

Año	Tipo de Doc.	Tema	Subtema 1	Subtema 2	Subtema 3
1995	Sentencia CE	Licencia ambiental	Erradicación de cultivos ilícitos	Improcedencia	

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA**

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1.995).

CONSEJERA PONENTE: DRA. NUBIA GONZALEZ CERON

Ref: Expediente No. 3454

Acción: de cumplimiento - Apelación sentencia de julio 17 de 1.995, proferida por el Tribunal Administrativo de Huila.

Actor: Javier Roa Salazar

Resuelve la Sala apelación interpuesta por el actor, JORGE ROA SALAZAR, contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, el 17 de julio de 1.995, por la cual resolvió "Abstenerse de librar nombramiento ejecutivo y la orden de suspensión incoadas en las pretensiones primera y segunda del libelo introductorio de la presente acción de cumplimiento".

ANTECEDENTES

1. El ciudadano y abogado JAVIER ROA SALAZAR, con fundamento en los Artículos 77 y siguientes de la Ley 99 de 1.993 y en ejercicio de la acción de cumplimiento allí consagrada, acudió ante el Tribunal Administrativo del Huila, pretendiendo lo siguiente:
 - a) Que mediante el trámite establecido en el Artículo 77 de la Ley 99 de 1.993, se ordene el cumplimiento del Artículo 49 y s.s. de la misma Ley, con el objeto de que tramite la respectiva Licencia Ambiental, de que se realicen los estudios de impacto ambiental, estudio de efectos colaterales y la

fiscalización de las fumigaciones con glifosato en el área rural del municipio, por las autoridades y funcionarios competentes, para el auditaje respectivo.

- b) Con el objeto de preservar la vida de los coasociados, bien jurídico tutelado por la Constitución Nacional, Artículo 11, se ordene por parte de esa Honorable Corporación, la suspensión de las fumigaciones con glifosato en el territorio departamental, hasta tanto no se dé estricto cumplimiento de parte del señor Alcalde y el Comandante de Policía Huila, al Artículo 49 y s.s. de la Ley 99 de 1.993.

2. Normas que se invocan como violadas

El actor considera que, con la omisión puesta de presente en las pretensiones se están vulnerando los siguientes derechos constitucionales: Artículos 11, 49, 79 y 80.

3. Hechos que originaron la acción

"Entre los días noviembre 8 y diciembre 18, se vienen realizando fumigaciones con glifosato en las siguientes zonas: San Antonio, Piedramarcada, Vegalarga, Balsillas y los Cauchos como se puede abstraer de las diligencias adelantadas por la Personería Municipal de Neiva, información sustraída de las actas Nos. 057, 058, 061, 063, 066, 073, 080, 081 y 086 de la COMPAÑÍA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILICITOS DE LA POLICIA NACIONAL".

"Las anteriores localidades, todas pertenecientes al municipio de Neiva, y cercanas a los afluentes del río Las Ceibas, han sido afectadas con las fumigaciones con glifosato, esta actividad se viene desarrollando con autorización del Consejo Nacional de Estupefacientes, sin mediar autorización de la primera autoridad municipal, sin existir un estudio de impacto ambiental como lo requiere el Artículo 49 de la Ley 99, no existe estudio de efectos colaterales, así se pudo constatar por parte de la Personería Municipal, en respuesta a las diligencias solicitadas por esta ciudadano en Oficio de fecha 30 de enero de 1.995".

"Como lo preceptúa la Constitución Nacional en su Artículo 315 numeral 2, el señor alcalde, es la primera autoridad de policía en el municipio, y se supone que las actividades desarrolladas por la policía, en el caso de las fumigaciones con glifosato en la zona rural del municipio de Neiva, son de responsabilidad de la administración como primera autoridad, pero se están desarrollando al margen de la Ley, pues no cumple con los requisitos establecidos por la normatividad ambiental".

"La Policía Nacional a través de sus aeronaves, desarrolla la actividad de fumigación con el elemento químico glifosato, sin que estas actuaciones

tengan un permiso sanitario y sin la fiscalización de los organismos de control local Procuraduría - Contraloría y sin la licencia ambiental correspondiente".

"Ahora bien, es deber constitucional de la primera autoridad municipal el Artículo 19 y s.s. del Estatuto Nacional Ambiental estatuye: **OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL: "La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad; que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requerirán de una licencia ambiental".**

"De lo anterior, debemos concluir que, el señor alcalde como primera autoridad de policía y el señor comandante del departamento de policía Huila, para desarrollar las fumigaciones de cultivos ilícitos en el territorio municipal debe existir los siguientes documentos; 1. - Estudio de Impacto Ambiental. 2.- Estudio de efectos colaterales de las sustancias aplicadas a las regiones. 3.- Fiscalización de parte de las autoridades sanitarias, Procuraduría Regional y de parte de la administración local".

"Una vez analizada la diligencia realizada por el señor Personero Municipal a las actas levantadas entre el mes de noviembre y diciembre de 1.994, podemos concluir las siguientes anomalías: a) Inexistencia estudio de impacto ambiental en las zonas del municipio de ----- en donde se desarrollan las fumigaciones con glifosato; b) Desconocimiento e inexistencia de los estudios de efectos colaterales que puedan repercutir en el medio ambiente de las zonas fumigadas; c) Desconocimiento de la incidencia tóxica que pueda tener en el organismo humano en caso de contaminación de parte de las personas o las aguas de la región o al contaminarse los vertederos del acueducto municipal; d) La única autorización de un organismo gubernamental

que permite la fumigación en nuestro municipio con glifosato y argumentado por las autoridades de policía es la Resolución **No. 001 del CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES**, de fecha 11 de febrero de 1.994, organismo éste que carece de competencia para refrendar actos que en caso de ocasionar daños materiales o en vidas, deberá ser el municipio de Neiva al desarrollar esta actividad sin mediar los estudios pertinentes y más que eso con la omisión en el cumplimiento de los parámetros legales establecidos por el Artículo 49 y s.s. de la Ley 99 de 1.993; e) La falta de fiscalización y control de parte de las autoridades sanitarias y administrativas del municipio, causa desconcierto este hecho, pues poco o nada se hace para preservar la salud de los _____ ante el desconocimiento de la sustancia química glifosato, de la cual además se ignoran sus propiedades químicas y contaminantes al entrar en contacto con el ser humano y su hábitat" (sic).

LA DECISION IMPUGNADA

Invoca el a quo la disposición que faculta a cualquier ciudadano para demandar el cumplimiento de las Leyes o actos administrativos, que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente, mediante el trámite ejecutivo singular reglado en el C.P.C. (Título XI, Ley 99 de 1.993).

Después de resistir las pretensiones del accionante, él a quo hace referencia a la comunicación suscrita por el señor alcalde de Neiva y dirigida al Tribunal Administrativo del Huila, en la que manifiesta que es de conocimiento público que la erradicación de los llamados "cultivos ilícitos" o plantas de donde se extraen sustancias alucinógenas (coca, marihuana, amapola, etc), se ha asumido en el territorio colombiano por el Gobierno Central, a través de entes como el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Sección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, siendo el primero de ellos, el que autorizó el uso del herbicida glifosato.

Estos actos dice el a quo, se hallan avalados por el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables - INDERENA - y por el hoy Ministerio del Medio Ambiente, creado por la precitada Ley 99 de 1.993, el que a través de Corporaciones Autónomas Regionales, ejerce el pleno control de las materias ambientales y ecológicas en el territorio nacional. -Ello por mandato de la norma comentada. -

Las circunstancias descritas, descubren la marginalidad en que se hallan las autoridades contra quienes se encamina la presente acción, respecto al trámite y obtención de la licencia ambiental, deprecada por el demandante, así como para ordenar la suspensión de la actividad fumigatoria en las zonas de cultivos ilícitos, que es la segunda pretensión incoada en el libelo.

"Esta apreciación no es meramente subjetiva, pues tiene asidero en el mismo Estatuto Legal a que se remite el actor, que atribuye la competencia para el otorgamiento de las referidas licencias ambientales, en primer término al Ministerio del Medio Ambiente; en segundo lugar a las Corporaciones Autónomas Regionales - en el ámbito local - y en tercer término, a los alcaldes de los municipios o Distritos con población urbana superior a 1.000.000 de habitantes, con la salvedad delegataria prevista en el Artículo 54 de la mentada Ley, que en nuestro caso no ha ocurrido, o al menos, no es hecho conocido en el proceso".

"Es así como entratándose de una acción que ha de regirse por la vía señalada en ----- Tercero, Sección Segunda, Título XXVII, Capítulos I y s.s. del C.P.C. y a pesar de que tanto en la norma constitucional (Artículo ----) como en la Legal (Artículo 77 Ley 99 de 1.993), se consagra la posibilidad de accionar el efectivo cumplimiento de una Ley o Leyes, además de los actos administrativos, que para el caso específico "tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente", se hecha de menos el acto administrativo que comprometa, con fuerza coercitiva, la voluntad ordenadora de quienes figuran como demandados en la presente acción, esto es, el Título Ejecutivo de que trata el Artículo 488 del C.P.C.".

Con las anteriores consideraciones, el a quo resolvió abstenerse de jurar nombramiento ejecutivo y la orden de suspensión incoados en las pretensiones primera y segunda del libelo introductorio de la presente acción de cumplimiento.

EL RECURSO DE APELACION

En su memoria de sustentación del recurso de alzada, el actor señala que, de conformidad con el Artículo 315 de la C.N., es el alcalde el responsable de los actos de la Policía Nacional y en este caso, es la vida de los neivanos la que se encuentra en potencial peligro, porque se desconoce la composición del elemento químico "Glifosato" y lo que es peor aún, se ignora por parte de las autoridades ambientales y sanitarias, como se ha podido comprobar en las pruebas anticipadas solicitadas, "es absoluta la ignorancia al respecto", mas sin embargo, las fumigaciones continúan aledañas a los cauces de los afluentes del acueducto municipal.

Agrega el apelante, que si el Artículo 49 de la Ley del medio ambiente, para toda actividad fumigadora con el químico mencionado, exige licencia ambiental, ésta es una norma de obligatorio cumplimiento para entes gubernamentales o privados, de tal manera que el alcalde municipal, como primera autoridad de policía, deberá cumplir a cabalidad el mencionado Artículo, así como el Comandante de Policía de Huila.

Concluye el recurrente, que mal podría entonces entrar a esgrimir como título ejecutivo, conforme a los preceptos de la Legislación Procedimental Civil, el acto administrativo mediante el cual se está desarrollando la actividad, pues se ha demostrado que no existe licencia ambiental tramitada por las autoridades de policía para tales efectos.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En el presente caso, se trata como ya quedó visto, del ejercicio de la acción de cumplimiento de la Ley o de los actos administrativos, en materias ambientales regulada por los Artículos 77 y siguientes de la Ley 99 de 1.993, para la cual se aplica el procedimiento ejecutivo singular, regulado por el Código de Procedimiento Civil.

Sea lo primero reiterando la posición de la Sala, puesta de presente en otros casos similares, sobre la inconveniencia y dificultad para 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.

Sobre esta preocupación se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en providencia que desató un recurso de apelación contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, allí se dijo:

" 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". Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 15 de agosto de 1.995, Expediente 2820, Consejera Ponente Doctora Consuelo Sarría Olcos, Actor: Juan Londoño y Otra.

En el caso de ----- se trata, de que el señor alcalde de Neiva y el Comandante de la Policía del Huila tramiten la respectiva licencia ambiental y cumplan los demás requisitos exigidos para llevar a cabo actividades que como la fumigación con glifosato, según el actor, afectan el medio ambiente y la vida.

Sobre el tema objeto de discusión, ya esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse y al efecto definió que la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad que compete al Consejo Nacional de Estupefacientes desde el año 1.986 y que a dicha actividad que se inició con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1.993, se le aplica el régimen de transición que fue consagrado en la

mencionada Ley, según el cual para el ejercicio de dicha actividad no se requiere la Licencia Ambiental y puede seguirse desarrollando, sin perjuicio de que las autoridades ambientales puedan intervenir, con el fin de que se cumplan las normas que regulan el medio ambiente.

Por consiguiente, la Sala hace suyas las apreciaciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo cuando dijo:

"En relación con las acciones de cumplimiento en materia ambiental, regulada por la Ley 99 de 1.993, 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 planteada en los términos de la acción ejercida, debe la Sala establecer si

realmente ha existido el incumplimiento alegado por los interesados y si así lo fuere, si es procedente el mandamiento de ejecución solicitado".

"De conformidad con lo dispuesto por el literal g) del Artículo 91 de la Ley 30 de 1.986 es función del Consejo Nacional de Estupefacientes la de "Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se pueden 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 1.987, el cual fue adoptado como legislación permanente por el Artículo 1° del Decreto 2253 del 1.991.

"El Consejo Nacional de Estupeficientes, en ejercicio de la competencia citada, en el año de 1.992, 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 número 001 del 11 de febrero de 1.994".

"Estando debidamente establecido que la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad asignada al Consejo Nacional de Estupeficientes desde el año de 1.986, que la ejecuta a través de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y que la inició con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1.993 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 dicha actividad se le aplica el régimen de transición que fue consagrado en la misma Ley y desarrollado 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 Ministra del Medio Ambiente, en comunicación del 30 de diciembre de 1.994, dirigida al señor Ministro de Justicia y del Derecho, que obra a folio 119 del expediente, en el cual le manifiesta que "Es necesario advertir que el concepto emitido por el Inderena, conserva validez jurídica, toda vez que era la entidad competente en materia ambiental antes de la entrada en vigor de la Ley 99 de 1.993 y dio 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 Estupeficientes cumplió con las normas vigentes en su oportunidad, no se da a juicio de la Sala el incumplimiento de la Ley 99 de 1.993 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 Estupeficientes para realizar las actividades ahora cuestionadas, precisó una serie de parámetros, como son los enunciados en la Resolución 001 del 11 de febrero de 1.994, 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 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, esta 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 a utilizar, la composición del equipo científico 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 autoridad 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". Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 1° de agosto de 1.995, Expediente No. ----- Consejera Ponente, Doctora Consuelo Sarria Olcos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

CONFIRMASE la Providencia de 17 de julio de 1.995, emanada del Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual decidió abstenerse de nombrar mandamiento ejecutivo y la orden de suspensión incoadas en sus pretensiones primera y segunda de la acción de cumplimiento, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En firme la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, PUBLIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Salo en su sesión de fecha 26 de octubre de 1.995.

LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Presidente

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

NUBIA GONZALEZ CERON

YESID ROJAS SERRANO