

Consejeros.

**CONSEJO DE ESTADO.**

Ciudad.

## **DEMANDA CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.**

**Referencia:Acción de Nulidad contra la  
Resolución 0017 de 2001 del Consejo  
Nacional de Estupefacientes.**

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**, mayor de edad y domiciliado en esta ciudad en mi calidad de presidente del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, Organización No Gubernamental de Derechos Humanos, presento Acción de Simple Nulidad consagrada en el art. 84 del Código Contencioso Administrativo, contra la Resolución 0017 de 2001, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes cuyo presidente es el señor Ministro de Justicia **FERNANDO LONDOÑO HOYOS**, basándome en los siguientes:

### **I. HECHOS**

1. El Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la expedición de la Resolución No. 0017 de 2001, creó un mecanismo de Atención y Verificación de Quejas por la “*eventual aspersion de cultivos ilícitos*” que permitiría a las entidades coordinadoras del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos llevado a cabo por aspersion aérea con el herbicida Glifosato, recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias por daños ocasionados con esta actividad a pobladores de los territorios conriados, en el menor

llamado “Plan Colombia”, y que por tratarse de política exterior norteamericana el Congreso de ese país al aprobar las ayudas anuales a dicho plan, ha impuesto algunas condiciones. Ejemplo de ello es el proyecto de ley para ayuda en el exterior 2002 (H.R. 2506), que condiciona al Estado colombiano a cumplir con ciertos requisitos:

*“(1) La fumigación aérea de los cultivos de coca se lleva a cabo en concordancia con los procedimientos para el uso de los químicos que han sido establecidos por la Agencia de Protección Ambiental (EPA), en el Centro para el Control de Epidemias y las compañías manufactureras del químico y, luego de consultar al Gobierno Colombiano, se garantice que las fumigaciones están conformes a las leyes colombianas; (2) Los químicos utilizados en las fumigaciones aéreas, de la manera en que son aplicados, no significan graves riesgos o efectos nocivos para los seres humanos y el medio ambiente; (3) se **establezcan mecanismos efectivos que evalúen las quejas de la población referentes a la afectación de su salud y a los daño de sus cultivos legales causados por la fumigación aérea, así como que se remunere de manera justa a todos aquellos que presenten quejas meritorias; (...)**<sup>1</sup>”*

3. A pesar de la expedición de la resolución, que por demás adolece de nulidad por los argumentos que desarrollaremos más

4. El 9 de octubre de 2002, tras la existencia de múltiples denuncias recibidas en las diferentes regiones en donde se han llevado a cabo las fumigaciones, la Defensoría del Pueblo se dio a la tarea de realizar una investigación y publicarla a manera de Resolución Defensorial N° 0 26, con el objeto de dar a conocer la ineficacia de la Resolución 017 de 2001 del Consejo Nacional de estupefacientes.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

A continuación se presentan los cargos de nulidad en contra de la Resolución 017 de 2001. Así, en primer lugar se alegará la falta de competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes para expedir el acto demandado. Luego, subsidiariamente se atacará la legalidad del acto, invocando la violación de normas constitucionales y legales en que debía fundarse. De otra parte se esgrimirá como argumento de apoyo a la anterior solicitud, la ineficacia de la resolución demandada, asunto que aunque de orden sociológico deberá estudiarse dentro del mas reciente y progresista pronunciamiento de la jurisdicción constitucional. Se solicita la declaratoria de nulidad de la resolución 0017 de 2001 por cuanto el órgano que la expidió es incompetente para hacerlo y subsidiariamente, porque con esta resolución se están vulnerando las normas en las que debería fundarse su constitución.

**1. El Consejo Nacional de Estupefacientes no tiene competencia para expedir la resolución 0017 de 2001.**

causados en casos de fumigaciones cual es el objeto de la anterior resolución.

En su literal los artículos 91 y 92 de la ley 30 de 1986 expresan:

**“ARTICULO 91.** *Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:*

*a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;*

*b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos debe adelantar;*

*c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;*

*d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;*

*e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;*

*las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación. Para tal efecto, impartirá a las autoridades correspondientes las instrucciones a que haya lugar, y*

*g) Disponer la destrucción de los 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.*

**ARTICULO 92. Las resoluciones que dicte el consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento.”**

Los apartes subrayados constituyen el sustento legal de la resolución demandada y como se puede observar, de ninguno de los dos artículos se desprende concretamente que el Consejo Nacional de Estupefacientes tenga la función específica de determinar, mediante resoluciones, mecanismos administrativos para la indemnización de perjuicios causados a los ciudadanos por causa de fumigaciones a cultivos ilícitos, que es el objeto y la esencia de la resolución demandada.

Cuando la norma habla de políticas, por ejemplo, planes y programas para terminar con actividades como la producción comercio y uso de drogas que producen dependencia, se refiere a asuntos totalmente ajenos a los daños que por tales actividades se pueda causar a terceros. Numeral a) del artículo 91 de la ley 30 de 1986.

El literal n) de la misma norma precisa sobre la destrucción de los

Es sabido que una entidad como el CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES no puede mediante una resolución modificar lo establecido en un código como el Contencioso Administrativo, en especial en lo referente al procedimiento con que cuentan los ciudadanos para lograr indemnizaciones por parte del Estado.

Los directivos del CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES no tienen la competencia requerida para modificar el Código Contencioso Administrativo que establece un mecanismo genérico, cuyo procedimiento garantiza la participación de las partes, las pruebas que se requieran para establecer la responsabilidad estatal y la cuantía de la indemnización que debe ser cancelada por parte de la entidad responsable. La elaboración de dicho mecanismo mediante la Resolución 017 de 2001, constituye una desviación de las atribuciones de dichos funcionarios.

En conclusión, la norma no debió producirse o dictarse, toda vez que excede la competencia que fija la ley 30 de 1986, para el Consejo Nacional de Estupefacientes, lo cual configura la causal de nulidad ya referida, por lo cual solicitamos a este Honorable Consejo, se sirva declarar la nulidad de la resolución demandada.

**2. Por medio de la Resolución 017 de 2001, el Consejo Nacional de Estupefacientes viola las normas en que debe fundarse el acto demandado.**

Como cargo subsidiario se presenta el de infracción a las normas en que debió fundarse el acto demandado, por los motivos que se presentan a continuación.

**a. Normas Constitucionales vulneradas.**

**“ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

“**ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

“**ARTICULO 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

#### **b. Normas legales vulneradas.**

- **Código Contencioso Administrativo, “Artículo 86: Acción de Reparación Directa:** La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa...”

a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;

b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos debe adelantar;

c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;

d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;

e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;

f) Disponer, de acuerdo con los indicios graves, que posea, proveniente de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, embarcaciones, vehículos terrestres y uso de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales o terrestres vinculados al tráfico



*g) Disponer la destrucción de los 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.*

**ARTICULO 92. Las resoluciones que dicte el consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento.”**

### **c. Sustentación del cargo.**

El accionante considera que el Consejo Nacional de Estupefacientes incurrió en violación directa de las normas sobre las cuales debió fundarse la Resolución 017 de 2001, por presentarse falta de aplicación, como se puede ver a continuación, con lo cual se genera la causal de nulidad aludida contra el acto demandado.

Todo ordenamiento jurídico presupone una lógica interna que se soporta en el supuesto de la "racionalidad del legislador", supuesto que señala que aquel, en cuanto tal no se contradice, lo que implica que el intérprete debe asumir como "pauta o directriz interpretativa", el carácter sistemático y coherente que se presume del ordenamiento objeto de estudio.

Sobre este presupuesto, el intérprete, al analizar de manera sistemática un determinado ordenamiento jurídico, valga decir, al pretender desarrollar un ejercicio dirigido a entender correctamente

Como se puede observar en las consideraciones de la resolución demandada, el Consejo Nacional de Estupefacientes fundamenta la existencia de la misma, en la necesidad de crear un mecanismo idóneo que permita a los trabajadores rurales afectados por fumigaciones a cultivos ilícitos, obtener indemnizaciones por parte del Estado de manera rápida y oportuna. Sin embargo, consideramos que la resolución 0017 de 2001 debe declararse nula por vulnerar las normas tanto constitucionales como legales ya señaladas.

Consideramos que vulnera el artículo 13 de la Constitución, derecho a la igualdad, por cuanto crea un mecanismo dilatorio e ineficiente para que un sector de la población, que por demás ya se encuentra afectado, logre una indemnización por parte del Estado.

En efecto, los campesinos que han sufrido perjuicios a causa de las fumigaciones efectuadas por orden del Consejo Nacional de Estupefacientes, constituyen un sector de la población que ya está en situación de desventaja y marginación. Contrario al mandato constitucional, la Dirección Nacional de Estupefacientes creó un mecanismo especial y desventajoso para estos ciudadanos, vulnerando el derecho que les acude a recibir un trato preferencial y un mínimo de igualdad ante la ley, y les impide que accedan efectivamente a una indemnización por vía del proceso judicial contra el Estado.

El acto demandado desconoce igualmente el artículo 229 de la Carta Magna, por cuanto impide que los campesinos perjudicados en sus propiedades por las fumigaciones aéreas para erradicar cultivos ilícitos, accedan a la administración de justicia dado que creó un procedimiento dilatorio y perjudicial al que se deben someter los

puedan cumplir con los requisitos ilegales que les exige para probar que tienen derecho a obtener justa indemnización por parte del Estado vía la administración de justicia.

Consiguientemente, esta resolución desconoce el derecho de los particulares a obtener de parte del Estado, la indemnización que debe este último por los daños causados con las acciones u omisiones de sus agentes, dado que el aparatoso mecanismo de indemnización planteado se encuentra diseñado para truncar con trabas administrativas el reconocimiento de dicho derecho.

Igualmente, la resolución demandada inaplicó el artículo 86 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, dado que este artículo ya determinaba el trámite en lo referente a las indemnizaciones que debe el Estado a los particulares por daños cometidos a causa de sus hechos u omisiones.

En efecto, el Código Contencioso Administrativo ha desarrollado un mecanismo por medio del cual los particulares pueden solicitar de las autoridades las indemnizaciones del caso, cuando hayan sufrido perjuicios por causa de acciones u omisiones de la administración. Esta acción de reparación directa tiene un trámite que permite a las autoridades administrativas evaluar el daño sufrido por los particulares y establecer la cuantía de la reparación que debe efectuar la entidad estatal cuya responsabilidad se haya comprometida.

Esta clase de acción permite el control jurisdiccional de la actividad involuntaria o voluntaria, de la administración, como lo regla el presente; y con su instauración se persigue la responsabilidad

jurídico es de orden constitucional, artículo 90 de la Constitución Política: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.<sup>2</sup>

La voluntad del Legislador, por medio de la creación de la Acción de Reparación Directa, fue la de dotar a los gobernados con una acción con la cual se viera garantizado el derecho al debido proceso, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a obtener indemnizaciones por parte del Estado en caso de que éste último por acción u omisión causare perjuicios a los particulares. Es una acción de naturaleza jurisdiccional contemplada en una ley, que sería reemplazada por un trámite administrativo, como es el descrito por la resolución 017 de 2001, lo cual es contrario a la Constitución y la ley.

En este sentido, resulta contrario a la ley que una entidad establezca procedimientos diferentes al ya reglado por el Código Contencioso Administrativo para la indemnización de perjuicios causados por una entidad estatal, aun mas teniendo en cuenta que este nuevo procedimiento impone cargas a los trabajadores rurales que no deben asumir en lo referente a las fumigaciones que les han afectado.

El único ente con competencia para realizar modificaciones a la ley en mención es el Congreso de la República.

Finalmente, la Dirección Nacional de Estupefacientes desconoció de manera flagrante la ley 30 de 1986, dado que esta ley en sus artículos 91 y 92 establece específicamente las funciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes y en ninguno de sus literales ni

Por lo anterior, debe ser declarada la nulidad de la resolución 017 del Consejo Nacional de Estupefacientes, por cuanto constituye una infracción a las normas en las cuales debió fundarse, por los argumentos esgrimidos con anterioridad.

### **III. NULIDAD POR INEFICACIA DEL ACTO ACUSADO.**

A continuación se presentan argumentos de carácter sociológico que se consideran de gran importancia para el estudio de la nulidad que se propone. Se esbozarán primero algunas precisiones conceptuales, para luego describir las razones por las cuales se considera que la Resolución 017 de 2001, resulta ineficaz e inaplicable.

#### **1. Algunas precisiones conceptuales sobre la eficacia de las normas.**

En tanto el Derecho se dicta para ser aplicado a la sociedad, admítase o no su función social, se han realizado múltiples análisis sobre este fenómeno, tanto desde posiciones iusnaturalistas, normativistas o sociológico funcionales; y desde todas ellas interesa sobremanera la situación de las normas tanto en lo relativo a su proceso de elaboración, como en su proceso de aplicación a los hechos sociales, o en su declaración de utilidad práctica y jurídica. Términos como la validez, la vigencia o la eficacia del Derecho y hasta en particular de las normas, o su legitimidad, son los más comunes para el tratamiento de los fines antes expuestos. Estos términos, empleados para referirse a requerimientos formales y políticos del proceso de elaboración de la norma, de los que se ha hecho depender, en ocasiones, la posibilidad real de aplicación de las normas, su realización social, e incluso su

presentarse de conjunto o alternativamente e influyen no sólo en el proceso de creación o durante la aplicación de la norma, sino también en el reconocimiento social que a ellas se brinde.

En la doctrina, a veces, su uso es indistinto, o se le asignan diferentes contenidos, o prevalece el análisis de unos u otros dependiendo de la posición doctrinal que asuma el autor, realizando análisis puramente jurídicos, sin tener en cuenta la realización misma de la norma, o en otras ocasiones se efectúan valoraciones sociológicas excluyendo alguna parte del análisis integral que ha de hacerse, entre poder-norma y sociedad.

Pero en el análisis multifacético e integrador del Derecho no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que con el objetivo de que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encauce, limite, garantice y eduque es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean **eficaces**<sup>3</sup>. En otras palabras que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la

---

<sup>3</sup> En este sentido, Alexy (1997, se refiere a la eficacia social de las normas. Para Soriano, la eficacia es una nota de perfección de la norma, pero no de su calidad, aún cuando reconoce que esta relación ha de serlo sólo desde el punto de vista singular, pues si el Ordenamiento en su conjunto es ineficaz, deja de ser ordenamiento. Por su parte Navarro(1996 ), vincula la eficacia a la normatividad que la norma contiene en correspondencia con la naturaleza social del sistema jurídico, reconociendo entonces una eficacia normativa cuando las normas son acatadas o aplicada su sanción, y otra eficacia causal en cuanto a su incidencia en el comportamiento humano, y ambas como condición previa para la existencia de las normas. En un tratamiento igualmente

utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional.

La eficacia es entonces un condicionante para la existencia de la norma y tal es así, que el desuso u obsolescencia las convierten en inaplicables y provocan su posterior derogación formal, aunque no su expulsión inmediata del Ordenamiento jurídico, ya que perviven y ante un cambio de circunstancias o intereses, los operadores pueden, reinterpretabndolas, rescatarlas y aplicarlas por cuanto están formalmente vigentes.

La exigencia de eficacia jurídica lo ha de ser también en el orden material, social; no basta sólo con la existencia de una normativa jurídica que desarrolle preceptos generales, que impida, que mande o que permita, se requiere la existencia de una correspondencia entre norma y realidad, para que refleje así la situación existente o que desee crearse, manifestándose en consecuencia no sólo la funcionalidad del Derecho, sino también su **legitimidad**<sup>4</sup>, o lo que es lo mismo, la eficacia ideológica de la norma.

La norma, entonces, ha de ser no sólo forma jurídica creada y aplicada, sino que ha de expresar valores sociales y tener como objetivo la consecución del ideal de Justicia imperante en esa sociedad. El logro de tal objetivo es un enunciado formal permanente de cualquier discurso iusfilosófico, movido en el plano del deber ser. Así se enuncia desde posiciones iusnaturalistas al afirmarse que un sistema normativo no puede ser calificado de jurídico si contradice los

---

<sup>4</sup> Véase, al respecto, el artículo de GARCÍA GONZÁLEZ, "El concepto de legitimidad jurídica", *Revista de Derecho*, vol. 1, no. 1, p. 1.

principios de justicia<sup>5</sup>. También se defiende la necesidad de legitimidad del Derecho desde la sociología cuando se afirma que el Derecho sólo puede ser legítimo cuando no contradice los postulados básicos y axiomas, y aquí defiende posiciones axiológicas; asimismo tal legitimidad se pone de manifiesto en el plano deontológico cuando crea la expectativa de determinadas consecuencias externas, debido a una determinada situación de intereses.

Pero como realidad, la legitimidad del Derecho sólo existirá si en el proceso de elaboración de la norma pueden intervenir, y así lo hacen, los destinatarios de las normas, o en situaciones tales que los representantes populares, liberados de pragmatismo o utilitarismo político por el estrecho vínculo con el pueblo, se sientan y sean parte de él; cuando los intereses prevalecientes no socaven los intereses populares. En tales situaciones la eficacia de la norma no se valorará por su aplicación, sino por la aceptación y defensa que de ella hacen los destinatarios al sentir que la norma expresa sus propios intereses. Como resultado de lo anterior, será posible, entonces, que la norma obtenga el consenso activo de sus destinatarios.

Hágase que las normas sean válidas por expresar el ideal de Justicia y ser resultado de los procesos de creación formalmente establecidos, que a partir de su entrada en vigor conserven su eficacia, y no sólo gozarán de legitimidad, sino que ellas a su vez legitimarán su propio proceso de creación, a la vez que al sistema de Derecho<sup>6</sup>.

Sobre la eficacia de los actos administrativos específicamente ha dicho la Corte Constitucional: *“La existencia del acto administrativo*



*manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual”<sup>7</sup>.*

*“La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente.*

*El profesor Jorge Olivera Toro considera que las condiciones de ejecutoriedad de los actos administrativos son:*

*"a) La existencia de un acto administrativo;*

*b) Que ese acto sea perfecto;*

*c) Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo, y*

*d) Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo acate voluntariamente.*

*El primero deriva de la urgencia de la satisfacción de las necesidades sociales que la administración debe atender, las cuales no permiten demora de ninguna naturaleza. Los intereses generales no pueden tener obstáculo o retraso en su satisfacción.*

*El segundo de los fundamentos, o sea el jurídico, radica en la presunción de legitimidad que tiene el acto administrativo, presunción "juris tantum", o sea, que admite prueba en contrario"<sup>6</sup>*

## **2. Sobre la ineficacia de la Resolución 0017 de 2001.**

A pesar de que las consideraciones presentadas por el CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES en su Resolución 0017, están encaminadas a sustentar la necesidad del nuevo mecanismo dada su efectividad, prontitud y eficacia, estos elementos no se han desarrollado en la práctica, como se puede ver en la **RESOLUCIÓN DEFENSORIAL NACIONAL NO. 026 DEL 2002**, en donde se evidencia la ineficacia del mecanismo establecido en dicha resolución y por ende la injustificada modificación que trata de llevar a cabo esta resolución en relación con la Acción de Reparación Directa, para lo referente a los daños causados por fumigaciones contra cultivos ilícitos.

Es necesario hacer énfasis en este hecho, dado que no se ha cumplido el objetivo esencial del mecanismo establecido por la Resolución 0017, cual es lograr una pronta indemnización por parte del Estado para los trabajadores rurales

### **“3.7. Trámite de quejas.**

*3.7.1. El trámite para la atención de las quejas por los presuntos daños causados por las aspersiones aéreas que se realizan dentro del marco del Programa de erradicación (PECIG), establecido en la Resolución 017 de octubre de 2001 del Consejo Nacional de Estupefacientes, es un procedimiento inadecuado e ineficaz.*

*3.7.2 En los términos de la citada Resolución, las quejas deben ser recibidas por las Personerías Municipales, las cuales seguidamente solicitan al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA - o a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica – UMATAS - efectuar una visita de campo para verificar los hechos. Una vez realizada la verificación, se pone en conocimiento de la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional, la cual procede a certificar si se realizaron o no aspersiones en la zona materia de la queja en las fechas señaladas. Si se certifica que no se fumigó en el lugar y el día indicado, el trámite concluye; si por el contrario se certifica que las zonas si fueron asperjadas, se realiza una nueva visita, si las condiciones de orden público lo permiten, por parte del “grupo de quejas” creado por la Policía y la Dirección Nacional de Estupefacientes para tal fin. Este grupo se encarga de determinar la existencia de los daños y su relación con las fumigaciones y, finalmente, si el nexo de las aspersiones con los daños en los cultivos es comprobado, se procede a calcular el monto que por los perjuicios se debe pagar al particular.*

*3.7.3 Del procedimiento definido en la prenombrada Resolución llama la atención lo siguiente: (1) Las mismas instituciones encargadas de ejecutar el Programa de Erradicación - Policía Antinarcoóticos - DIRAN*

*determinar la relación de los daños con las aspersiones aéreas con el herbicida<sup>56</sup> – solo se tiene para evaluar los residuos del químico en el agua -, y (4) La situación de orden público, a la que ya se hizo referencia, que dificulta a los afectados localizados en lugares aislados de los centros urbanos presentar sus quejas. Igualmente, las circunstancias del conflicto armado imposibilitan la realización de las visitas de verificación a las zonas asperjadas por parte de los personeros y funcionarios de las Umatas y del ICA, así como del equipo de quejas que deben conformar la DNE y la DIRAN<sup>57</sup>.*

*3.7.4 De otro lado, la Resolución señala que no se llevarán a cabo las visitas de campo por parte del grupo de trabajo conformado por la DNE y la DIRAN, en lugares en los que la Policía Nacional indique la existencia de problemas de orden público. Por lo tanto, teniendo en cuenta que, en las actuales circunstancias, gran parte de las zonas del Putumayo en las que están establecidos los cultivos de uso ilícito se encuentran inmersas en el conflicto armado, el procedimiento establecido resulta imposible de seguir. En varios casos conocidos por la Defensoría, no se ha podido realizar ni siquiera una visita de campo preliminar, por parte de los miembros de las UMATAS<sup>58</sup>. La Policía Antinarcóticos reconoce las dificultades para acceder a las zonas en que se presentan las quejas dado “(...)que corren peligro sus vidas y la integridad de los elementos de apoyo (...)”. Sorprende la posición*

---

<sup>56</sup> En la citada audiencia defensorial, el funcionario del ICA anunció que se cuenta con el protocolo para recepcionar muestras de suelo, pero que su análisis debe realizarse fuera del país.

<sup>57</sup> Así consta, entre otros documentos, en el acta del 27 de noviembre de 2001 firmada por un funcionario de la UMATA, el inspector de policía del Tigre, Valle del Guamuéz (Putumayo) y el Personero de la Hormiga, en la que se señala que los grupos armados al margen de la ley impiden la entrada a ciertas veredas del Municipio del Valle del Guamuéz. En igual sentido, se refieren los oficios del 15 de febrero y 22 de abril de 2002 del Personero Municipal de Puerto Asís y el Director de la UMATA de Puerto Asís, así como en el oficio del 22 de mayo del mismo año del Coordinador del ICA Seccional Putumayo. en los cuales además se señala que tales entidades no cuentan con

*de esa Institución con respecto a los funcionarios de las personerías municipales, de las UMATAS y del ICA, a quienes considera personal no idóneo para la verificación de las quejas. En los términos de la DIRAN “(...) las quejas llegan con ostensible retardo cuando ya las evidencias no existen, de tal suerte que solamente persiste como único medio de comprobación la prueba anticipada que el interesado preconstituye a su manera personal, con la ayuda de funcionarios administrativos subalternos que conviven con esas comunidades, (...) parcializando sus opiniones (...)”, por “factores de compadrazgo, vecindario permanente, de convivencia mutua, supervivencia (...)”<sup>59</sup>.*

*3.7.5 Por estas razones, entre otras, hasta la fecha la DNE de un total sólo ha reconocido la procedencia de dos quejas por la afectación de cultivos lícitos. Numerosas denuncias no proceden porque se determina que no hubo aspersion en el lugar y tiempo indicado. A este respecto, los campesinos y colonos han manifestado que muchas veces sus quejas son rechazadas por no recordar con exactitud “la fecha y hora” de la aspersion o la “ubicación precisa” de sus predios. Así mismo, pese a lo dispuesto en la referida Resolución, varios personeros municipales del departamento manifestaron a la Defensoría que no han recibido instrucciones para la aplicación del procedimiento de quejas ni copia de los formatos y de la cartografía de su municipio pese a lo que ordena la citada Resolución.”<sup>8</sup>*

Como se puede observar, la posición oficial de la Defensoría del Pueblo es de profunda crítica hacia el mecanismo de la Resolución 017 de octubre de 2001, dado que es un mecanismo ineficaz que, además adolece de nulidad por los argumentos descritos con anterioridad

Además de lo anterior, es necesario añadir que el procedimiento implementado por la Resolución demandada impone cargas y trámites que son desventajosos para los administrados por cuanto alargan en demasía el tiempo de estudio de la queja y por lo tanto hacen imposible la prueba de los daños causados.

#### **IV . SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.**

Hacemos expresamente esta solicitud, en los términos del artículo 238 de la Constitución Política de 1991:

*"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".*

Al respecto el artículo 31 del Decreto 2304 de 1989 dispone que el Consejo de Estado o los tribunales administrativos podrán suspender los efectos de un acto mediante las siguientes reglas:

*"1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*

*2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud..."*

La suspensión provisional en los actos de nulidad se encuentra

caso en particular, la contravención de las normas se puede realizar de manera directa, comparando sus textos.

En este caso en particular, se solicita la suspensión provisional principalmente por la incompetencia del órgano que expidió la –Resolución 0017 de 2001.

Veamos el cotejo del acto acusado con las normas invocadas como fundamento de la nulidad.

<b>Normas Constitucionales infringidas.</b>	<b>Resolución 017 de 2002.</b>
<p><b>Artículo 13: derecho a la igualdad.</b> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan</p>	<p><b>Esta resolución desconoce el artículo 13 de la Constitución Nacional, puesto que impone trabas y trámites dilatorios a un sector de la población que se encuentra vulnerado y menoscabado en sus derechos, como es el sector del campesinado que ha sido menoscabado por la acción estatal en las fumigaciones a los cultivos ilícitos.</b></p> <p><b>Da un trato desigual e injustificado a los campesinos perjudicados con las fumigaciones aéreas a los cultivos ilícitos.</b></p>
<p><b>“ARTICULO 90.</b> El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.</p> <p>En el evento de ser condenado el</p>	<p><b>Este artículo de la Constitución Nacional establece el derecho que le acude a los asociados de recibir de parte del Estado, indemnizaciones por la vía de la</b></p>

	efectivamente al derecho que la Carta Política les otorga y que debió ser respetado por el ente del cual emanó el acto demandado.
“ <b>ARTICULO 229.</b> Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.	<b>Contrario a lo normado por la Constitución Política, que ordena garantizar el libre acceso a la administración de justicia para los ciudadanos, el Consejo Nacional de Estupefacientes, por medio de la resolución 017 de 2001 entorpeció dicho derecho, al imponer a los campesinos, trabas administrativas que deben cumplir antes de poder exigir judicialmente al Estado una indemnización que la misma Carta Política reconoce como derecho.</b>

<b>Normas Legales vulneradas.</b>	<b>Resolución 017 de 2001.</b>
A continuación se hace una argumentación detallada de cada uno de los literales del artículo 91 y el 92 de la ley 30 de 1986.	
<b>ARTICULO 91.</b> Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:  a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;	<b>La Resolución 017 de 2001 vulnera esta norma, dado que la Ley Nacional de Estupefacientes no otorga al Consejo Nacional de estupefacientes la posibilidad de establecer mecanismos administrativos para indemnizar a los campesinos que hayan sido afectados con las fumigaciones de erradicación de cultivos ilícitos.</b>
b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que	<b>Este cargo de delegar funciones no le permite elaborar mecanismos para la</b>



	<p><b>el planteado en la Resolución 017 de 2001 que desconoce los derechos mínimos al debido proceso.</b></p>
<p>d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;</p>	<p><b>Esta función de supervisar la actividad de otras entidades no tiene ninguna relación con lo establecido en la Resolución 0017 de 2001 por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes.</b></p>
<p>e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;</p>	<p><b>Efectivamente, la Resolución obedece a “los contactos” que el gobierno ha mantenido en especial con el gobierno de los Estados Unidos, tal como lo establece en la exposición de los considerandos, pero este literal no le faculta, como ya hemos dicho, para vulnerar los derechos de los campesinos por la vía de un trámite administrativo dilatorio y poco garantista.</b></p>
<p>f) Disponer, de acuerdo con los indicios graves, que posea, proveniente de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, embarcaciones, vehículos terrestres y uso de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales o terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes, la suspensión de las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación. Para tal efecto, impartirá a las autoridades correspondientes las instrucciones a que haya lugar, y</p>	<p><b>Esta función sancionatoria no le faculta para vulnerar los derechos de los campesinos por la vía de un trámite administrativo dilatorio y poco garantista.</b></p>
<p>g) Disponer la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más</p>	<p><b>Este literal se refiere a la facultad de ordenar la destrucción de los cultivos, pero no se refiere a la</b></p>

	que ya existe por la vía judicial un mecanismo, dotado de todas las garantías, que le permite a los interesados lograr la indemnización que les corresponde por ley.
<b>ARTICULO 92.</b> Las resoluciones que dicte el consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento.”	<b>Este artículo se refiere específicamente a las funciones establecidas en el artículo 91, de las cuales, como quedó demostrado, ninguna faculta al Consejo Nacional de Estupefacientes para que expida una resolución como la Resolución 017 de 2001.</b>

<b>“Artículo 86: Acción de Reparación Directa:</b> La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa...”	<b>Este artículo establece el trámite judicial idóneo para que los ciudadanos interesados obtengan de parte del Estado la indemnización que éste debe por haber causado perjuicios con sus acciones u omisiones. Sin embargo, el Consejo Nacional de Estupefacientes desconoció este artículo y creó un mecanismo administrativo dilatorio, que no garantiza los mínimos elementos del debido proceso y que impide a los campesinos acceder a la indemnización que les debe el Estado.</b>
---	--

## V. PRUEBAS.

### 1. DOCUMENTALES.

A fin de que sean tenidos como pruebas apporto los siguientes

d.

## **2. OFICIOS.**

Solicito se oficie a las siguientes autoridades:

- a. A la Procuraduría General de la Nación, para que envíe información sobre el número total de las quejas recibidas por las personerías de los diferentes municipios del país en relación con la Resolución 017 de 2001 del Consejo Nacional de Estupefacientes.
- b. Al Consejo Nacional de Estupefacientes, para que informe cuál es el número total de las quejas que han sido tramitadas por esta entidad, conforme a la aplicación de la Resolución 0017 de 2001. Y Porqué razón las demás no han sido tramitadas, y cuántas han terminado en una efectiva indemnización así como el monto de las mismas.

## **VII. ANEXOS.**

Lo anunciado en las pruebas documentales.

## **VII. COMPETENCIA.**

Por la naturaleza del acto demandado que es una resolución administrativa de carácter general, carente de cuantía y expedida por el **CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES**, entidad nacional, es competente el Consejo de Estado para conocer de la presente acción.

Al actor en la Calle 16 # 6-66, oficina 2506 de Bogotá, Edificio Avianca.

Atentamente

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**

**T.P. 47.700 del C.S.J.**

**Representante legal de la CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSE ALVEAR RESTREPO.**