Salud. Se establece en este documento la viabilidad epidemiológica, sanitaria y ambiental de la aplicación del glifosato, bajo control técnico - científico.

“D. ‘Propuesta técnico y económica de Auditoría Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos’, de marzo de 1992. Se define en este estudio la metodología y proceso técnico que garantiza el control ambiental

a las operaciones de erradicación por aspersión aérea y la correcta aplicación del modelo ambiental.

“E. ‘Análisis del glifosato, su impacto ambiental en el medio ambiente y uso en el tratamiento de cultivos ilícitos en Colombia’, llevado a cabo en septiembre de 1992, por la International Union for the Conservation of Nature (IUCN). El estudio supervisa y califica las operaciones de erradicación por aspersión aérea con glifosato, considerando ‘... procedimientos, viables y técnicas las actividades de erradicación...’, además de indicar la necesidad de cuantificar el impacto causado por la tala y quema indiscriminada de los bosques tropicales por parte de quienes propician y adelantan tales cautivos.

“F. ‘Informe correspondiente a las pruebas sistemáticas para la erradicación del cultivo ilícito de coca en las regiones biogeográficas de la Amazonía y Orinoquía Colombiana’, presentado por la Auditoría Ambiental el 27 de septiembre de 1994, este estudio desarrolla una metodología científica para establecer la dosis adecuada de glifosato, que hoy se utiliza en la aspersión aérea de la hoja de coca, y determina las consideraciones ambientales que deberán ser tenidas en cuenta para su aplicación.

“G. ‘Procedimientos técnicos ambientales para la erradicación de cultivos ilícitos de coca en la Amazonía y Orinoquía’, presentado el 22 de noviembre de 1994, por la Auditoría Ambiental. mediante el cual se establecen los parámetros técnico - ambientales que se aplican al momento de la aspersión aérea con glifosato para la erradicación de la hoja de coca e incluye el modelo ambiental requerido”.

– Además de los estudios ambientales mencionados, el Consejo Nacional de Estupefacientes al ordenar la erradicación de cultivos ilícitos, determinó la contratación de una Auditoría Ambiental con el fin de verificar el cumplimiento de las normas ambientales y garantizar la debida protección de la biodiversidad durante el desarrollo de las actividades de erradicación, para lo cual dicha auditoría realiza las siguientes labores:

“a. Seguimiento estricto de las operaciones de erradicación, tomando en consideración los criterios técnicos y operacionales, así como las limitaciones de su aplicación.

“b. Participación científica en las actividades de planificación, especialmente de sobrevuelos de reconocimiento, cuantificación de áreas sembradas de cultivos ilícitos, determinación de los principales ecosistemas afectados por la siembra de los mismos, utilización de la dosis (sic) adecuada de glifosato, verificación de equipos, rendimientos, técnicas de aplicación, etc.

“c. Determinación cualitativa y cuantitativa de eventuales efectos ambientales ocasionados por la fumigación aérea de cultivos ilícitos. Igualmente, suministro de información permanente a la Dirección Nacional de Estupefacientes acerca de la magnitud de la deforestación causada en diferentes zonas de siembra de cultivos ilícitos, para que por intermedio de dicha entidad se informe a las instituciones tienen a su cargo el manejo de estos recursos estratégicos de la Nación”.

Dicha auditoría ha permitido efectuar un adecuado seguimiento a las actividades de erradicación, para que el Estado pueda asegurar que no hay contradicción entre el uso legítimo del poder de policía que en ellas se emplea y el deber de protección del medio ambiente.

– El control de los cultivos ilícitos también responde a la necesidad de proteger los recursos naturales, en orden a garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, cumpliendo así con el deber del Estado de proteger la integridad y diversidad del ambiente, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Nacional y asimismo prevenir y conmutar los factores de deterioro ambiental, uno de los cuales es precisamente el originado en la deforestación proveniente de cultivos ilegales.

Es la misma Constitución la que establece el deber del Estado de realizar tareas de prevención y control de los factores que pueden conducir al deterioro del medio ambiente.

– El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho convencional fundamental, pues su violación atenta contra la perpetuación de la especie humana y contra el derecho más fundamental del hombre: La vida.

– Estadísticamente se ha comprobado que por cada hectárea de amapola se destruye en promedio 2.5 hectáreas de bosque, en coca la relación es de 1 a 4 y en marihuana de 1 a 2.5. La proyección de dichos datos permite afirmar que en el bosque húmedo andino se han destruido entre 40.000 y 50.000 hectáreas para cultivos de amapola, 150.000 hectáreas para cultivos de coca, principalmente en las regiones de la Amazonía y la Orinoquía y 15.000 hectáreas en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá para el cultivo de marihuana. Y la recuperación de tales reservas naturales podría tomar entre 80 y 150 años, sin la intervención del hombre.

– Concluye afirmando que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha dado cumplimiento a las normas legales vigentes al ejercer las competencias que le asigna la ley 30 de 1986.

LA PROVIDENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la providencia recurrida, proferida el 18 de mayo de 1995, decidió abstenerse de librar mandamiento de ejecución contra el Consejo Nacional de Estupefacientes, Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para llegar a dicha decisión, el a quo afirma que la acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional, norma que hasta ahora sólo ha sido reglamentada en los artículos 77 y siguientes de la ley 99 de 1993, para **el efectivo cumplimiento de las leyes o actos que tengan relación directa con la protección o defensa del medio ambiente**, cumplimiento que podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil.

Con fundamento en dicha remisión, el Tribunal procedió a analizar las condiciones, que de conformidad con los artículos 488 y siguientes del Código de Procedimiento Civil permiten el ejercicio de la acción ejecutiva.

Ellas son:

- debe tratarse de obligaciones expresas claras y exigibles.
- provenientes del deudor o de su causante.
- que constituyan plena prueba en su contra.

Se refirió luego a los títulos ejecutivos como instrumentos o medios en los que se materializa esa obligación expresa clara y exigible, transcribe algunos apartes doctrinarios sobre diferentes aspectos de los títulos ejecutivos, tales como su clasificación y la definición de documento, para concluir que, la enumeración que da el ordenamiento procesal civil no es taxativa y concluyó que la acción de cumplimiento en materia ambiental presupone un título ejecutivo “...pero debe tenerse en cuenta que la naturaleza sui generis de la acción analizada no permite la aplicación estricta del tratamiento que el ordenamiento procesal civil le dá a sus juicios ejecutivos...”

Se remitió luego a los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con la acción de cumplimiento, para afirmar que la ley 99 de 1993 constituye el título ejecutivo que permite ejercer la acción sin que pueda decirse que por ser abstracta y general, no se pueda, a partir de su incumplimiento, por la autoridad obligada a acatarla, ejercer la acción de cumplimiento, pues es el mismo legislador quién al reglamentar la norma constitucional en materia ambiental, no exige título distinto, por lo que no puede el juzgador desacatar el tenor literal de la norma.

Afirmó que no implica lo anterior que el “título ley” se excluya de cumplir con los requisitos mínimos del título es decir, contener una obligación expresa, clara y exigible, que provenga del deudor toda vez que es el Estado, quién se impone a sí mismo la obligación que deberá cumplir la autoridad estatal, constituyendo así plena prueba en su contra y sin que pueda desconocerse su carácter de auténtico. Transcribió sobre la autenticidad, apartes del libro del Doctor Jairo Parra Quijano sobre los documentos públicos y concluyó que, tanto la ley como, el acto administrativo están contenidos en documentos públicos, toda vez que son expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y como tales gozan de la presunción de legalidad y las autoridades que tengan el deber de hacerlos cumplir no pueden abstraerse de sus obligaciones.

Siendo la ley título ejecutivo, le permite al particular exigir cumplimiento por el trámite de ejecución singular, aunque como fuente directa y título de la obligación no resulta asimilable al título que contiene la obligación civil ordinaria que debe ser aportado como prueba junto con la demanda de ejecución ordinaria.

Por el contrario, la ley según lo dispone el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil no necesita prueba, mientras que el acto administrativo sí, según lo dispone el artículo 251 ibídem. Pero como negación indefinida que es la que afirma el incumplimiento del deber de hacer o no hacer por parte de la autoridad, no requiere prueba como lo ordena el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

En relación con el tema, el a quo concluyó que, no podría ser de otra manera, dado que la intención del legislador según los antecedentes de la ley 99 de 1993 fue la de facilitar la participación ciudadana en el control y vigilancia efectiva de la gestión pública en materia ambiental, objetivo que se vería truncado si se hiciera jurisdiccionalmente la exigencia de aportar la prueba del incumplimiento.

En cuanto a la acción propuesta, consideró el Tribunal de instancia que no todos los mandatos de la ley 99 de 1993 alcanzan el mismo grado de exigibilidad inmediata y concreta, tal como sucede con los artículos 1, numerales 6 a 11 de los cuales se predica su incumplimiento. Luego de transcribirlos concluyó que "... de tales principios no es deducible con claridad y especificidad su incumplimiento, dado su carácter relativo que impide objetivar su eficacia, pues determinar cuanto se tuvo en cuenta el proceso de investigación científica en la formulación de políticas ambientales o hasta donde sirvieron de instrumentos para la toma de decisiones los estudios de impacto ambiental, no son casos fácilmente mensurables".

Repite que por ser una negación indefinida de no darse cumplimiento, no requiere prueba y es en la autoridad obligada a la ejecución de la ley, en quién recae la obligación de contestar el requerimiento y refutar el dicho del demandante.

Luego de transcribir los artículos invocados por los accionantes se refiere a la respuesta dada por el señor Ministro de Justicia de la cual concluye que la actividad de erradicación de cultivos ilícitos, realizada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, ha estado enmarcada en el ordenamiento legal que lo rige, tal como lo comprueban los documentos públicos allegados, en los cuales constan las autorizaciones dadas por los funcionarios competentes.

En relación con la aplicación del artículo 117 de la ley 99 de 1993 y del artículo 38 del decreto reglamentario 1753 de 1994 en los cuales se establece un régimen de transición, precisó que los proyectos de erradicación de cultivos ilícitos en el Departamento del Guaviare se iniciaron desde las fechas a que se refieren los conceptos allegados por el señor Ministro de Justicia, se excluye el requisito de obtención previa de licencia ambiental, previsto en el artículo 49 de la ley 99 de 1993, y en consecuencia es admisible la excepción formulada en cuanto la propia ley estableció "la inaplicación de la exigencia de licencia ambiental".

También señaló el Tribunal, la importancia de la recuperación por todos los medios de las áreas de cultivo ilícito que causan mayor daño al ambiente y la dificultad de su recuperación.

Concluyó que en relación con las normas legales citadas por los ejecutantes, no encuentra mérito el Tribunal para dictar mandamiento de ejecución, toda vez que las explicaciones formuladas encuentran aceptación; y en relación con el cumplimiento del acuerdo suscrito con los campesinos y "accionistas", además de no haberse aportado en legal forma, estimó el a quo que por no tratarse de una expresión de voluntad administrativa unilateral, sino de una manifestación mixta de no compromisos que no encajan en la definición de acto administrativo, no es procedente exigir su cumplimiento a través de la presente acción y "por

ende no habría lugar a admitir como título que exprese la obligación vinculante esa clase de documento”.

Se refirió luego el Tribunal, al alegado incumplimiento de algunos artículos del decreto reglamentario 1843 de 1991, en relación con el permiso de operación que deben tener quienes apliquen plaguicidas, para “cada una de sus pistas”, con la previa licencia sanitaria que otorga la Dirección Seccional de Salud y afirmó que prima la función de la “policía antinarcoóticos” y la aplicación de las normas que regulan las actividades de erradicación de cultivos ilícitos.

Finalmente en cuanto al tema de la publicidad sobre plaguicidas y las actuaciones del señor Ministro de Defensa Nacional aclaró que:

“1. La calificación de una conducta personal, aunque oficial, de un funcionario público, no es competencia de este Tribunal, en sede de la jurisdicción especial de cumplimiento ambiental.

“2. Aún en el evento de estar previamente calificada como contrario al ordenamiento legal sobre la materia, por la autoridad competente, ese comportamiento es apenas episódico, aislado y no generalizado; además no podría imputarse de manera global a todo el estamento, no obstante el grado de compromiso contra la imagen institucional que pudiera significar.

“3. La regulación a que se refieren los artículos 186 y 187 del decreto 1843 de 1991, está dirigida a controlar el uso de la publicidad sobre plaguicidas, aspecto que es distinto conceptualmente al de propaganda, que es los que comunmente (sic) se predica de una actividad dirigida a exaltar un programa gubernamental. Por lo tanto, en estricto sentido la normatividad bajo cita no sería aplicable al caso traído a colocación por los demandantes”.

De conformidad con lo anterior el Tribunal concluyó que no se habían incumplido las normas invocadas por los accionantes y se abstuvo de librar el mandamiento de ejecución pedido.

EL RECURSO INTERPUESTO

Los accionantes apelaron la anterior decisión y precisaron las razones de su inconformidad en lo siguiente:

Como líderes comunales que son buscan contribuir a la protección y defensa del medio ambiente y la acción interpuesta no tuvo como motivación “...defender el narcotráfico y la deforestación...”

No puede confundirse la lucha contra el narcotráfico con la violación de los derechos humanos, de la Constitución y la ley y en la Procuraduría, en la Defensoría del Pueblo y en el Ministerio del Medio Ambiente existen testimonios de personas que han sido atropelladas en su dignidad y derechos por cuenta de una fumigación indiscriminada y existen pruebas de los daños causados a cultivos lícitos de pancoger, con lo cual se somete al hambre y a la desocupación a familias colombianas.

Cuestionan lo afirmado por el señor Ministro de Justicia sobre los estudios ambientales, porque pretende que se apliquen en el Guaviare, estudios efectuados en el municipio de Corinto (Cauca), cuando las condiciones topográficas y ambientales son diferentes.

Anotan que el Tribunal de instancia no consideró lo afirmado en la demanda, en relación con las reservas de tipo técnico que existen frente al glifosato, en razón de la carencia de equipos de análisis técnicos y seguimiento respecto a las dosis apropiadas, ya que esto se maneja en el secreto militar y no se ha considerado el carácter corrosivo y / o irritante frente a los ojos y mucosas nasales de las personas expuestas a nivel ocupacional o ambiental, su carácter de tóxico en Estados Unidos, la falta de conocimiento sobre su impacto en la salud y su calificación como cancerígeno y abortante.

Todo lo anterior, además de que se han fumigado cultivos inferiores a tres hectáreas cuya erradicación debía hacerse de manera manual.

Insisten en que el Consejo Nacional de Estupefacientes no tiene las licencias ambiental y sanitaria para realizar las actividades de aspersión aérea de glifosato en el Departamento del Guaviare y esa sola circunstancia obliga a las autoridades a tomar todas las medidas que conduzcan a la compensación, corrección y mitigación de los efectos ambientales las cuales no se han tomado.

En el Departamento del Guaviare jamás se ha hecho un estudio previo del impacto ambiental y socio - económico que podían tener las actividades de fumigación y si bien es cierto que se comparte la decisión de erradicar los cultivos ilícitos, no es posible aceptar que por presiones internacionales se violen la Constitución y las leyes y se atente gravemente contra el ecosistema amazónico.

Afirman que el juez de este proceso, no puede olvidar que el problema planteado no se puede abordar únicamente con el examen exegético de los incisos, parágrafos y artículos de las normas, sino con la trascendencia que tiene su incumplimiento en materia ambiental y social, ya que hay miles de familias que derivan su sustento en la siembra de cultivos ilícitos, por la desesperación y el afán de sobrevivir frente a una política de discriminación y marginamiento social a que han sido sometidas vastas zonas del país. No son narcotraficantes.

Llaman la atención del juez de segunda instancia sobre el hecho de que ellos aportaron los documentos que tuvieron a su alcance para probar los hechos de la demanda, pero que como dichas pruebas eran insuficientes solicitaron la práctica de otras pruebas, que conducirían a su juicio, a demostrar que las autoridades demandadas estaban violando las normas invocadas, las cuales no fueron practicadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente afirman que en la decisión apelada se desconoció el artículo 80 de la ley 99 de 1993, según el cual si el juez no ha obtenido respuesta del funcionario requerido debe proceder a decretar la ejecución, lo que no se hizo, a pesar de que el término ya se había vencido, cuando el Tribunal ya se pronunció, afirmando en parte motiva que el escrito del señor Ministro de Justicia y del Derecho se presentó dentro del término señalado en la respectiva providencia.

Solicitan que se acceda a las pretensiones de la demanda.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Corporación tiene establecido que el conocimiento de las acciones de cumplimiento, como la que ahora se resuelve, corresponde a su Sala Plena Contencioso Administrativa.

Es claro que se trata del ejercicio de la acción de cumplimiento de la ley o de actos administrativos, en materias ambientales regulada por los artículos 77 y siguientes de la ley 99 de 1993, a la cual se le aplica el procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil y lo primero que debe resaltar la Sala, es la inconveniencia y la dificultad de aplicar las normas que rigen el proceso ejecutivo tendiente a hacer efectivas las obligaciones entre particulares, a aquel mediante el cual se pretende el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

En efecto, las autoridades públicas que actúan dentro de un Estado de Derecho están sometidas al principio de legalidad, el cual implica que solo pueden realizar aquellas actividades que les han sido atribuidas como competencias propias de su cargo y respecto de las cuales tienen la obligación de ejercerlas y cumplirlas. Así las cosas, más que un título ejecutivo en el que conste una obligación clara, expresa y exigible, la ley es para las autoridades que ejercen funciones públicas, la fuente de la cual deriva su potestad de ejercicio y a la vez su obligación de ejercer o realizar una actividad, que constituye la concreción de una función estatal.

En relación con las acciones de cumplimiento en materia ambiental, reguladas por la ley 99 de 1993, ha dicho la Sala que se requiere que exista una obligación determinada y que ofrezca certeza acerca del derecho que se pretende reclamar y en el caso de autos se trata, según los términos del memorial presentado por los accionantes, de que el Consejo Nacional de Estupefacientes cumpla con lo dispuesto en diferentes normas sobre obtención de licencia sanitaria, de licencia ambiental y el cumplimiento de los demás requisitos exigidos para realizar actividades que afectan el medio ambiente.

En relación con este aspecto, se observa que el Consejo Nacional de Estupefacientes debe cumplir las normas legales aplicables a la actividad que le ha sido atribuida, como competencia propia, de erradicar los cultivos ilícitos, es decir, que existe una obligación determinada, de manera expresa por el ordenamiento jurídico la cual es la que los accionantes pretenden que se cumpla.

Y en relación con el derecho correlativo que los accionantes reclaman se trata del hoy consagrado en la Constitución Nacional, artículos 79 y 80, el derecho a un ambiente sano.

Así planteados los términos de la acción ejercida, debe la Sala, establecer si realmente ha existido el incumplimiento alegado por los interesados y si así lo fuerte, si es precedente el mandamiento de ejecución solicitado.

De conformidad con lo dispuesto por el literal g) del artículo 91 de la ley 30 de 1986 es función del Consejo Nacional de Estupefacientes la 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”.

Dichas decisiones son ejecutadas por la Dirección de Policía Antinarcóticos de la Policía Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 423 de 1987, el cual fue adoptado como legislación permanente por el artículo 1 del decreto 2253 de 1991.

El Consejo Nacional de Estupefacientes, en ejercicio de la competencia citada, en el año de 1992, autorizó la erradicación de cultivos de amapola y posteriormente amplió dicha autorización a otros cultivos ilícitos y precisó las facultades de la División Antinarcóticos de la Policía Nacional, en esta materia, mediante la resolución No. 001 del 11 de febrero de 1994. (Folios 104 y siguientes del expediente). Con anterioridad, el 11 de octubre de 1993, en comunicación #001998, dirigida al señor Director General del Fondo de Estupefacientes, el señor Ministro de Salud conceptuó:

“En relación al concepto solicitado por esa Dirección respecto a la fumigación con herbicidas de los cultivos ilícitos de coca y marihuana solicitado en su oficio de septiembre pasado, me permito recordar a esa entidad que en enero de 1991 el Consejo Nacional de Estupefacientes fijó una estrategia de acción basada en principios universales sobre el reconocimiento previo de las áreas de cultivo, la selección de los métodos de aplicación y el planteamiento de los operativos.

“Adicionalmente, el Ministro de Salud presentó al Consejo Nacional de Estupefacientes un Plan de Salud basado en los principios de la vigilancia epidemiológica, el cual se constituye, en asocio con la auditoría ambiental, en garante de la protección de la salud de las personas y del ambiente.

“Por las consideraciones anteriores, este Despacho considera apropiado el ratificar la validez y conveniencia de la estrategia de acción fijada en el comunicado emitido por el Consejo Nacional de Estupefacientes el 31 de enero de 1992 respecto a las normas que guían el proceso de erradicación de la amapola, las cuales deben ser mantenidas en el nuevo uso que se propone”.

Y por su parte, el Gerente General del INDERENA, en comunicación dirigida al mismo Director General del Fondo de Estupefacientes, con fecha 8 de octubre de 1993, precisó:

“Hago referencia a su comunicación No. 11709 del 3 de septiembre del presente año en relación con el documento erradicación de cultivos de marihuana, para sustentar la autorización de fumigar con herbicidas los cultivos ilícitos de coca y marihuana en todo el país.

“Cabe recordar el ‘comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes a la Opinión Pública Nacional sobre la erradicación de cultivo de amapola (Santa Fé de Bogotá, enero 31 de 1992)’; en él se fija una estrategia de acción basada en: Reconocimiento previo de las áreas de cultivo, la selección de métodos y áreas de erradicación y el planeamiento

operacional. En relación con éste último aspecto el comunicado establece que se debe realizar una fijación de normas específicas y técnicas prioritarias a observar en el procedimiento policial.

“Al iniciarse el proceso de fumigación en el Departamento del Huila, la Policía Antinarcóticos estableció diez (10) normas entre las que cabe destacar en el aspecto ambiental: No se aplicará el herbicida sobre zonas pobladas, criaderos de peces, abejas, aves u otros animales y en Áreas de Manejo Especial; no se fumigará en sitios cercanos a cursos o fuentes de agua; no sobrevolar acueductos, escuelas y demás lugares que representan riesgos para la salud humana y sanidad ambiental.

“En estas condiciones el INDERENA ratifica la aceptación de la estrategia de acción fijada en el comunicado del Consejo Nacional de Estupefacientes en su comunicado del 31 de enero de 1992, destacando la importancia que debe tener el cumplimiento de las normas específicas y técnicas que se establecieron para el proceso de erradicación del cultivo de amapola y que se deben mantener para la erradicación de cultivos de coca y marihuana.

“Igualmente, siguen siendo válidas las observaciones formuladas por el INDERENA en comunicación dirigida a los Ministros de Defensa y Justicia (Febrero 5 de 1992) en relación con la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales en su jurisdicción y del INDERENA en todos los Parques Naturales Nacionales y la necesidad de contar con la Auditoría Ambiental para supervisión y control ambiental del proceso de erradicación de cultivos ilícitos”.

Para esta época, la norma aplicable era el artículo 91, literal g) de la ley 30 de 1986, a la cual le dió cumplimiento en los términos precisados al Consejo Nacional de Estupefacientes.

Posteriormente fue expedida la ley 99 de 1993, la cual fue publicada en el Diario Oficial #41146 del 22 de diciembre de 1993 y estableció las licencias ambientales para la realización de actividades y ejecución de obras que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

Aunque dicha ley, en su artículo 118 dispuso que regiría a partir de la fecha de su promulgación, en el artículo 117, inmediatamente anterior previó un régimen de transición al disponer que “los permisos y licencias concedidos continuarán vigentes por el tiempo de su expedición. Las actuaciones administrativas iniciadas continuarán su trámite ante las autoridades que asuman su competencia en el estado en que se encuentren. Las normas y competencias establecidas en la presente ley son de vigencia inmediata y se aplicarán una vez se expidan los correspondientes reglamentos, cuando sean necesarios”.

El sistema de licencias ambientales fue reglamentado por el decreto 1753 de 1994, el cual en su artículo 38 dispuso:

“Régimen de Transición. Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de

carácter ambiental que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación de planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

“ ...

“Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán Licencia Ambiental ...

“Lo anterior no obsta para que dichos proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental” (Se resalta).

Estando debidamente establecido que la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad asignada al Consejo Nacional de Estupefacientes desde el año de 1986, que la ejecuta a través de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y que la inició con anterioridad a la expedición de la ley 99 de 1993 y de su decreto reglamentario, tal como lo demuestran los conceptos de las autoridades de salud y del medio ambiente a que se ha hecho referencia, se llega a la conclusión de que a dicha actividad se le aplica el régimen de transición que fue consagrado en la misma ley y desarrollado en su decreto reglamentario, según el cual no se requiere la licencia ambiental y puede seguirse desarrollando, sin perjuicio de que las autoridades ambientales que lo consideren necesario puedan intervenir, para que se cumplan las normas que regulan el medio ambiente con el fin de conservarlo sano, de recuperarlo o de restaurarlo según el caso.

Así lo consideró la misma Ministra del Medio Ambiente, en comunicación del 20 de diciembre de 1994, dirigida al señor Ministro de Justicia y del Derecho, que obra a folio 119 del expediente, en la cual se manifiesta que: “...Es necesario advertir que el concepto emitido por el Inderena conserva su validez jurídica, toda vez que era la entidad competente en materia ambiental antes de la entrada en vigor de la ley 99 de 1993 y dió aplicación a la normatividad vigente en ese momento. Debe agregarse que la fumigación obedece a una política de control de orden público, por lo tanto no tiene solución de continuidad, motivo por el cual la situación de las fumigaciones cabe perfectamente dentro del régimen de transición.”

Si la actividad de erradicación de cultivos ilícitos se rige por el citado régimen de transición y para realizarla el Consejo Nacional de Estupefacientes cumplió con las normas vigentes en su oportunidad, no se da a juicio de la Sala el incumplimiento de la ley 99 de 1993 y de las normas constitucionales invocadas por los accionantes y por lo tanto no resulta procedente el mandamiento de ejecución solicitado.

Por lo demás, consta en el expediente que el Consejo Nacional de Estupefacientes para realizar las actividades ahora cuestionadas precisó una serie de parámetros, como son los enunciados en la resolución 001 del 11 de febrero de 1994, según los cuales en primer término debe hacerse un reconocimiento preciso de la ubicación de los cultivos ilícitos, su extensión, el medio circundante, sus características, los riesgos potenciales, la existencia y aprovechamiento de cultivos tradicionales y su localización, todo lo cual se precisará conjuntamente con el ICA, con el Inderena y con el MINISTERIO DE SALUD.

Igualmente, el método de aspersión aérea controlada está sujeto a monitoreo y evaluación permanente y a un plan específico en el cual deben precisarse los lugares de aplicación, la determinación de los recursos humanos a emplear, los equipos que a utilizar, la composición del equipo específico asesor y coordinador de la misión y la fijación de normas específicas y técnicas prioritarias a observar en el procedimiento.

También deben coordinarse dichas acciones con las autoridades locales y contarán con la presencia permanente de un delegado del Ministerio Público, Procuraduría Provincial y de la Fiscalía General de la Nación y deberán hacerse evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos, además de que contarán con una auditoría ambiental encargada de controlar y supervisar la adecuada, técnica y correcta ejecución de la erradicación autorizada.

Finalmente se prevé la existencia de áreas de manejo especial y reservas naturales y la programación de proyectos de rehabilitación social, económica y ecológica.

Los recurrentes afirman que quieren contribuir a la conservación, protección y defensa del medio ambiente frente a la fumigación con glifosato en el Departamento del Guaviare y afirman que el a quo no tuvo en cuenta la petición de pruebas que se hizo en la demanda, ni los cuestionamientos que se hacen el glifosato y a sus efectos en los cultivos lícitos y en los habitantes de las zonas afectadas.

Al respecto debe precisarse que la acción de cumplimiento no permite un debate probatorio como el que mencionan los accionantes y recurrentes, toda vez que se trata simplemente de un mecanismo para hacer que las autoridades cumplan con las leyes que las rigen y den cumplimiento, también a los actos administrativos que les son obligatorios, sin que sea el mecanismo apropiado para establecer la legalidad o ilegalidad de sus actuaciones o para establecer cuestiones técnicas o científicas a través de pruebas judiciales. Ya precisó la Sala que para que proceda la acción de cumplimiento debe existir una obligación determinada, concreta y precisa a cargo de una autoridad pública. Por ello no es válido el argumento de que se violó el debido proceso por el Tribunal de instancia al no practicar alguna prueba solicitada en la demanda. Así como tampoco resulta válido el planteamiento que las pruebas hubieran comprobado la flagrante violación de las normas citadas en la demanda, ya que a través de la acción de cumplimiento no se juzga la legalidad o ilegalidad de las actuaciones oficiales sino que lo que se busca es el cumplimiento, como su nombre lo indica, de una ley o de un acto administrativo.

Por último, los recurrentes afirman que el Tribunal no cumplió los términos señalados en la ley, ya que el Ministro de Justicia fue renuente, al no haber respondido la solicitud de explicaciones oportunamente, en cuanto no lo hizo dentro de los ocho días hábiles a que se refiere el artículo 80 de la ley 99 de 1993.

Al respecto observa la Sala que el auto mediante el cual se le solicitó al citado Ministro, la información en relación con el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos invocados fue notificado personalmente al señor Ministro de Justicia el día 27 de febrero y fue notificado por estado el día 7 de marzo de

1995, quedando ejecutoriado el día 10 de marzo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil.

Contando los 8 días hábiles que establece la ley, el término comenzaría el 13 y vence el 23 por cuanto hubo un día festivo. Por lo tanto, como el memorial del señor Ministro fue presentado el día 23 de marzo, lo fue en tiempo.

Los recurrentes no cuestionan ningún otro aspecto de los propuestos en la sentencia apelada y no estando llamados a prosperar los cuestionamientos que se han analizado, la Sala procederá a la confirmación de la providencia recurrida.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado por medio de su Sala Plena de los Contencioso,

RESUELVE:

Confírmase la providencia de 18 de mayo de 1995 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección primera, mediante la cual decidió abstenerse de librar mandamiento de ejecución contra el Consejo Nacional de Estupefacientes, Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

DIEGO YOUNES MORENO

Presidente (Ausente)

MARIO RAFAEL ALARIO MÉNDEZ

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

JOAQUÍN BARRETO RUÍZ

CARLOS BETANCUR JARAMILLO

JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS

Ausente

GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO

JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO

Los Consejeros...

MIREN DE LA LOMBANA DE MAGYAROFF

CLARA FORERO DE CASTRO

DELIO GÓMEZ LEYVA

NUBIA GONZÁLEZ CERÓN

AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ

LUIS EDUARDO JARAMILLO MEJÍA

ÁLVARO LECOMPTE LUNA

JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ

CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA

DOLLY PEDRAZA DE ARENAS

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

YESID ROJAS SERRANO

CONSUELO SARRIA OLCOS

DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN

Secretaria