C.

La justicia es de todos | Minjusticia

Al responder cite este número
MJD-DEF19-0000037-DOJ-2300

Bogotá D.C., 11 de abril de 2019

CONSEJO DE ESTADO
S. SECCION PRIMERA
9F
2019ABR11 4:20PM

Doctor
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero Ponente, Sección Primera
CONSEJO DE ESTADO
Calle 12 No. 7 - 65
Ciudad

Asunto: Expediente No. **2016-00080-00**.
Nulidad del Decreto 2467 de 2015.
Actor: Marco Fidel Ramírez Antonio.
Contestación de la demanda.

Honorable Consejero,

NÉSTOR SANTIAGO ARÉVALO BARRERO, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6 del Decreto 1427 de 2017, y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución No. 0641 de 2012 por el Ministro de Justicia y del Derecho, procedo a contestar la demanda dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

1. NORMAS DEMANDADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

Se demanda la nulidad del Decreto 2467 de 2015 *"Por el cual se reglamentan los aspectos de que tratan los artículos 3,5, 6* y 8 *de la Ley 30 de 1986"*, por considerar que

vulnera los artículos 7, 40 y 330 de la Constitución Política debido a una invasión indebida en los márgenes de la autonomía del ordenamiento jurídico por la falta de competencia del Gobierno Nacional para expedir tal reglamentación, la que afirma se trata de una desviación de poder, la falsa motivación, el desconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación y el derecho que le asiste a los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual abarca la participación democrática en el proceso de socialización y construcción de las normas, que para los colectivos étnicos se traduce en el derecho a la consulta previa que le concede la normativa superior como un reconocimiento a los bienes inmateriales relacionados con los usos tradicionales de la cannabis de los cuales son acreedores.

2. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA ACUSADA.

2.1. Derogatoria expresa:

Antes de exponer las razones constitucionales o legales que puedan sustentar la legalidad del Decreto 2467 de 2015, se hace necesario referir el marco normativo que en la actualidad regula el uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional para la obtención de las licencias correspondientes, a saber:

- Acto legislativo 02 de 2009.
- Ley 30 de 1986.
- Ley 1787 de 2016, que reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009 y cuyo objeto consiste en crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano.
- Decreto 613 de 10 de abril de 2017 (modificado por el Decreto 631 de 2018) que reglamentó la Ley 1787 de 2016 y que contiene las disposiciones transversales a las licencias de fabricación de derivados de cannabis, otorgada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de uso de semillas para siembra, de cultivo de

plantas de cannabis psicoactivo y de cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo (licencias otorgadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho).

- Resoluciones Nos. 577 y 578 del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Resoluciones Nos. 2891 y 2892 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social, y
- Resolución No. 579 de los Ministerios de Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho, y Agricultura y Desarrollo Rural.

El Decreto 2467 de 2015 2015 fue derogado de manera integral por el Decreto 780 de 2016, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"*, norma que comenzó a regir a partir de su publicación el día 6 de mayo de 2016; en los siguientes términos:

4.1.1 Derogatoria 'integral. Este Decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, quedan derogados todos los decretos de naturaleza reglamentaria relativos al Sector Salud y Protección Social que versan sobre las mismas materias. Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto.

Igualmente, en su oportunidad, el título 11, parte 8 del libro 2, cannabis, del Decreto 780 de 2016 incorporó en su totalidad lo regulado en el Decreto 2467 de 2015.

De otra parte, el Decreto 780 de 2016 fue sustituido por el Decreto 613 de 2017, *"por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis"*, en los siguientes términos:

Artículo 2°.*Vigencia del decreto. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y sustituye integralmente lo establecido en el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto número 780 de 2016.*

En ese sentido, no resulta suficiente aducir que la norma demandada se encuentra compilada en el Decreto Único, pues pese a que su contenido normativo fue incorporado en éste, la identificación de la norma es diferente, lo cual hace que se trate de un acto distinto con identidad propia.

Además, la fórmula de derogatoria integral de las disposiciones reglamentarias que versaran sobre las mismas materias, constituye una evidencia de que la norma con la identificación inicial ha salido del ordenamiento jurídico.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el Congreso de la República, mediante la Ley 1787 de 2016, contempló la obligación del Estado de asumir el control y la regulación de las actividades de producción, fabricación, adquisición exportación, almacenamiento y comercialización de las semillas de la planta de cannabis en los siguientes términos:

Artículo 3°. *El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan con fines medicinales y científicos, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.*

Parágrafo 1°. *El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conjuntamente reglamentarán lo concerniente a la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, para fines médicos y científicos, así como los productos que los contengan y el establecimiento, conservación, financiación y explotación de cultivos de cannabis para los mismos fines, lo anterior de acuerdo a sus competencias y entendiendo que se levanta con la expedición de esta ley las prohibiciones que sobre la materia existan a nivel nacional.*

Por lo expuesto, se concluye que el Decreto 2467 de 2015 se encuentra fuera del ordenamiento jurídico por lo que no se encuentra produciendo efectos jurídicos que permitan sustentar la afectación de disposiciones de orden constitucional y legal que se expresan en la demanda.

2.2. Consideraciones de constitucionalidad y de legalidad de la norma:

En relación con los cargos acerca de la falta de competencia y falsa motivación del Gobierno Nacional en la expedición del Decreto 2467 de 2015, se considera importante observar que dada su naturaleza reglamentaria, para su aplicación no requiere de la autorización de la ley, como quiera que esta facultad resulta ordinaria al originarse en una disposición constitucional y en cumplimiento de las funciones que le son propias a la Rama Ejecutiva del Poder Público, en el marco de acción que le fija la Constitución Política y la ley.

Los límites y del ejercicio de la facultad reglamentaria restringen la posibilidad de alterar o modificar el contenido de la ley, ampliar su sentido o restringirlo. Para el caso bajo estudio, con el decreto se buscó determinar la reglamentación de un procedimiento que la misma ley ordenó al Gobierno Nacional establecer.

Para el caso que nos ocupa, se encuentra que la expedición del Decreto 2467 de 2015 (compilado por el Decreto 780 de 2016) se ajustó a los parámetros constitucionales para expedición de esta clase de normas. En primer lugar, la Constitución Política en el artículo 189, numeral 11, fija como una de las funciones al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa la titularidad de ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la cumplida ejecución de las leyes.

Como consecuencia del desarrollo de esta atribución constitucional, fue expedido por el Presidente de la República el Decreto 2467 de 2015 a efectos de desarrollar los artículos 3, 5, 6 y 8 de la Ley 30 de 1986 que ratifican la competencia para su emisión en los

siguientes términos:

Artículo 3° *La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales éstos se produzcan, se limitarán a los fines médicos y científicos, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud.*

Artículo 5° *El Consejo Nacional de Estupefacientes, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Salud, reglamentará el control de las áreas donde se cultiven plantas para la obtención o producción de drogas. Estas plantas sólo podrán ser cultivadas previa licencia expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se establezca.*

Artículo 6° *La posesión de semillas para el cultivo de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes, requerirá igualmente autorización previa del Consejo Nacional de Estupefacientes, en las cantidades que el mismo determine.*

Artículo 8° *El Consejo Nacional de Estupefacientes podrá ordenar la destrucción de toda plantación que no posea licencia, o autorizar su utilización para fines lícitos, de conformidad con la reglamentación que se expida.*

En desarrollo y cumplimiento del contenido de este articulado el Decreto 2467 de 2015 y en el marco de la potestad reglamentaria que le asiste el Ejecutivo, el objeto de tal disposición se concretó en la cannabis, aspecto que se ajusta a lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 que disposo el ámbito de regulación frente a las sustancias estupefacientes con fines médicos, sin especificar cuál o cuáles. Así mismo, le otorga la facultad de reglamentar el área de los cultivos, la posesión de las semillas para los cultivos a través de las licencias que otorguen las autoridades que habilita para ello.

Del contenido del Decreto 2467 de 2015 se observa que son determinadas cuáles son las áreas de cultivo, las áreas de producción y fabricación, qué se entiende por

sustancias estupefacientes de acuerdo con las Listas I y II de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, emanada por su Protocolo de Modificaciones de 1972, se señalan los requisitos para la expedición de las licencias de cultivo, de producción y fabricación, de exportación, de posesión de semillas, las condiciones resolutorias de las licencias, los cupos anuales de cultivo, la seguridad de las áreas de cultivo y de producción y fabricación y el sistema de verificación y control de las actividades y operaciones realizadas por el licenciatario de cualquiera de las licencias otorgadas, aspectos que se ajustan a los señalados en los artículos 3, 5 y 6 de la norma legal en comento.

Como se ha observado, con la finalidad de cumplir con las necesidades existentes en el país en ese momento y hacer operativa la aplicación de los mencionados cuatro artículos de la Ley 30 de 1986, esto es, el establecimiento del trámite para la expedición de las licencias para el cultivo de cannabis y la posesión de semillas, su uso y de sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos, no fueron excedidas las facultades otorgadas constitucional y legalmente al Gobierno Nacional.

Adicionalmente, el Decreto Reglamentario 2467 de 2015 sólo estuvo vigente por un lapso de siete (7) meses y, con la expedición de la Ley 1787 de 2016, salió del ordenamiento jurídico por lo que no sería necesaria su declaratoria de nulidad.

Por lo anterior, se considera que se ajusta además a los parámetros que ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, se ha referido al ejercicio debido y a los límites de dicha atribución. Al respecto, esta Sección señaló que la función que cumple el Gobierno con el ejercicio del poder reglamentario es la de complementar la ley, en la medida en que sea necesario para lograr su cumplida aplicación, cuando se requiera por ejemplo, precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en aquella, con el propósito de permitir su ejecución, pero ello no conlleva la interpretación de los contenidos legislativos, como tampoco el modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los

supuestos que contiene. Para el ejercicio de la atribución en cuestión, el ejecutivo debe limitarse a desarrollar la ley y subordinarse a su contenido, en ese orden, no le está dado introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones, ampliar o restringir el sentido de la ley, como tampoco puede suprimirla o modificarla ni reglamentar materias que estén reservadas a ella, pues excedería sus competencias e invadiría las asignadas por la Constitución al legislador.[1]

Igualmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-509 de 1999, señaló frente a la potestad reglamentaria del ejecutivo lo siguiente:

(...) "La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley (...)".

Por tales motivos, el Decreto 2467 de 2015 reglamenta y torna operativo el contenido abstracto de la Ley 30 de 1986 para encauzarla hacia la efectividad de sus postulados y materializar los cometidos fijados por las reglas de la norma con fuerza de ley, proveyendo el trámite que se requiere para la expedición de licencias para el cultivo de cannabis y la posesión de semillas, su uso y de sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos.

En ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República como autoridad competente estaba llamado a afinar las disposiciones jurídicas respectivas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que ella se dirige, es decir, determinar la forma en que debe cumplirse cuando no procede ejecutar directamente la ley.

Así mismo, en relación con la presunta desviación de poder, el Consejo de Estado la ha definido como un comportamiento que "*supone la utilización de los poderes, atribuciones o competencias para el logro de una finalidad contraria a los fines para los cuales se otorgaron. Se*

trata de un vicio que se predica de quien expide el acto administrativo por lo que su prueba requiere de la acreditación de los motivos personales o subjetivos que permearon la expedición del acto"[2].

La desviación de poder exige, para su comprobación, *"demostrar la causal de desviación de poder, lo que implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente, la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se causa, pues se trata de establecer precisamente la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la decisión."[3]*

Como se trata de confrontar los fines queridos por la norma, esto es, los propósitos legales, no es posible invocar, para efectos de demostrar la desviación de poder, argumentos acerca de la conveniencia económica, política, o social de la decisión ya que se trata es de demostrar un fin extraño al establecido en la norma o uno contrario al interés general, esto es, un fin particular o privado.

Del contenido del Decreto 2467 de 2015 no se advierte que se reúnan los aspectos que constituyan los presupuestos referidos para la desviación del poder, pues no se observa en su contenido la presencia de un fin particular, personal o arbitrario de las autoridades que motivaron la elaboración y expedición del acto administrativo demandado o que su finalidad sea opuesta a la Constitución Política y la ley.

En su contenido se encuentra que el Decreto 2467 de 2015 tiene por objeto reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como los procesos de producción y fabricación, exportación, importación y uso de estas y sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos.

En su estructura y contenido se establecen y regulan los aspectos que permiten su implementación como disposiciones generales de las licencias, condiciones generales de

las licencias, requisitos especiales de las licencias, licencia de posesión de semillas para siembra, licencia de cultivo licencia de producción y fabricación, licencia de exportación de derivados de cannabis, comité técnico, seguridad y sistema de verificación y control, todos los cuales no evidencian en su desarrollo un fin opuesto al ordenamiento jurídico ni otro interés que no sea el general y el bien común.

De otra parte, en el escrito de demanda no se aportan pruebas o evidencias que puedan sustentar con certeza y claridad las afirmaciones o manifestaciones de ilegalidad por desviación de poder del Decreto 2467 de 2015 que se puedan tener en cuenta para decretar su nulidad por este vicio que afecta la finalidad del acto administrativo.

Frente a la falsa motivación, se observa que los cargos no corroboran los supuestos en los que el Consejo de Estado ha establecido la prosperidad de la nulidad de los actos administrativos de carácter general:

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente".[4]

En lo concerniente a la consulta previa, es de destacar que se constituye en un derecho fundamental con el que cuentan los pueblos indígenas y demás grupos étnicos para aquellos casos en los que el Estado debe tomar medidas legislativas y administrativas, o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, con la finalidad de proteger su integridad cultural, social y económica, garantizando su derecho a la participación; siempre y cuando se pruebe que se puedan afectar directamente a estos grupos.

En el presente caso no se encuentra inmerso el concepto de afectación directa, dado que en su contenido el Decreto 2467 de 2015 no evidencia que esté interfiriendo ni regulando situaciones que de manera directa afecten a los territorios indígenas o de otras etnias, o que con la regulación del uso de la cannabis para fines medicinales y de investigación, se esté afectando la cosmovisión, y desarrollo social y económico de los mismos, que impliquen la necesidad de aplicar la consulta previa en la materia regulada por el Decreto 2467 de 2015 por lo cual el argumento de la consulta previa no estaría llamado a prosperar.

Adicionalmente, también en relación con la consulta previa, es de destacar que en nuestro ordenamiento jurídico se han regulado los aspectos generales y específicos que orientan esta herramienta, encontrándose que en el Decreto 2613 de 2013 **"por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa."** (compilado por el Decreto 1066 de 2015 **"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior"**), se establece en el artículo 5 los sectores que deben solicitar el certificado de presencia de comunidades étnicas a efectos de elevar solicitud de consulta previa:

Artículo 5°. Oportunidad para la solicitud de certificado de presencia de comunidades étnicas. *Las entidades públicas o ejecutores de los PCA que requieran la certificación de presencia de comunidades étnicas elevarán la solicitud en los siguientes momentos, según el sector de que se trate:*

a) Hidrocarburos-La Agencia Nacional de Hidrocarburos y/o el titular del contrato, solicitará la certificación una vez se hayan adjudicado y suscrito los contratos de las áreas hidrocarburíferas ofrecidas en los procesos competitivos o de asignación directa;

b) Transmisión de energía-La Unidad de Planeación Minero Energética solicitará la certificación una vez se adopte mediante resolución del Ministerio de Minas y Energía, las obras definidas en el Plan de Expansión de la UPME;

c) Generación de Energía-El ejecutor del PCA, solicitará la certificación a partir de la inscripción en fase 2 del registro de proyectos de generación de la UPME;

d) Infraestructura-Las entidades del sector solicitarán la certificación una vez se publiquen en el Secop la contratación de los estudios o estructuraciones de los proyectos o cuando el proyecto ha sido declarado de utilidad pública o de interés social.

El Gobierno Nacional podrá definir la pertinencia de establecer momentos específicos de solicitud de certificado de presencia de comunidades étnicas en otros sectores.

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018, desarrolla *el principio de proporcionalidad y los niveles de consulta con los pueblos étnicos* señalando que ésta es exigida cuando una medida puede afectar directamente a un grupo étnico para de acuerdo con la mayor afectación directa o no habrá lugar a la consulta, señalando al respecto los siguientes criterios:

(...)11.2. Las opciones son la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado (CPLI). Esa diversificación por escalas es el resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas en clave del principio de proporcionalidad. Se trata entonces de establecer límites en la aplicación de los derechos fundamentales, entre ellos los de los grupos étnicos diversos en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos naturales y participación, a partir del balance adecuado entre los principios.

11.3. Cuando la medida no afecte directamente al pueblo étnico[110], la participación corresponderá al estándar de intervención básico que se relaciona con la inclusión de las comunidades en los órganos decisorios nacionales o la mediación de sus organizaciones en cualquier escenario que les interese[111].

Cuando la medida sea susceptible de afectación directa al pueblo étnico, se aplican todas las reglas de deliberación con las comunidades tradicionales, conforme al derecho a la consulta previa y con el propósito genuino de llegar a un acuerdo. En caso de que la consulta sea adecuadamente realizada pero no conduzca a un acuerdo, la administración deberá implementar la medida con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad[112].

La afectación directa intensa aplica cuando una medida amenace la subsistencia de la comunidad tradicional, por lo cual, en principio, la ejecución de la medida requiere el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades tradicionales y en caso de no llegar a un acuerdo, prevalecerá la protección de las comunidades tradicionales. Se da en estos tres casos excepcionales, conforme a los desarrollos jurisprudenciales y del derecho internacional[113]: (i) Traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento[114]; (ii) el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos o tóxicos en sus territorios[115]: (iii) medidas que impliquen un alto impacto social, cultural y ambiental que pone en riesgo su subsistencia[116].

11.4. No obstante, en algunos casos la Corte se ha abstenido de calificar el grado de afectación, pese a que ha identificado la existencia de una perturbación de la entidad suficiente para ordenar la consulta previa. Esa determinación se ha sustentado en que la comunidad debe ser quién determine ese aspecto en el marco de la consulta previa[117]. En otras situaciones, el Tribunal ha verificado la afectación directa, pero ha modulado el grado de afectación ante la existencia de intereses constitucionales en tensión, verbigracia la seguridad nacional[118].(...)

Se considera importante tener en cuenta que para nuestras comunidades indígenas, desde sus ancestros, el uso de la hoja de coca como cultivo y producción hacen parte de la manifestación de su identidad cultural y no la planta de cannabis; en este sentido la Corte Constitucional en la sentencia T-357 de 2018 advirtió:

6. El uso de la hoja de coca como manifestación de la identidad cultural de las comunidades indígenas.

El uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas en nuestro país ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal que, mediante su jurisprudencia, ha reconocido que dicha práctica constituye una manifestación del derecho a la identidad cultural de estas organizaciones. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que esta planta "es un elemento fundamental desde el punto de vista cultural, religioso, medicinal, alimenticio, entre otros, para varias comunidades indígenas del país; por esta razón, varios instrumentos normativos y la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los usos ancestrales de esta planta se encuentran amparados por nuestra Carta, en particular, por el derecho a la identidad cultural y autonomía de dichas comunidades"[55].

6.1 En esa orientación, en el ámbito internacional, el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena en el año 1988, prevé que las Partes adoptarán medidas adecuadas para evitar y erradicar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, con pleno "respeto de los derechos humanos fundamentales, y teniendo en cuenta los usos tradicionales lícitos de dichos cultivos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente"[56].[57]

6.2 A nivel interno, por su parte el artículo 7 de la Ley 30 de 1986 establece que "[e]l Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura".

A su turno, la Ley 67 de 1993[58] establece que "(...) el cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente".

Sobre esto último, la Corte al estudiar la constitucionalidad de la referida ley, mediante sentencia C-176 de 1994, fue clara en precisar que "(...) no se puede colocar en el mismo plano la

planta coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no sólo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos"[59].

Bajo la misma línea, en sentencia C- 882 de 2011, esta Corporación al analizar si el Acto Legislativo 2 de 2009, por medio del cual se prohibió el porte y consumo de sustancias estupefacientes y sicoactivas, incluida la hoja de coca, consideró que (...) el uso, consumo y cultivo de la hoja de coca en las comunidades indígenas hace parte de sus costumbres ancestrales, es decir, es una práctica protegida por los derechos a la identidad cultural y a la autonomía de los pueblos indígenas, y por tanto, amparada por el principio de respeto y protección de diversidad étnica y cultural".

*En este orden de ideas, es claro que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme y pacífica en establecer que el uso de la hoja de coca hace parte de la identidad cultural de las comunidades indígenas en tanto su uso por parte de este colectivo social, precisamente, "(...) se deriva del conocimiento creado por generaciones que han interactuado con esta planta y quienes le han atribuido el calificativo de sagrada en razón a los beneficios y atributos que la misma posee, tanto es así que no constituye solamente un alimento sino que es un elemento importante en la concepción social y religiosa de la comunidad"**[60]**.*

3. PETICIÓN.

Por lo anterior, se solicita respetuosamente al Honorable Consejo de Estado, declarar que el Decreto 2467 de 2015 se encuentra ajustado a derecho y, por tal motivo, se denieguen las pretensiones de la demanda.

4. ANEXOS.

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Ø Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18, numeral 6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

- Ø Copia de la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

- Ø Copia de la Resolución 1010 de 2017 por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Ø Copia del acta de posesión del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5. 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.

Del Honorable Consejero,

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
NÉSTOR SANTIAGO ARÉVALO BARRERO
Director De Desarrollo Del Derecho Y Del Ordenamiento
Juridico del Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha: 2019.04.11 12:19:54 -05:00

Clave:gAjZHRX3FB

NÉSTOR SANTIAGO ARÉVALO BARRERO
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C.C. No. 80.467.462 de Villapinzón (Cundinamarca)
T.P. No. 128.334 del H. Consejo Superior de la Judicatura

Anexos: lo anunciado.

Elaboró: Fernando Augusto Álvarez Góngora, Profesional Especializado.
Revisó y aprobó: Néstor Santiago Arévalo Barrero, Director.

MJD-EXT19–0008390 2019-02-07
T.R.D. 2300 36.152

http://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=eL4MAYohLnmE1BchNEEsloh5dZVyqr8e7s99KBzdfKk%3D&cod=UAteYFL9YeDgsOcVwKbPew%3D%3D

---

[1] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017). SE. 45 Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00390-00(0585-09)

[2] Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. **tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación:** 11001-03-27-000-2015-00044-00 (21848) C.P. **JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

[3] Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 18 de octubre de 2012, radicado:25000-23-25-000-2010-00253-01 (1116-12) C.P. Victor Hernando Alvarado Ardila.

[4] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D. C, veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326)