

Al responder cite este número
DEF16-0000068-DOJ-2300

Bogotá D.C., 9 de agosto de 2016

Doctora
MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Consejera Ponente
Sección Primera
CONSEJO DE ESTADO
E.S.D.

3F + 8A.
S. SECCION PRIMERA
2016AGO 9 4:36PM
CONSEJO DE ESTADO

Asunto: Expediente No. 11001032400020040036401
Nulidad del artículo 1, parágrafo 2 de la Resolución 0013 de 2003 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, por la cual se revocan las Resoluciones 0001 de 1994 y 0005 de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos
Actor: Raúl Ramírez Muñoz
Contestación de demanda

NATHALIA GAONA CIFUENTES, actuando en nombre y representación de la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Directora (E) de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mismo Ministerio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 6, del Decreto-Ley 2897 de 2011, y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, procedo dentro del término legal a **contestar la demanda** dentro del proceso de la referencia, así:

1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se demanda la nulidad del parágrafo 2 del artículo 1º de la Resolución 0013 de 2003 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, por medio de la cual se revocan las Resoluciones 0001 de 1994 y 0005 de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, por considerar que la norma en cuanto autoriza la aplicación del PECIG en el Sistema de Parques Nacionales Naturales vulnera el artículo 91 (literal g) de la Ley 30 de 1986; el artículo 5 de la Ley 99 de 1993; el artículo 1º del Decreto 216 de 2003; el artículo 336 (literal b) del Decreto Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente; el artículo 30 (numerales 1 y 8) del Decreto 622 de 1997; y el artículo 102 (literales c y d) del Decreto 1843 de 1991.

Como concepto de la violación se aduce la ausencia de concepto favorable de las autoridades ambientales, la vulneración de la normatividad ambiental, el desconocimiento de competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la extralimitación de funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:

- 1.1. Respecto de la ausencia de concepto favorable de las autoridades ambientales, afirma el actor que se autorizó fumigar los cultivos ilícitos ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales sin autorización del Ministerio de

Bogotá D.C., Colombia

Ambiente conforme lo exige la Ley 30 de 1986 y, en su lugar, se tuvo en cuenta un concepto dado por el INDERENA en el año 1993, que no resultaba válido para la ejecución del PECIG.

- 1.2. Acerca de la vulneración de la normatividad ambiental, señala el demandante, que se viola el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables que prohíbe la ejecución del PECIG en el área de parques nacionales; el Decreto sobre Sistema de Parques Nacionales que prohíbe la ejecución de estas actividades, así como el uso de sustancias tóxicas y contaminantes; y el Decreto sobre uso y manejo de plaguicidas que prohíbe su aplicación en áreas de protección de cuerpos de agua, parques naturales y zonas de reserva.
- 1.3. Sobre el desconocimiento de la competencia del Ministerio de Ambiente y la extralimitación de funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, aduce el actor que se incumplieron las Resoluciones 0341 y 1065 de 2011 expedidas por la máxima autoridad ambiental, que disponían la erradicación manual de cultivos ilícitos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el cumplimiento de un Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos mediante aspersión aérea con Glifosato. De manera que el Consejo Nacional de Estupefacientes al haber autorizado la aplicación del PECIG en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales sin el cumplimiento de los requerimientos del Plan de Manejo Ambiental violó esta prohibición y actuó en desconocimiento de la competencia del Ministerio de Ambiente en esa materia.

2. PROBLEMA JURÍDICO CONCRETO

El problema jurídico a resolver en este proceso consiste en establecer si el Consejo Nacional de Estupefacientes al autorizar la aplicación del PECIG (Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato) en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoció las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto a la exigencia de concepto previo para desarrollar el programa, vulneró la prohibición contenida en normas ambientales sobre aplicación del PECIG en áreas protegidas, la utilización de sustancias tóxicas y contaminantes y el cumplimiento de un Plan de Manejo Ambiental, por todo lo cual se afirma se excedió en el ejercicio de sus funciones legales.

3. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que respecto de la legalidad del parágrafo 2 del artículo 1º de la Resolución 0013 de 2003 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, se configura la excepción de cosa juzgada, por haber sido decidida la *causa petendi* en sentencia anterior de la Sección Primera del Consejo de Estado.

En efecto, mediante sentencia del 11 de diciembre de 2013 proferida dentro del proceso 2004-227, la Corporación declaró la nulidad de la disposición demandada por considerarla contraria al artículo 336 (literales b y c) del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y al Decreto 2811 de 1974, respecto de los cuales se afirmó que constituían una clara manifestación del principio de precaución, por cuanto se verificó que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales

Bogotá D.C., Colombia

Naturales conllevaba un riesgo potencial al medio ambiente que podía calificarse como grave e irreversible.

Al respecto, se advierte que existe uniformidad de la norma objeto de demanda, en cuanto el acto acusado de ilegalidad en ambos casos corresponde al parágrafo 2 del artículo 1º de la Resolución 0013 de 2003 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Se encuentra que los demandantes en ambos procesos coinciden en afirmar que la disposición acusada vulnera el artículo 336 (literal b) del Código de Recursos Naturales y Normas de Protección Ambiental; el artículo 30 (numerales 1 y 2) del Decreto 622 de 1977; el artículo 102 del Decreto 1843 de 1991; el artículo 91 (literal g) de la Ley 30 de 1986 y el Decreto 2811 de 1974. Adicionalmente, se advierte que resultan coincidentes los argumentos y cargos de vulneración planteados en los dos procesos, los cuales se dirigen a cuestionar la aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, por considerar que ello desconoce la protección especial que se debe brindar a estas áreas y vulnera las prohibiciones legales sobre el particular.

La Sala consideró que la norma acusada resultaba violatoria de las disposiciones superiores invocadas en la demanda, al considerar que el Sistema de Parques Nacionales Naturales se erige como un área protegida por su importancia ecológica, lo cual encuentra en la Constitución y en la ley una protección reforzada que plantea la aplicación del “*principio de precaución*”, según el cual “*cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave e irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia.*”

Al respecto, se señaló en la citada sentencia:

*“...La Sala comparte el decir del Ministerio Público cuando afirma que los artículos 1, 2, 7, 328, 332, 334 inciso 2 y 336 literales a y c del Decreto 2811 de 1974 que estiman violados los actores, tienen como elemento común “implementar y hacer efectivo el denominado principio de precaución”¹. Particularmente los literales b y c del artículo 336, desarrollan el anotado principio en tanto que proscriben que en el Sistema de Parques Nacionales Naturales se introduzcan, viertan, distribuyan, usen o abandonen sustancias que **puedan** perturbar los ecosistemas o causar daño en ellos, así como el uso de productos químicos².”*

Respecto de la vulneración del principio de precaución por el parágrafo 2 del artículo 1º de la Resolución 0013 de 2003, sostiene la Sala que:

“La doctrina y la jurisprudencia han fijado parámetros para establecer correctamente la aplicación al mentado axioma bajo el escenario de intervención del Estado, es decir, cuando las autoridades actúan en ejercicio de las obligaciones de salvaguardar el medio ambiente y para el cumplimiento de ella, les es forzoso obrar permitiendo o limitando la actividad de intrusión ambiental. No obstante, nada impide que las

¹ Folio 787 del cuaderno No. 2

² Decreto 2811 de 1974. Artículo 336º.- En las áreas que integran el sistema de parques Nacionales se prohíbe:

(...)

b. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas, o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos;

c. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada;

mismas reglas se apliquen cuando el cumplimiento del deber del Estado es de abstención o se traduce en una obligación de no hacer, también en esos eventos debe darse aplicación al principio de precaución.”

Respecto de la evaluación científica del riesgo, señaló la Corporación, que *“Una vez se precisa la incertidumbre científica del riesgo es menester confirmar si existen estudios científicos que permitan arrojar una duda razonable, una hipótesis que verifique la existencia del riesgo que representa la aplicación de la tecnología en el medio ambiente o en la salud.”*

Además, se afirmó:

“... En el presente caso se allegaron distintas conclusiones de estudios científicos que mostraron daños que pueden producirse por la aspersión en las áreas de los Parques Naturales Nacionales. Según lo expuesto, se encuentra plenamente establecido que existen evaluaciones científicas del riesgo de daños por la aspersión con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, acaeciendo el segundo presupuesto exigido para establecer si la decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes contradice el principio de precaución.”

En relación con la proporcionalidad de la medida, se afirmó en la sentencia que *“cuando se juzga la proporcionalidad de un acto administrativo se hace un juicio de legalidad del mismo concentrado en la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de los medios contenidos en aquel, para el cumplimiento de los fines estatales.”* Sobre el asunto, se sostuvo:

“Con todo, el sacrificio del medio ambiente que implica la ejecución de la decisión administrativa demandada resulta mayor al beneficio que pueda lograrse con la erradicación de cultivos ilícitos, si bien no se pueden establecer a ciencia cierta los daños ambientales que pueda causar dicha actividad, su eventual acaecimiento daría al traste con uno de los postulados de más relevancia dentro del diseño de Estado acogido en la Carta Política. Se trata, ni más ni menos, que de evitar que se vea frustrada la intención del constituyente de tomar las medidas necesarias para asegurar la existencia del entorno necesario para la vida de los seres humanos, por contera, el que este fin ceda ante la medida de orden público adoptada denota un desequilibrio ilícito en términos de la ponderación, aseveración que nos conduce indefectiblemente a la conclusión de que la medida no resulta proporcional.”

Por lo anterior, se concluye que la firmeza de la decisión judicial que resolvió el fondo del asunto planteado, genera la imposibilidad de dictar una nueva decisión sobre la norma acusada por existir identidad de objeto y *causa petendi*, por lo cual deberá estarse a lo resuelto por la Sala en la citada sentencia.

4. PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado declarar probada la excepción de COSA JUZGADA respecto del parágrafo 2 del artículo 1º de la Resolución 0013 de 2003 expedida por el Consejo Nacional de

Bogotá D.C., Colombia

Estupefacientes y, en consecuencia, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia del 11 de diciembre de 2013 proferida por la Corporación dentro del proceso 2004-227.

5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

5.1 Copia de la parte pertinente del Decreto 2897 de 2011, en cuyo artículo 15, numeral 6 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

5.2 Copia de la Resolución 0641 de 2012, por la cual se delega la representación judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, para intervenir en los procesos ante el Consejo de Estado.

5.3. Copia de la Resolución 0465 de 2016, por la cual se encarga a la suscrita del empleo de Director Técnico de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

5.4. Copia del Acta de Posesión de la suscrita en el cargo de Directora (E) de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.5. Copia del Oficio en el cual se exponen las razones por las cuales no se requiere presentación personal de este memorial por parte de la suscrita.

6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Calle 53 No. 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio para recibir notificaciones notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De la Honorable Consejera,


NATHALIA GAONA CIFUENTES
C.C. 33.367.694 de Tunja
T.P. No. 148.384 del C. S. de la Jra.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró y revisó: Ángela María Bautista Pérez 
Aprobó: Nathalia Gaona Cifuentes

EXT16-0025304, EXT16-0025305, MEM16-0005815, MEM16-0001529

T.R.D. 2300-540-10