



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 050012331000200901413-01

Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional

Tema: Nulidad del acto administrativo que negó la compensación económica por la afectación de una actividad agropecuaria lícita, ocasionada por la aspersión con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 9 de diciembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

1. Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos¹, en adelante la parte demandante, presentó demanda² contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en adelante parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984³, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad del: i) auto de decisión de fondo núm. 3753/ARECI-GRAQA de 6 de noviembre de 2008, por medio del cual se declara la no procedencia de una compensación económica; y ii) auto de decisión núm. 0698/ARECI-GRAQA de 12 de marzo de 2009, por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el auto núm. 3753/ARECI-GRAQA de 6 de noviembre de 2008, expedidos por el Jefe del “Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos” de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.
2. La parte demandante solicitó la reparación integral de los daños.

Pretensiones

3. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] PRIMERA. Solicito que se declare la **NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMPLEJO** conformado por el Auto de Decisión de Fondo N° 3753 proferido el seis (6) de noviembre del año dos mil ocho (2008), mediante el cual la Dirección de Antinarcóticos de la **POLICÍA NACIONAL**, declaró la no procedencia de la compensación económica de la queja elevada por mi representado y el Auto de Decisión N° 0698 proferido el día doce (12) de marzo del año dos mil nueve (2009), mediante el cual se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto por mi mandante en contra del aludido **Auto N° 3753**, del cual se notificó el día tres (3) de abril de dos mil nueve (2009), a propósito de la Queja N° 7060 – **DIRAN**, por medio de la cual se inició el proceso para la Reparación por Vía Administrativa de los daños sufridos por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** cuando la demandada realizó una aspersión aérea con el herbicida Glifosato en sectores aledaños a sus predios (ubicados en el Municipio de Valdivia -Antioquia-) contaminando sus cultivos de pasto, los cuales dejó inservibles, impidiéndole con ello realizar su proyecto de cría de ganado bovino.*”

¹ Por intermedio de apoderado. Cfr. Folios 1 a 2

² Cfr. Folios 174 a 186

³ “Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo”



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

SEGUNDA. Como consecuencias de la anterior declaración, solicito se condene a la Nación -Ministerio de Defensa- **POLICÍA NACIONAL, a RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** que tiene mi representado a quedar en el estado más parecido al que tenía antes del envenenamiento de sus cultivos lícitos, lo cual solo es posible mediante la reparación del daño por vía de la **indemnización integral** de los perjuicios por el sufridos (sic), los cuales al momento de la presentación de la presente demanda ascienden a la suma total de **SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$682.670.000.00)**, los cuales se discriminan de la siguiente manera:

1. PERJUICIOS PATRIMONIALES:

1.1. **Petición por daño emergente**

Esta modalidad de perjuicio en nuestro caso está construido por la pérdida que proviene del incumplimiento de la obligación a cargo de la entidad demandada de reparar el daño que le ocasionó a mi mandante al negarse mediante el Acto Administrativo declarado nulo a indemnizarle integralmente los perjuicios que le generó al haber realizado sobre sus predios sembrados en su totalidad en cultivos lícitos tal cual lo certifican las autoridades de la zona, fumigaciones aéreas con el herbicida Glifosato, contrariando lo dispuesto por el Consejo Nacional de Estupefacientes en el artículo primero (1°) de la Resolución **0013** del veintisiete (27) de Junio de dos mil tres (2003), "**Por el cual se revocan las Resoluciones números 0001 del 11 de febrero de 1994 y 0005 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos**", que establece que el programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida Glifosato, opera de manera **exclusiva** sobre áreas de cultivos ilícitos, o sobre cultivos ilícitos fraccionados o mezclados con cultivos lícitos, lo cual no es el caso de los predios de mi representado.

Esa pérdida se concreta en nuestro caso particular, en el costo de la mera siembra del cultivo lícito afectado, el cual como lo vimos al narrar el hecho sexto, asciende según la certificación expedida por el funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia (Antioquia) **EDUARDO ELADIO ORTIZ CORREA**, relacionada como prueba documental número cuatro (4) dentro del presente escrito, a la suma total de **DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$247.000.000.00)**.

1.2. **Petición por Lucro Cesante**

Este tipo de Perjuicio se configura de manera concreta en nuestro caso, en la ganancia o provecho que ha dejado de percibir mi mandante, al no poder destinar desde la fecha de la aspersión del herbicida Glifosato (Y hasta quien sabe cuándo, debido a la crisis económica que le sobrevino por causa de los daños generados por dicha fumigación) sus predios para la cría de ganado bovino para la cual los concibió; modalidad de daño que calculado al momento de la presentación de esta solicitud asciende a la suma total de **CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$156.000.000.00)** discriminados así:

Como bien lo certifica el funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia (Antioquia) **EDUARDO ELADIO ORTIZ CORREA**, en la prueba



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

documental número cuatro (4) dentro del presente escrito, el rendimiento promedio del cultivo de pastos en la región es de un animal por hectárea; si se tiene en cuenta que el área que sufrió el envenenamiento es de **CIENTO TREINTA (130) hectáreas**; que además la ganancia neta anual promedio en la región por la cría de un bovino es de **SEISCIENTOS MIL PESOS (\$600.000.00)** y que han transcurrido dos (2) años de acaecidos los hechos.

Lo anterior traducido en cifras nos arroja el siguiente resultado:

1 (Rendimiento promedio del cultivo por animal) x 130 (hectáreas) x 600.000.00 (Ganancia neta anual promedio por la cría de un bovino) x 2 (número de años) = 156.000.000.00

La petición de esta modalidad de perjuicios solicitó (sic) sea extendida y reliquidada hasta el momento efectivo del pago.

2. PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES:

2.1. Petición por Perjuicios Morales

Este perjuicio en nuestro caso está constituido por la angustia, la desilusión y la desesperanza que le ha generado al demandante el hecho de saber que con el fruto del esfuerzo y el trabajo honesto de toda su vida, logró concebir su propia parcela para la cría de ganado bovino con lo cual se independizaría y dejaría de trabajar para los demás; y cuando ya dicho sueño se había cristalizado, el Estado por intermedio de la **POLICÍA NACIONAL**, so pretexto de la fumigación de cultivos ilícitos, de manera deliberada le destruye todo el montaje dejándolo endeudado y sin posibilidades económicas de volver a comenzar, y en vez de reconocer su error y resarcir los daños generados como es su obligación, lo agraden (sic) nuevamente al proferir un Acto Administrativo manifiestamente contrario a la Constitución y a la Ley para tratar de evadir su responsabilidad, causándole con ello un agravio injustificado, con lo cual además se está atentando contra el interés público o social que como bien se sabe propende por la protección particular de cada uno de sus asociados, situación esta que le ha provocado una cascada de sentimientos negativos que se manifiestan en tristeza, angustia, preocupación, tensión, rabia, nostalgia e incluso una gran impotencia ante los abusos cometidos por el aparato estatal.

Por esta modalidad de perjuicio, solicito se condene a la demandada a cancelar la suma equivalente a **CIEN (100) SALARIOS MÍNIMOS MENSAULES VIGENTES PARA LA ÉPOCA EN QUE SE REALICE EFECTIVAMENTE EL PAGO**, de conformidad con la sentencia **13232**, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el día 6 de dos mil uno (2001) (sic), con ponencia del Consejero **ARIEL EDUARDO HERNÁNDEZ HERÍQUEZ** que indica la forma de valorar este tipo de perjuicio.

Suma esta que calculada al valor del salario mínimo mensual vigente al momento de interposición de la presente demanda (2009), asciende a un total de **CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL PESOS (\$49.670.000.00)**.

2.2. Petición por Daño a la Vida de Relación



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

De otra parte los acontecimientos aquí narrados constituyen una modificación anormal negativa y externa del curso de la existencia de mi representado **RAMIRO ALBERTO SEPULVEDA CEBALLOS** toda vez que con ello se alteraron sus ocupaciones, sus hábitos, sus relaciones interpersonales, sus proyectos, sus posibilidades, es decir, como lo denomina el derecho moderno, sé (sic) causaron perjuicios por él (sic) **“EL DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN”** los cuales como bien lo reconoce el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Tercera (3ª) de lo Contencioso Administrativo el día 19 de julio del año 2000 dentro del Expediente Nro. 11.842, con ponencia del Consejero Doctor **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ** y la sencilla pero ilustrativa aclaración de voto a la misma realizada por el Doctor **RICARDO HOYOS DUQUE**, concepto este que ha sido repartido en varias oportunidades por dicha Corporación, convirtiéndose el mismo en **Jurisprudencia Reiterada** del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Véase entre otros (sic) la sentencia dictada por esa misma Sección el día 25 de Enero del año 2001 dentro del Expediente N° 11.413, con ponencia del mismo Concejero Doctor **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**), constituyen **un tipo de perjuicio autónomo**, es decir, con entidad propia, diferente a los ya tradicionales perjuicios material y moral, y que en virtud del imperativo normativo emanado por el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-487 del 2000, que ordena **“LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO”**, debe o mejor **tiene** que ser indemnizado.

Es por lo hasta aquí expresado, que solicito como indemnización por este perjuicio teniendo en cuenta los topes jurisprudenciales que se manejan con respecto al mismo, el equivalente a **CUATRO MIL (4.000) GRAMO DE ORO** al momento efectivo del pago.

El valor del gramo oro a la fecha, para efectos de determinar la cuantía asciende a la suma de **CINCUENTA Y SIETE MIL QUIENENTOS PESOS (\$57.500.00)** suma esta que multiplicada por **CUATRO MIL (4.000)** nos arroja un total pretendido por este concepto de **DOSCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$230.000.00)** (sic).

TERCERA: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

CUARTA: Condéñese al (sic) entidad demandada a pagar las Costas Procésales (sic) y las Agencias en Derecho [...]”⁴ (Resaltado del texto).

Presupuestos fácticos

4. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

⁴ Cfr. Folios 179 a 180



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

4.1. La parte demandante es propietaria de dos (2) bienes inmuebles rulares que son colindantes y están ubicados en la Vereda Caracolí del Municipio de Valdivia del Departamento de Antioquia, identificados con los números de matrículas inmobiliarias 037-21938 y 037-25559 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yarumal, los cuales conforman la finca denominada “La Pradera”.

4.2. La parte demandante sembró pasto en ciento treinta (130) hectáreas de la finca denominada “La Pradera”; sin que estuviera “mezclado” ni intercalado con ningún cultivo ilícito.

4.3. El cultivo de pasto en la región tiene un rendimiento de un animal por hectárea y el valor de este equivale a doscientos cuarenta y siete millones de pesos (\$247.000.000.00).

4.4. La preparación del terreno para el cultivo requiere de ochenta (80) jornales por hectárea y tuvo un valor de doscientos ocho millones de pesos (\$208.000.000.00).

4.5. Las semillas o plántulas sembradas en la finca denominada “La Pradera” tienen un valor de treinta y nueve millones de pesos (\$39.000.000).

4.6. La parte demandada realizó una “fumigación” con glifosato en la zona donde está ubicada la finca “La Pradera”, con el objeto de erradicar cultivos ilícitos, el 26 de mayo de 2007.

4.7. La fumigación afectó ciento treinta (130) hectáreas del cultivo de propiedad de la parte demandante toda vez que “[...] [mató]⁵ la planta mediante el secamiento de la misma de manera lenta, comenzando por las hojas donde cayó la gota de veneno, continuando por el tallo y terminando definitivamente con el cultivo por la raíz, con lo cual el mismo jamás vuelve a pelear [...]”⁶.

⁵ La parte demandante acudió a la palabra matando

⁶ Cfr. Folio 174 vto.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

4.8. La parte demandante presentó una queja ante la autoridad municipal como consecuencia de los hechos descritos en los numerales anteriores y la parte demandada inició el procedimiento administrativo con fundamento en la Resolución núm. 0008 de 2 de marzo de 2007⁷, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

4.9. La parte demandada admitió la queja y ordenó dar cumplimiento al artículo 11 de la Resolución núm. 0008 de 2007.

4.10. La parte demandada, mediante el acto administrativo acusado, declaró que no es procedente la compensación económica y ordenó el archivo de la queja.

4.11. La parte demandante interpuso recurso de reposición⁸ contra el acto administrativo indicado *supra*; sin embargo, la parte demandada confirmó la decisión de declarar la no procedencia de la compensación económica.

Normas violadas

5. La parte demandante indicó como vulnerada la siguiente norma:

Artículo 29 de la Constitución Política.

Concepto de Violación

6. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

Primer cargo: Violación del derecho al debido proceso porque los actos administrativos acusados fueron “falsa e indebidamente motivados”

⁷ "Por la cual se modifica la Resolución número 0017 del 04 de octubre de 2001 que establece un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersion aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos"

⁸ La parte demandante transcribió los argumentos expuestos en el recurso de reposición



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

6.1. Indicó que los actos administrativos deben estar motivados, de conformidad con la Constitución Política y la ley; con el objeto de fundamentar el cargo, citó las sentencias C-157 de 25 de febrero de 2003 de la Corte Constitucional y la proferida el 4 de marzo de 2009 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia con ponencia de la Magistrada, doctora María del Rosario González.

6.2. Asimismo, manifestó lo siguiente:

*“[...] Como se puede observar, el pluricitado Acto Administrativo está notoriamente viciado de nulidad, ya que es tan violatorio del Derecho Fundamental al **DEBIDO PROCESO** que en teoría nos asiste, que a falta de uno se cometen en su motivación todos los yerros relacionados juiciosamente en esa jurisprudencia por parte de la Corte Suprema de Justicia; pues es evidente que no se expusieron las razones de orden probatorio, ni se expusieron en debida forma los fundamentos jurídicos en los cuales se sustentó la decisión, ni se analizó ninguno de los argumentos de defensa que mi mandante expuso para para desvirtuarlos y así mismo **LA DECISIÓN COMO TAL, SE APARTA ABIERTA Y NOTORIAMENTE DE LA VERDAD DEMOSTRADA EN EL PROCESO.**”*

*Está probado que el Acto Administrativo cuya nulidad se demanda mediante este instrumento, se fundamentó en una serie de elementos supuestamente recaudados en una visita al predio de mi mandante, visita que tal cual lo demostraremos con las pruebas solicitadas e incluso se puede verificar en la copia de la totalidad del expediente siniestrado por la entidad demandada, **jamás existió.**”*

[...]

Situación esta que demuestra que las pruebas en las cuales se fundamentó la decisión tomada, no fueron legal y oportunamente allegadas al proceso, e incluso tal y como se puede constatar en las copias de la totalidad del expediente administrativo que en 107 folios me suministró la entidad demandada, allí no figura una serie de pruebas con fundamento en las cuales se tomó la decisión de negar la reclamación hecha por mi representado; pues es así por ejemplo, que no existen los supuestos “archivos respecto de las líneas de aspersión” que disque se revisaron, no existen tampoco coordenadas, y sin embargo con fundamento en ello, se “permite concluir que no se pudo haber causado el daño mencionado” [...]⁹.

Segundo cargo: Violación del derecho al debido proceso por valoración probatoria indebida

⁹ Cfr. Folio 185



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

6.3. Manifestó que la parte demandada realizó una valoración probatoria mutilada, sesgada, aislada, descontextualizada y amañada, lo cual configura una causal de nulidad de los actos administrativos acusados por violación del derecho al debido proceso.

Contestación de la demanda

7. La parte demandada¹⁰ contestó la demanda¹¹ y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

Respecto a los cargos de violación del derecho al debido proceso porque la parte demandada motivó los actos administrativos acusados falsa e indebidamente y realizó una valoración probatoria indebida

7.1. La parte demandada no se refirió a los actos administrativos acusados.

Respecto del daño ocasionado por la fumigación de cultivos ilícitos

7.2. Indicó que el Gobierno Nacional fijó como meta la eliminación de los cultivos ilícitos por medio de la erradicación aérea y manual, el programa de familias guardabosques, así como los programas de erradicación voluntaria.

7.3. Destacó que los métodos que implementó el Gobierno Nacional fueron objeto de estudios previos de factibilidad y de análisis de condiciones de clima, relieve, topografía, hidrografía, dinámica de siembra, tamaños de los lotes y áreas de sembradíos; en el mismo sentido, precisó que el glifosato tiene un grado mínimo de toxicidad que no afecta al medio ambiente.

¹⁰ Por medio de apoderada, a quien se le reconoció personería mediante providencia de 11 de noviembre de 2010 (Cfr. Folios 207 a 208).

¹¹ Cfr. Folios 192 a 197



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

7.4. A su juicio, la parte demandante tiene la carga de probar el daño antijurídico ocasionado por la aspersión con glifosato y el nexo causal.

7.5. La parte demandada propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que no es posible atribuir responsabilidad a la Policía Nacional, bajo ningún título.

Actuaciones, en primera instancia

8. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 12 de noviembre de 2009¹², admitió la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y ordenó: i) notificar personalmente a la parte demandada y al Ministerio Público; ii) fijar en lista el proceso; y iii) requerir a la parte demandada para que aportara los antecedentes administrativos.

9. El Tribunal, mediante auto de 11 de noviembre de 2010¹³, decretó pruebas.

10. El Tribunal, una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 14 de febrero de 2014¹⁴, corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

11. La parte demandante¹⁵ reiteró los argumentos y cargos de la demanda; a su juicio, la parte demandada no prestó colaboración para la práctica de las pruebas decretadas, lo cual constituye un indicio grave en su contra. Además, manifestó que probó los hechos de la demanda y las causales de nulidad del acto administrativo acusado, así como la falla en el servicio y los elementos de la responsabilidad del Estado en el caso concreto.

¹² Cfr. Folio 188

¹³ Cfr. Folios 207 a 208

¹⁴ Cfr. Folio 426

¹⁵ Cfr. Folios 447 a 463



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

12. La parte demandada¹⁶ reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y se refirió a la política de fumigación aérea, así como a su marco normativo. Afirmó que garantizó el debido proceso administrativo y que no incurrió en las causales de nulidad de los actos administrativos acusados y sostuvo que no se acreditó la falla en el servicio.

Sentencia proferida, en primera instancia

13. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia proferida el 9 de diciembre de 2014¹⁷, resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO: **NEGAR** las pretensiones por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO:** Sin condena en costas.*

***TERCERO:** En firme esta providencia archívese el expediente [...]”¹⁸ (Resaltado del texto).*

Consideraciones del Tribunal

14. El Tribunal consideró necesario referirse a los presupuestos procesales; enumeró las pruebas y expuso el marco normativo y jurisprudencial del derecho al debido proceso y de la aspersión aérea con glifosato. Además, analizó los cargos que expuso la parte demandante, con fundamento en las pruebas, así:

Respecto del cargo de violación al derecho al debido proceso

14.1. Indicó que la parte demandante presentó una queja para la compensación económica por los daños causados a sus cultivos como consecuencia de la aspersión aérea con glifosato, la cual fue admitida por la autoridad competente.

¹⁶ Cfr. Folios 427 a 440

¹⁷ Cfr. Folios 466 a 475

¹⁸ Cfr. Folios 476 vto. y 475.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

14.2. Sostuvo que la parte demandada decretó una visita con el objeto de verificar el fundamento fáctico de la queja y que en el acta núm. 34 del Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas se dejó la constancia que el bien inmueble de la parte demandante se encuentra a una distancia de dos mil quinientos (2.500) metros de la línea de aspersion más cercana.

14.3. Destacó que, con fundamento en lo anterior, la parte demandada expidió los actos administrativos acusados y afirmó que en la Resolución núm. 1054 de 30 de septiembre de 2003¹⁹, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se estableció que en estos casos no es posible causar afectación a los cultivos a la distancia en la que se realizó la aspersion. Asimismo, manifestó lo siguiente:

"[...] Ahora, para probar las pretensiones el demandante aporta en sede judicial diferentes testimonios, donde el administrador de los predios y demás trabajadores indican que ellos se encontraban allí laborando cuando realizaron las fumigaciones [...].

[...]

De igual forma, a folio 6 A obra fotografía de las heredades del señor Sepúlveda Ceballos después de la fumigación, en las que se nota el grave deterioro de los pastos y árboles.

En tal sentido no cabe duda que para el 26 de marzo de 2007, se realizaron fumigaciones en el sector según indicó el demandante en su queja; que según ha determinado el Consejo de Estado en Jurisprudencia citada en apartes anteriores, la operación aérea con glifosato es una actividad que engendra un riesgo para el ambiente, por lo cual al Estado le asiste un deber de guarda material sobre este tipo de sustancias y esta obligación se origina del poder de instrucción, dirección y control del cual está investido.

Ahora, en el informe de visita se indica que el terreno se encuentra a una distancia de 2.500 metros a la línea de aspersion más cercana y la parte actora no aporta prueba que demuestre que desde esa distancia se puedan ver afectados estos a raíz de la fumigación, tampoco proporciona estudio de las condiciones climáticas de dicha fecha que permitan prever que los vientos, lluvia u otro factor pudo transportar el químico ese trayecto y omite solicitar u aportar peritaje o cualquier otro medio de prueba que permita inferir error en la operación realizada por la Policía Nacional diferente a los testimonios,

¹⁹ "Por la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones".



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

*pues si bien de estos se infiere que el predio del demandante fue afectado, no existe por demás otro elemento que sustente tales afirmaciones [...]*²⁰.

14.4. Indicó que los testimonios rendidos en el proceso no son “consonantes” con el material probatorio; para fundamentar este argumento, citó la sentencia proferida el 19 de julio de 2007 por la Sección Primera del Consejo de Estado en el proceso identificado con el número único de radicación 68001231500020060279101.

14.5. Afirmó que “[...] no es dable [...]” que, en condiciones normales, la aspersion se extienda a una distancia de dos mil quinientos (2.500) metros, por lo tanto, en su criterio, la parte demandante tenía la carga de probar lo contrario.

14.6. Señaló que en el expediente no obran pruebas que permitan establecer el daño a los cultivos de la parte demandante o que el daño sea consecuencia de la fumigación. Destacó que la parte demandante aportó unos registros fotográficos, sin embargo, estos no permiten inferir un nexo causal.

14.7. Concluyó que la parte demandante omitió acreditar la valoración indebida de las pruebas o la violación al debido proceso administrativo.

14.8. Por último, manifestó que no se encuentran reunidos los requisitos legales para condenar en costas.

Recurso de apelación

15. La parte demandante interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación²¹ contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos: i) la parte demandada realizó una aspersion aérea de glifosato sobre el bien inmueble “La Pradera”; ii) la parte demandante probó las causales de nulidad de los actos administrativos acusados; y iii) la parte demandante probó la falla en el servicio. Estos argumentos se exponen a continuación.

²⁰ Cfr. Folio 473

²¹ Cfr. Folios 477 a 495



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

La parte demandada realizó una aspersión área de glifosato sobre el bien inmueble “La Pradera”

15.1. Indicó que “[...] para demostrar que sobre el terreno de mi mandante si fue realizada dicha aspersión, existen múltiples pruebas en el expediente debidamente decretadas y legal y oportunamente practicadas que dan cuenta de ello, análisis probatorio que se entregó en detalle en el escrito de alegatos y que contiene entre otros, el informe de la **UMATA**, autoridad competente en lo ambiental que dio cuenta de esta situación prueba entre muchas otras que sin justificación jurídica se desconoce en la sentencia recurrida [...]”²².

15.2. Transcribió, por medio de una cita, los alegatos de conclusión que presentó, en primera instancia, sobre la falta de colaboración de la parte demandada para la práctica de pruebas y no incluyó ningún argumento nuevo.

15.3. Precisó que el Tribunal decretó pruebas el 11 de noviembre de 2010 y, luego de varios requerimientos, la parte demandada aportó la información incompleta el 21 de enero de 2013, lo cual, a su juicio, implica un indicio grave, de conformidad con el artículo 71 del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970²³, en adelante Código de Procedimiento Civil.

15.4. Además, destacó que la parte demandada no asistió a las audiencias para la práctica de los testimonios

La parte demandante probó las causales de nulidad de los actos administrativos acusados

²² Cfr. Folio 477 vto.

²³ “Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

15.5. Transcribió, por medio de una cita, los alegatos de conclusión que presentó, en primera instancia, sobre la prueba de las causales de nulidad de los actos administrativos acusados y no incluyó ningún argumento nuevo.

15.6. Se refirió a la violación del derecho al debido proceso por falsa e indebida motivación de los actos administrativos acusados; asimismo, reiteró los cargos de la demanda respecto de este asunto.

La parte demandante probó la falla en el servicio

15.7. Transcribió, por medio de una cita, los alegatos de conclusión que presentó, en primera instancia, sobre la prueba de la falla en el servicio y no incluyó ningún argumento nuevo.

15.8. Se refirió a la responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política, a la definición doctrinal y jurisprudencial de la falla en el servicio.

15.9. En su criterio, la parte demandada incurrió en una falla en el servicio porque “fumigó” con glifosato los cultivos lícitos de la parte demandante y negó la indemnización por los daños ocasionados.

15.10. Sostuvo que los elementos de responsabilidad son el hecho, el daño y el nexo causal.

15.11. Identificó el hecho con la “fumigación” con glifosato sobre los cultivos lícitos de la parte demandante el 26 de mayo de 2007, el cual fue probado con la certificación núm. 6244 de 22 de octubre de 2007 expedida por la parte demandada; los testimonios de Abel Antonio Martínez Chavarría, Pompilio Restrepo Arboleda, Manuel Salvador Cadavid, Rubén de Jesús Porrás Celada, Carlos Mario Gómez Ochoa, Yadil Alonso Gómez Ochoa y Augusto Arroyave Arango; dos (2) discos



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

compactos con fotografías; el formato de verificación preliminar; el croquis del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Valdivia; el certificado expedido por la Técnica de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia; la admisión de la queja por aspersión; entre otros. Asimismo, destacó que probó que la fumigación con glifosato fue realizada por la parte demandada.

15.12. Respecto del daño, afirmó que este corresponde a la pérdida del cien por ciento (100%) del cultivo de pasto propiedad de la parte demandante y se refirió, por una parte, a los perjuicios materiales conformados por el daño emergente y el lucro cesante y, por la otra, a los perjuicios extrapatrimoniales por los daños morales y a la vida de relación, así como a la prueba de estos.

15.13. Sobre el nexo causal, indicó que los perjuicios que sufrió la parte demandante fueron causados de forma directa y eficiente por la fumigación con glifosato que realizó la parte demandada sobre los cultivos de pasto.

15.14. Precisó que el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 30 de enero de 2013, en el proceso identificado con el número único de radicación 18001233100019990027801 -sin más datos-, condenó al Estado por realizar fumigaciones con glifosato sin identificar previamente los linderos de los predios con cultivos ilícitos. Manifestó que esta situación se presentó en el caso *sub examine*, lo que constituye la causa eficiente y única del daño.

Actuaciones, en segunda instancia

16. El proceso fue asignado, mediante Acta Individual de Reparto de 22 de junio de 2015, al Despacho del Consejero de Estado, doctor Hernán Andrade Rincón de la Subsección “A” de la Sección Tercera.

17. Ese Despacho sustanciador, mediante auto de 10 de septiembre de 2015²⁴, **remitió por competencia el proceso a la Secretaría de la Sección Primera** del

²⁴ Cfr. Folios 501 a 505



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Consejo de Estado, con fundamento en que el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, mediante el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, prevé que a la Sección Tercera le corresponden los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros, mientras que a la Sección Primera los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que no son asignados a otras Secciones. Sobre el particular, consideró lo siguiente:

“[...] Así las cosas, teniendo en cuenta la naturaleza de las pretensiones planteadas en el libelo demandatorio (sic), el Despacho observa que el proceso de la referencia versa sobre un asunto que no está asignado expresamente a ninguna Sección por lo que, en consecuencia, su conocimiento deberá remitirse a la Sección Primera de esta Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado, a su vez, por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 2003.

En efecto, el presente asunto versa sobre una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto que denegó una compensación económica dentro de un trámite administrativo que el aquí demandante promovió por los daños que él habría sufrido como consecuencia de una aspersión aérea de glifosato en unos predios aledaños a los suyos, situación que no es del resorte de la Sección Tercera del Consejo de Estado [...]”²⁵.

18. El Despacho sustanciador de la Sección Primera, mediante auto de 30 de marzo de 2016²⁶, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

19. Ejecutoriado el auto admisorio del recurso de apelación, el Despacho sustanciador, mediante auto de 9 de mayo de 2018²⁷, corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera el concepto.

Alegatos de conclusión

²⁵ Cfr. Folio 504

²⁶ Cfr. Folio 510

²⁷ Cfr. Folio 513



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

20. Las partes demandantes y demandadas guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

Concepto del Ministerio Público

21. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES

22. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) los problemas jurídicos; iv) el principio del derecho internacional ambiental de interdependencia ambiental en la Declaración de Río de Janeiro; v) el marco normativo sobre la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersion aérea con glifosato y el procedimiento para la atención de quejas por los presuntos daños causados con esa actividad, vigente cuando se expidieron los actos administrativos acusados; vi) el marco normativo sobre la violación al debido proceso administrativo; y vii) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

23. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo²⁸, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos

²⁸ “[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

del artículo 308²⁹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³⁰, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

24. Agotados los procedimientos inherentes a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

25. La Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2014, mediante la cual el Tribunal negó las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que de conformidad con los artículos 320³¹ y 328³² de la Ley 1564³³, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo³⁴, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, pues el mismo, en el caso del apelante único, define el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

²⁹ [...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]"

³⁰ "Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"

³¹ [...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 [...]"

³² [...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]"

³³ Visto el artículo 624 de la Ley 1564, esa normativa resulta aplicable al caso *sub examine*, teniendo en cuenta que el recurso de apelación fue interpuesto el 20 de enero de 2015.

³⁴ [...] Artículo 267. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo [...]"



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Actos administrativos acusados

26. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

27. Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar los argumentos del recurso de apelación.

27.1. **Auto Decisión de Fondo núm. 3753 / ARECI-GRAQA de 6 de noviembre de 2008**³⁵, mediante el cual, el Jefe del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional declaró la no procedencia de una compensación económica. En el auto se indicó:

[...] CONSIDERANDO:

- *Que la Resolución N° 0008 del 02 de marzo de 2007 del Consejo Nacional de Estupefacientes, que establece un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersion aérea con el herbicida glifosato.*
- *Que de conformidad con lo previsto en el artículo segundo de la Resolución N° 0008 del 02 de marzo de 2007, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, la Policía Nacional de Colombia, a través de la Dirección Antinarcóticos será la entidad encargada de tramitar y decidir la procedencia o no de la compensación económica, por los eventuales daños causados a actividades agropecuarias lícitas, de conformidad con el procedimiento establecido en la presente resolución, respecto de las quejas presentadas por los ciudadanos presuntamente afectados con el Programa de Aspersion Aérea de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato.*
- *Que con ocasión de la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersion aérea con el herbicida glifosato, se puede producir efectos colaterales causados por condiciones climáticas adversas, alteraciones de orden público y reportes técnicos en aeronaves que afecten los cultivos lícitos aledaños.*
- *Que para que proceda la queja, es necesario demostrar fundamentalmente que el daño se produjo como consecuencia directa del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato, además que es necesario que estos cultivos se encuentren en forma exclusiva, no formen parte o se mezclen con cultivos ilícitos.*
- *Que recibida la reclamación y dentro del procedimiento contemplado por la Resolución 0017 de 2001 del CNE, se dispuso mediante auto Decreto de Pruebas N° 3246 de fecha 26 de Noviembre de 2007, programar para visita de campo, para lo*

³⁵ Cfr. Folios 37 a 39



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

*cual se dispuso realizar visita especial de verificación atendiendo los parámetros de conformidad con lo preceptuado por el artículo vigésimo primero de la Resolución 0008 de 2007 del CNE, respecto de las quejas que aún no se hubiese proferido decisión de fondo, continuarán en el trámite conforme a lo previsto en la presente resolución, sin embargo como quiera que respecto de la queja presentada por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLO** [...], se encontraba dentro del procedimiento que regula la Resolución 0008 de 2007 del CNE (sic). En consecuencia se procede a tomar la determinación en relación con la reclamación presentada, como se expresó a través del Acta de Grupo de Quejas N° 34 realizada el día 04/09/2008.*

- *Que a través de la visita de campo realizada el día 16 de julio de 2008 al Municipio de Valdivia, Departamento de Antioquia y que consta en el Acta V.C. N° 09, se informó al Grupo Atención de Quejas que en el predio visitado y que se menciona en el acta N° 09 V.C., se encontró: que con base en el protocolo aprobado para la realización de las visitas de verificación de quejas se constató que revisados los archivos respecto de las líneas de aspersión y el punto reportado por el quejoso, se estableció que había una distancia de 2.500 metros entre la coordenada suministrada y la línea de aspersión más cercana, situación que permite concluir que no se pudo haber causado el daño mencionado.*

- *Que mediante Acta de Grupo de Quejas N° 34 realizada el día 04/09/2008, se dejó constancia que respecto de la queja que fue objeto de visita se decidía rechazarla por encontrarse que no hay fundamento en la reclamación, toda vez que en el sitio reportado por el quejoso no se realizaron operaciones aspersión, no habiéndose causado daño al predio por aplicación del PECIG.*

- *Que se fundamenta la decisión de Grupo de Quejas en lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución N° 0013 del 27 de junio de 2003, al contemplar que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato, a cargo de la Policía Nacional- Dirección Antinarcóticos, operará en todas las regiones del País donde se evidencie presencia de cultivos ilícitos, de igual forma define la norma el área de cultivo mezclado, como aquella siembra que presenta plantas lícitas e ilícitas.*

- *Que como consecuencia de lo anterior, en decisión del Grupo Técnico Interinstitucional Especial de verificación de quejas se dispuso rechazar la queja interpuesta por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** [...], al ser procedente, ordenándose el correspondiente archivo una vez se le comunique al interesado.*

- *Que por lo anterior,*

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar la no procedencia de la compensación económica y en consecuencia ordenar el archivo de la queja presentada por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** [...], por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto.*



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

ARTÍCULO SEGUNDO: La Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional comunicará el contenido de esta decisión a la Alcaldía Municipal de Valdivia, Departamento de Antioquia.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente actuación procede el recurso de reposición en los términos contemplados en el artículo décimo séptimo de la Resolución 0008 de 2007 del CNE.

ARTÍCULO CUARTO: Comisionese al Alcalde Municipal de Valdivia, departamento Antioquia, para que en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación informe el contenido del presente auto al señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA** [...], indicándole el recurso que procede. Cumplida la actividad se debe remitir constancia de este hecho para que repose en el expediente.

ARTÍCULO QUINTO: En firme la presente decisión procédase al archivo de las actuaciones [...]³⁶.

27.2. **Auto decisión núm. 0698/ARECI-GRAQA de 12 de marzo de 2009**, mediante el cual, el Jefe del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional resolvió un recurso de reposición. En el auto se indicó:

“[...] CONSIDERANDO:

- Que en la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional se recibió la queja presentada por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** [...], el día 14 de junio de 2007, ante la Personería Municipal de Valdivia, departamento de Antioquia, donde reportaba que el día 26 de mayo de 2007 se realizaron actividades de aspersión en el predio denominado “La Pradera”, siendo radicada con el N° 7060-DIRAN, procediendo a darle trámite de acuerdo con los lineamientos de la Resolución 0008 de 2007 del CNE.
- Que mediante auto N° 3246 del 26 de noviembre de 2007, se ordenó la práctica de pruebas, procediendo de acuerdo con los lineamientos de que trata el artículo décimo tercero de la Resolución 0008 de 2007 del CNE a realizar la visita de verificación y posteriormente a tomar una determinación en relación con la reclamación, como consta en el acta de grupo de quejas N° 34 realizada el 04 de septiembre de 2008.
- Que analizado (sic) la queja, a través del auto N° 3753 ARECI-GRAQA del 06 de noviembre de 2008, se declaró la no procedencia de la compensación económica y en consecuencia se ordenó el archivo de la queja presentada por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** [...], comisionando a la Alcaldía Municipal de Valdivia, departamento de Antioquia, para que le comunicara al interesado el contenido de la decisión.

³⁶ Cfr. Folios 37 a 39



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

- Que la decisión de fondo se fundamentó en el hecho que se analizó por parte del Comité Técnico Interinstitucional que con fundamento en el protocolo aprobado para la realización de las visitas de verificación de quejas se constató que revisados los archivos respecto de las líneas de aspersión y el punto reportado por el quejoso, se estableció que había una distancia de 2.500 metros entre la coordenada suministrada y la línea de aspersión más cercana, situación que permite concluir que no se pudo haber causado el daño mencionado en la queja por acción de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato.
- Que por parte de la Alcaldía Municipal de Valdivia se efectuó la comunicación al señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLO** de la determinación el día 03 de diciembre de 2008. Que mediante escrito recibido por esa Alcaldía el 09 de diciembre de 2008 y en el Área de Erradicación Cultivos Ilícitos el 05 de enero de 2009 el reclamante interpuso recurso de reposición contra esta actuación, alegando que en el auto se menciona que se hizo una visita en su predio, pero en ninguna ocasión se hizo, porque permanece todo el tiempo en el predio y no ha visto que hayan visitado su predio; además que de acuerdo con el trámite de la resolución una vez admitida la queja se procede a hacer un certificado de informe previo y en este se menciona que se realizaron operaciones y entonces no entiende por qué no se procedió a rechazar la queja de una vez y por el contrario se abrió a pruebas, situación que sí sola es contrario (sic) a lo argumentado en auto que declaró la no procedencia de la compensación económica, donde se infiere que la línea de aspersión más cercana está a 2.500 metros.
- Agrega que si es cierto que se hizo la visita, donde están los análisis de la evidencia de los presuntos daños, pues junto con los informes cartográficos de las líneas de aspersión, se requiere el análisis físico, químico, biológico etc (sic) del terreno como tal, pues sin lugar a dudas este se constituye en el elemento más importante para determinar si hubo o no un perjuicio derivado de la aspersión aérea con glifosato, análisis que no es por simple capricho, sino que es obligatorio. Además que siendo la distancia el argumento que edifica la decisión, como es posible determinar a ciencia cierta que una distancia entre un lugar y otro, teniendo en cuenta que la misma la rodean fenómenos atmosféricos como el viento y la lluvia, es suficiente para determinar que el herbicida glifosato lanzado a los cultivos, no es la causa efectiva de los daños ocasionados a los terrenos objeto de la queja, sin explicar el porque (sic) del mismo por tal motivo este hecho no pasa de ser una simple especulación; de tal suerte que solicita que se revoque la decisión y en su lugar se conceda la condena integral de perjuicios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.
- Para entrar a revisar la decisión objeto de impugnación por parte del señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** debemos empezar por advertir que si bien, la jurisprudencia, como la doctrina, sostienen que los recursos de reposición y apelación, tienen como finalidad el control de legalidad de los actos administrativos por parte de la misma administración, para que se corrijan los errores en que hayan podido incurrir los mismo órganos (reposición), o los funcionarios subalternos (apelación), al expedir actos administrativos que pueden ser injustos, inconvenientes o adolecer de una ilegalidad de fondo o de forma, la procedencia y el trámite de los mismos está sujeta a la normatividad que rige la materia y al respecto debemos tener en cuenta que de acuerdo con el artículo décimo séptimo de la Resolución 0008 de



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

2007 contra la decisión adoptada por la Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos, procederá el recurso de reposición, regulado por el Código Contencioso Administrativo, siendo en consecuencia el recurso de reposición el único procedente contra la decisión emitida por la Dirección Antinarcoóticos – Área Erradicación Cultivos Ilícitos y no necesario para el agotamiento de la vía gubernativa.

- Adicionalmente la doctrina considera que si bien es cierto para resolver el recurso de reposición la ley no previó periodo probatorio alguno, ello no significa que no puedan tenerse en cuenta las pruebas que el recurrente presente y adjunte con el escrito de sustentación, ya que tomar una decisión de plano no significa que en su valoración esté ausente la valoración de las mismas.

- Que revisados los argumentos presentados en el momento de la interposición del recurso, se evidencia que el recurrente no allegó medio probatorio alguno que desvirtuara los tenidos en cuenta para el momento de emitir decisión de fondo, pues de acuerdo con la revisión realizada a los registros obrantes y soporte de las operaciones de aspersión adelantadas en desarrollo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato, se encontró que la línea de aspersión más cercana respecto de las coordenadas de ubicación suministradas por el reclamante se encuentra a una distancia de 2.5000 metros situación que permitía concluir que por la distancia en que se presentó no era posible que se causara un daño en los cultivos reportados en la queja.

- En relación con el fundamento referente al hecho que por la distancia en que se presentaron las operaciones de aspersión no era posible que se causara un daño, se debe tener en cuenta que de acuerdo con los parámetros que soportan el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos y que se encuentran señalados en la Resolución N° 1054 de 2003, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por el cual se modifica el plan de Manejo Ambiental no es posible que a esa distancia se cause afectación en cultivos lícitos, por consecuencia de las operaciones de aspersión, toda vez que de acuerdo con la ficha N° 1 del Plan en mención, se ha establecido que la deriva prevista es hasta 5 metros, situación soportada a través de estudios técnicos, adicionalmente que para el análisis de la visita se tiene en cuenta la topografía del predio, así como el área de este, circunstancias que permiten concluir que dada la distancia donde se encuentra el predio y donde está la línea de aspersión más cercana, no se pudo haber causado un daño, toda vez que no hay nexo de causalidad, entre el presunto daño reportado y las operaciones de aspersión realizadas.

- Que es importante que se conozca por parte de la recurrente que el Programa de Erradicación de los Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato PECIG no opera de forma indiscriminada, no opera sobre cuerpos de agua, comunidades o coberturas vegetales diferentes a la coca; dicho programa corresponde a una política del Estado Colombiano para contrarrestar la oferta y demanda de las drogas ilícitas, definiendo como una de las estrategias para la eliminación de cultivos ilícitos de coca, teniendo en cuenta los siguientes parámetros operacionales. Las labores de aspersión con ocasión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato, en cuenta a la parte operativa le corresponde a la Dirección Antinarcoóticos de conformidad con el artículo 1° del Decreto 2253 del 3 de octubre de 1991, así mismo, la resolución 0013 de 2003 emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes,



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

establece: “Artículo 1°. El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato, en adelante PECIG, a cargo de la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, operará en todas las regiones del país donde se evidencia presencia de cultivos ilícitos. Las áreas de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivos ilícitos, que corresponden a formas de cultivo utilizadas para evadir las acciones del PECIG también serán objeto de dicho programa.

- Que en cuanto a la apreciación realizada por el recurrente en el sentido que no cree que se hubiese realizado la vista de verificación, se precisa que para la ejecución de la misma el Grupo de Quejas organizó una metodología para ello, procediendo a analizar previamente si se realizaron o no operaciones de aspersión en la localidad y posteriormente en el sitio reportado por el quejoso; actividad que se cumple a través de la verificación de los informes de detección en el sector de la queja, los reconocimientos aéreos de cultivos de uso ilícito, antecedentes contenidos en poligramas, actas de aspersión, reportes del sistema de posicionamiento satelital del Norte, las líneas de vuelo, líneas de aspersión para la fecha reportada.
- Que con base en esta revisión que se encontró que precisamente para el día mencionado por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS**, 26 de mayo de 2007 en lugar reportado en el trámite de la queja que las operaciones de aspersión se cumplieron donde había presencia de cultivos ilícitos y éstos se encontraban a una distancia de 2.500 metros del sitio.
- Que contrario a lo sostenido por el recurrente, dentro del trámite de la reclamación se dio aplicación a cada uno de los principios constitucionales que amparan las actuaciones administrativas (art. 1° Resolución 0008 de 2007) y en cuanto a la visita especial de verificación se cuenta con la participación de entidades como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como del Instituto Colombiano Agropecuario, entre otros y los demás técnicos que considere la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional que deben intervenir, procediendo a dar cumplimiento al Protocolo que se tiene implementado para ejecutar la verificación procediendo a trasladarse hasta el lugar reportado por el reclamante en la queja y mediante inspección aérea verificar los hechos mencionados por el quejoso, además que posteriormente los resultados son analizados por parte del Comité Técnico donde se determina la procedencia o no de la compensación y se dispone que la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional – Área Erradicación Cultivos ilícitos emita decisión de fondo.
- Que finalmente en cuenta a la solicitud de revocar la decisión y ordenar la condena integral de los perjuicios debo precisarle que de acuerdo con el procedimiento regulado por parte de la Resolución 0008 de 2007 del CNE, lo que se busca es la compensación que se constituye en una figura totalmente diferente a la contemplada en el artículo 16 de la Ley 446 de 198, que contempla la valoración de daños, determinando que “Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”; situación que no procede en el presente caso, donde solamente se reconoce lo que permita la reposición de cultivos afectados, según lo señala el artículo (sic) 14 y 15 de la resolución en comento.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

- *Así las cosas, analizadas las pruebas obrantes en el trámite de la queja, así como los argumentos del recurrente, la decisión objeto de impugnación se mantendrá en razón a que la determinación que se adoptó se hizo con base en fundamentos probatorios, legales y técnicos-*
- *Que por lo anterior,*

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR lo decidido mediante auto N° 3753 del 06 de noviembre de 2008, correspondiente a la queja N° 7060- DIRAN, donde se dispuso declarar la no procedencia de la compensación económica y en consecuencia ordenar el archivo de la queja presentada por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** [...], por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional comunicará el contenido de esta decisión a la Alcaldía Municipal de Valdivia, Departamento de Antioquia, para lo cual se le comisiona por el término de cinco (5) días hábiles para informe el contenido del presente auto al señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS**. Cumplida la actividad se debe remitir constancia de este hecho para que repose en el expediente.

ARTÍCULO TERCERO: *Contra esta actuación no procede el recurso alguno.*

ARTÍCULO CUARTO: *En firme la presente decisión procédase al archivo de las actuaciones [...]*³⁷.

Problemas jurídicos

28. La Sala deberá determinar, con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante:

28.1. Si es procedente estudiar los elementos de la falla del servicio, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

28.2. Si la parte demandada incurrió en falsa e indebida motivación de los actos administrativos acusados comoquiera que la parte demandante probó que su cultivo de pasto resultó afectado por la aspersion aérea con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, y, por lo tanto, procedía la

³⁷ Cfr. Folios 26 a 30



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

compensación económica prevista en la Resolución núm. 0017 de 2001, modificada por la Resolución núm. 0008 de 2007.

28.3. En caso positivo, se deberá establecer si la parte demandante probó el daño emergente, el lucro cesante, así como los perjuicios extra patrimoniales.

29. En ese orden de ideas, la Sala determinará si hay lugar a revocar la sentencia proferida, en primera instancia.

Principio del derecho internacional ambiental de interdependencia ambiental en la Declaración de Río de Janeiro

30. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios generales ambientales se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

31. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia.

32. El numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99 aceptó como vinculantes los principios de la Declaración de río de Janeiro; en efecto la norma *idem* dispone que “[...] *[l]a política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios: [...] El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]*”.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

33. Ahora bien, la Declaración de Río de Janeiro reconoció en su preámbulo la naturaleza **integral e interdependiente de la Tierra**, teniendo en cuenta que está conformada por ecosistemas con relaciones externas e internas entre sí; en efecto, las situaciones vulnerables afectan la salud y el ecosistema de la Tierra según su grado de conexión.

34. Por lo tanto, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de garantizar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen impactos que puedan afectar el ecosistema de la Tierra, bajo el criterio según el cual, la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables, de conformidad con el Principio 25 de la Declaración de Río de Janeiro³⁸.

Marco normativo sobre la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato y el procedimiento para la atención de quejas por los presuntos daños causados con esa actividad, vigente cuando se expidieron los actos administrativos acusados

35. La Sala precisa que el marco normativo que se expone a continuación es el vigente cuando se expidieron los actos administrativos acusados.

36. Vista la Convención Única de 1961, sobre estupefacientes³⁹ de las Naciones Unidas, enmendada por el Protocolo de 1972, que reconoció que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social, así como económico para la humanidad y previó la obligación de prevenir y combatir el uso indebido de estupefacientes por medio de una acción concertada y universal.

³⁸ "PRINCIPIO 25. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables."

³⁹ Aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 13 de 29 de noviembre de 1974; decreto de promulgación 1019 de 1990; y en vigor para Colombia a partir del 8 de agosto de 1975.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

37. Vista la Convención de Viena sobre Sustancias Sicotrópicas⁴⁰ de 1971 de las Naciones Unidas, que reconoció la importancia de prevenir y combatir el uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas y el tráfico ilícito a que da lugar; así como la necesidad de adoptar medidas rigurosas para restringir su uso lícito, por medio de una acción concertada y universal.

38. Vista la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁴¹, que reconoció la necesidad de fortalecer y complementar las medidas previstas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, así como la importancia de robustecer e intensificar medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales para suprimir las actividades delictivas internacionales de tráfico ilícito, entre otras.

39. Vistos los artículos 1.º y 3.º del Decreto 1206 de 26 de junio de 1973⁴² que creó el Consejo Nacional de Estupefacientes con la función de formular la política y los planes, así como los programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia física o síquica.

40. Visto el artículo 5.º de la Ley 30 de 31 de enero de 1986⁴³ que dispone que el Consejo Nacional de Estupefacientes, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Salud y Protección Social, reglamentará el control de las áreas donde se cultiven plantas para la obtención o producción de drogas.

41. Visto el artículo 8.º *ibídem* que establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes podrá ordenar la destrucción de toda plantación que no posea

⁴⁰ Aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 43 de 29 de diciembre de 1980; y en vigor para Colombia a partir del 10 de agosto de 1981.

⁴¹ Aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 67 de 23 de agosto de 1993, declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-176 de 1994; Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero; decreto de promulgación 671 de 1995; y en vigor para Colombia a partir del 10 de septiembre de 1994.

⁴² "Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes"

⁴³ "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones"



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

licencia, o autorizar su utilización para fines lícitos, de conformidad con la reglamentación que se expida.

42. Visto el artículo 77 *ibídem*, sobre la destrucción de las plantaciones de marihuana, cocaína, entre otras, que preveía⁴⁴:

“[...] ARTÍCULO 77. Las autoridades de policía judicial a que se refieren los artículos 285, 287 del Código de Procedimiento Penal, destruirán las plantaciones de marihuana, cocaína, adormidera y demás plantas de las cuales pueda producirse droga que produzca dependencia, existentes en el territorio nacional, mediante el siguiente procedimiento:

- a) Se identificará pericialmente la plantación con el empleo de la técnica adecuada.*
- b) Se identificará el predio cultivado por sus linderos y el área aproximada de la plantación.*
- c) Se anotarán los nombres y demás datos personales del propietario o poseedor del terreno y del tenedor, lo mismo que de los cultivadores, trabajadores y demás personas presentes en el lugar en el momento de la incautación.*
- d) Se tomarán muestras suficientes de las plantas, para las correspondientes peritaciones.*

Todos estos datos y cualquiera otro de interés para los fines de la investigación se harán constar en un acta que suscriban los funcionarios que en ella hayan intervenido y el propietario, poseedor, tenedor o cultivador del predio, o, en defecto de estos, cualquiera persona que haya sido encontrada dentro del mismo. En esta diligencia intervendrá, en lo posible, un Agente del Ministerio Público.

7. Suscrita el acta, se destruirá la plantación mediante el empleo del procedimiento científico adecuado; el acta y la peritación, junto con el informe respectivo y las personas que hayan sido aprehendidas, serán enviados al juez instructor en la forma y términos señalados por los artículos 290 y 303 del Código de Procedimiento Penal.

8. La destrucción de la plantación también podrá ser ordenada y presenciada por el juez instructor [...]”.

43. Visto el literal g) del artículo 91 *ibídem* que establece que el Consejo Nacional de Estupefacientes tiene la función de disponer la destrucción de cultivos de

⁴⁴ El artículo 77 fue modificado por el Decreto Ley 2106 de 22 de noviembre de 2019, “*Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública*”



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, a través de 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.

44. Vista la Resolución núm. 1065 de 26 de noviembre de 2001, mediante la cual el Ministerio del Medio Ambiente impuso el Plan de Manejo Ambiental a la Dirección Nacional de Estupefacientes, para la actividad denominada "*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato*" en el territorio nacional. Este acto administrativo fue modificado parcialmente por la Resolución núm. 0099 de 31 de enero de 2003⁴⁵.

45. Vista la Resolución núm. 0013 de 27 de junio de 2003, por medio de la cual, el Consejo Nacional de Estupefacientes adoptó un nuevo procedimiento para el programa de erradicación de cultivos ilícitos.

46. Visto el artículo 1.º *ibídem* que ordenó que el programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, a cargo de la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, operara en todas las regiones del país donde se evidencie presencia de cultivos ilícitos y áreas de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos para evadir las acciones del referido programa.

47. Visto el artículo 2.º *ibídem* que estableció que la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos, para la aplicación del programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, deberá tener en cuenta los siguientes parámetros: i) planteamiento operacional, mediante el empleo de los recursos humanos, técnicos y financieros para prevenir y minimizar los posibles daños que se puedan derivar de dicha actividad; ii) reconocimiento de áreas de cultivos ilícitos, mediante la identificación y ubicación, su extensión y medio circundante; y iii) operación

⁴⁵ "Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001".



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

mediante la disposición de bases fijas y móviles, las cuales deberán cumplir un plan de manejo ambiental.

48. Vista la Resolución núm. 0017 de 2001, el Consejo Nacional de Estupefacientes adoptó un procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

49. Vista la Resolución núm. 0008 de 2007 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, que modificó la Resolución núm. 0017 de 2001 y previó, en el artículo en el artículo 1.º, que el objeto de esa regulación es ajustar el procedimiento bajo los principios constitucionales que amparan las actuaciones administrativas, a través del cual se atienden las reclamaciones de carácter económico presentadas por las personas naturales o jurídicas, en razón a la presunta afectación de sus actividades agropecuarias lícitas, generadas en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato.

50. Visto el artículo 2.º *ibídem*, la Policía Nacional de Colombia, a través de la Dirección Antinarcóticos, es la entidad encargada de tramitar y decidir la procedencia o no de la compensación económica, por los eventuales daños causados a las actividades agropecuarias lícitas.

51. Visto el artículo 3.º *ibídem*, los titulares de la acción de reclamación son las personas naturales o jurídicas propietarias de las actividad agropecuaria afectada directamente por las operaciones de aspersión aérea con el herbicida Glifosato.

52. Visto el artículo 6.º *ibídem*, las quejas deberán presentarse ante el Alcalde de la cabecera municipal de la localidad, dentro de los veinte (20) días calendario, siguientes a la fecha en que presuntamente se produjo la aspersión aérea con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

53. Visto el artículo 7.º *ibídem*, las quejas deberán contener la siguiente información: i) nombres, apellidos e identificación de presuntamente afectado; ii)



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

nombre y ubicación geográfica exacta del predio y/o los bienes presuntamente afectados; iii) copia del documento que acredita la calidad del derecho sobre la actividad presuntamente afectada (propietario, poseedor o tenedor); iv) la actividad económica actual desarrollada en el predio; v) relación de los daños, identificación de la calidad y cantidad de los bienes presuntamente afectados; vi) fecha y hora de la aspersión; vii) el objeto de la Petición; viii) la relación de los documentos y pruebas que acompañan la queja; ix) la dirección de la residencia o lugar donde se recibirán las comunicaciones; y x) la firma del peticionario y del funcionario que la recibió.

54. Visto el artículo 8.º *ibídem*, una vez recibida la queja, el Alcalde procederá a evaluar si es conducente dar trámite formal a la misma, caso en el cual, el funcionario la remitirá en un plazo máximo de cinco (5) días a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

55. Visto el artículo 9.º *ibídem*, la queja será rechazada cuando esta sea presentada una vez vencidos los veinte (20) días calendario, siguientes a la fecha en que presuntamente se produjo la aspersión aérea con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Lícitos; y cuando la interesada no aporte los medios probatorios que demuestren la legitimidad para reclamar.

56. Visto los artículos 10.º y 11 *ibídem*, verificada la procedencia, la autoridad competente debe admitir la queja y ordenar que, en el término de cinco (5) días, se proceda a certificar sobre las operaciones de aspersión que se hayan realizado en la zona relacionada en la información suministrada por el quejoso. Para tales efectos, se tendrán en cuenta las constancias que obren y que estén relacionadas con los reportes de vuelo de localización satelital, las copias de las actas y poligramas de aspersión e informes de detección a cultivos ilícitos y los sistemas de monitoreo del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos en el municipio o área materia de la queja. Si con base en la certificación anterior, se concluye que no se realizaron aspersiones aéreas en la zona a que se refiere la queja, se procederá de inmediato a su rechazo y se ordenará el archivo del expediente.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

57. Visto los artículos 12 y 13 *ibídem*, si la autoridad competente concluye que se realizaron operaciones de aspersión, la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos **decretará, previo análisis de la conducencia, pertinencia y eficacia, las pruebas tendientes a establecer la ocurrencia y cuantía de los daños.**

58. Asimismo, con el propósito de obtener un concepto técnico acerca de los hechos presuntamente constitutivos de la compensación, un Grupo técnico interinstitucional especial de verificación quejas, dirigido por la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, **debe trasladarse al lugar denunciado por el quejoso para constatar la evidencia de los presuntos daños y rendir un informe sobre la visita.**

59. Visto el artículo 16 *ibídem*, una vez vencido el término de pruebas, la Policía Nacional- Dirección Antinarcóticos procederá a expedir decisión de fondo a cerca de la procedencia o no, de la compensación económica, para lo cual es imprescindible tener en cuenta que se haya producido **una operación de aspersión en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, se demuestre el daño y la relación de causalidad entre los mismos.**

60. Visto el artículo 17 *ibídem*, contra la decisión indicada *supra* procede el recurso de reposición, que deberá ser interpuesto por el quejoso, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de la decisión.

61. Visto el artículo 18 *ibídem*, una vez en firme la decisión que reconozca la procedencia de la compensación, se ordenará el pago, en constancia de lo cual el afectado deberá suscribir acta en la que se declarará extinguida la responsabilidad del Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos y de sus entidades ejecutoras.

62. Visto el artículo 4.º *ibídem*, la compensación económica procede únicamente por los posibles daños ocasionados a las personas propietarias de la respectiva actividad agropecuaria lícita, cuyos cultivos no formen parte o se mezclen con cultivos ilícitos.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

63. Vistos los artículos 14 y 15 *ibidem*, para efectos de la compensación de los daños causados a los cultivos lícitos, estos se clasificarán en permanentes y transitorios. Los primeros son aquellos cultivos cuyo periodo vegetativo sea mayor a un año y que durante el mismo haya lugar a más de una cosecha; mientras que los segundos son los cultivos que por su genética o por razones de tipo técnico, sólo permiten una cosecha en un periodo vegetativo, sin que se supere un año.

64. La autoridad competente ordenará la compensación de cultivos permanentes, con fundamento en los siguientes conceptos: i) la inversión en la instalación; y ii) el valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercanas a las zonas presuntamente afectadas.

65. La compensación de los cultivos transitorios comprende exclusivamente el valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercanas a las zonas presuntamente afectadas.

66. El Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la Resolución núm. 1.º de 6 de marzo de 2012⁴⁶, modificó la Resolución núm. 0008 de 2007, en relación con la presentación de las quejas, su procedencia, formulación y trámite, la visita de verificación y reguló las formas de conclusión del procedimiento.

67. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 25 de julio de 2013⁴⁷, declaró la nulidad de la Resolución núm. 017 del 2001 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, modificada por la Resolución núm. 0008 de 2007, con fundamento en la causal de nulidad de falta de competencia.

⁴⁶ "Por la cual se modifican los artículos 6o, 7o, 8o y 13 de la Resolución número 0008 del 2 de mayo de 2007 y se adicionan dos artículos al procedimiento para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos".

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; sentencia de 25 de julio de 2013; número único de radicación: 11001032400020030012901



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Marco normativo del derecho al debido proceso administrativo

68. Visto el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso “[...] se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas [...]”. Asimismo, “[...] [n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...]”.

69. El Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁴⁸, regulan, de acuerdo con el régimen de transición y vigencia, los procedimientos administrativos: entendidos como el conjunto de normas a los que la autoridad acude para surtir un trámite que sirve para formar la voluntad de la administración y que culmina con un acto administrativo o una decisión que tiene efectos respecto de una situación jurídica, general, impersonal o abstracta; o individualizada, según el destinatario de la manifestación de la voluntad.

70. Las normas *ídem* constituyen el marco general para el trámite de los procedimientos administrativos a los que es aplicable esa normativa, salvo el evento en que el trámite se encuentre regido por una norma especial, caso en el cual la administración tiene la obligación de aplicar ese procedimiento, por disposición expresa de los artículos 1.º del Contencioso Administrativo y de la Ley 1437.

Acervo probatorio

71. La Sala procede a realizar la numeración de las pruebas relevantes para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

72. Del material probatorio allegado al proceso, se destacan las siguientes pruebas:

⁴⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Documentales

72.1. Certificados de Tradición y Libertad de Matrícula Inmobiliaria números 037-21938 y 037-25559 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yarumal⁴⁹.

72.2. Escritura pública número cuatro mil cincuenta y siete (4.057) de 29 de diciembre de 2005 de la Notaría Veinte del Círculo de Medellín, mediante la cual se protocolizó el contrato de compraventa de un bien inmueble⁵⁰.

72.3. Dos (2) discos compactos que contienen fotografías y videos que, según la parte demandante, corresponden a los cultivos de pasto afectados por la aspersion con el herbicida glifosato⁵¹.

72.4. Copia del *“Formulario de recepción de quejas de presuntos daños causados en plantaciones lícitas por la aspersion aérea con el herbicida glifosato”* de 14 de junio de 2007⁵².

72.5. Copia del *“Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de los funcionarios del ICA y/o UMATA”*⁵³.

72.6. Mapa de clasificación de suelos y zonificación de usos – Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Valdivia - 2005⁵⁴.

72.7. Certificación expedida por la Técnica de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia, sobre una visita ocular realizada a la finca denominada *“La Pradera”*, expedida el 5 de junio de 2009⁵⁵.

⁴⁹ Cfr. Folios 3 a 6

⁵⁰ Cfr. Folios 69 a 71

⁵¹ Cfr. Folio 27

⁵² Cfr. Folio 67

⁵³ Cfr. Folio 28 a 30 y 75 a 77

⁵⁴ Cfr. Folio 10 sic

⁵⁵ Cfr. Folio 11 sic



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

72.8. Oficio núm. 408 de 1.º de agosto de 2007 suscrito por el Auxiliar de la Personería, mediante el cual le remite al Jefe del Área de Erradicación Cultivos Ilícitos DIRAN las quejas presentadas por varias personas por daños de cultivos ilícitos⁵⁶.

72.9. Copia de la certificación núm. 6244 de 22 de octubre de 2007 expedida por la parte demandada, según la cual, el 26 de mayo de 2007 se realizaron operaciones de aspersion área en el Municipio de Valdivia⁵⁷.

72.10. Copia de un plano con la distancia del punto reportado por la parte demandante respecto de la línea de aspersion más cercana⁵⁸.

72.11. Oficio suscrito por el Jefe del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos DIRAN, por medio del cual remite al Alcalde Municipal de Valdivia el auto admisorio de la queja que presentó la parte demandante por el daño de sus cultivos, en el marco del procedimiento establecido en la Resolución núm. 0008 de 2007⁵⁹.

72.12. Copia del auto de admisión de la queja núm. 2526 ARECI-GRAQA de 19 de octubre de 2007, expedido por la parte demandada⁶⁰.

72.13. Copia del auto de decreto de pruebas núm. 3246/ARECI-GRAQA 26 de noviembre de 2007, expedido por la parte demandada y constancia de notificación a la parte demandante⁶¹.

72.14. Copia del Acta núm. 34 del Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas de 4 de septiembre de 2008⁶².

72.15. Copia del recurso de reposición que interpuso la parte demandante contra el acto administrativo acusado⁶³.

⁵⁶ Cfr. Folio 84

⁵⁷ Cfr. Folio 91

⁵⁸ Cfr. Folios 364

⁵⁹ Cfr. Folio 12 sic y 80

⁶⁰ Cfr. Folios 13 a 14 sic, 81 a 82 y 86 a 87

⁶¹ Cfr. Folios 93 a 95, y 10298 a 100

⁶² Cfr. Folios 140 a 164

⁶³ Cfr. Folios 41 a 45 y 114 a 118



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

72.16. “Certificado de plano” con las coordenadas del predio identificado con número de matrícula inmobiliaria 037-25559⁶⁴.

72.17. Disco compacto que contiene un video en el que se observan varias personas con un audio que no es claro⁶⁵.

72.18. Oficio núm. S-2011-017935/ARECI-GRUAQ-22 de 27 de junio de 2001 de la Dirección Antinarcóticos con información del proceso administrativo que adelantó la parte demandante y las quejas presentadas por otros habitantes del Municipio de Valdivia como consecuencia de los daños causados por la aspersión aérea con glifosato, así como las decisiones administrativas correspondientes⁶⁶.

72.19. Oficio núm. S-2013-006145/ARECI-GRUAQ-29 de 6 de febrero de 2013 de la Dirección de Antinarcóticos, mediante el cual se aportaron algunos documentos al proceso y se explicó la forma como se llevó a cabo la visita técnica al bien inmueble de la parte demandante⁶⁷.

72.20. Copia del oficio núm. 158 de 30 de noviembre de 2011, mediante el cual el Inspector Municipal de Policía y Tránsito de Valdivia informa que ha recibido ciento ochenta y siete (187) quejas sobre la afectación a cultivos lícitos desde el 3 de diciembre de 2007⁶⁸.

72.21. Copias de libro sobre las quejas que fueron presentadas entre el 3 de diciembre de 2007 y el 19 de marzo de 2013⁶⁹.

72.22. Solicitud de convocatoria a audiencia de conciliación prejudicial y constancia de imposibilidad de acuerdo expedida por la Procuraduría General de la Nación⁷⁰.

Pruebas testimoniales

⁶⁴ Cfr. Folios 282 a 283

⁶⁵ Cfr. Folio 284

⁶⁶ Cfr. Anexo 3

⁶⁷ Cfr. Folios 322 a 326

⁶⁸ Cfr. Folio 411

⁶⁹ Cfr. Folios 413 a 423

⁷⁰ Cfr. Folios 49 a 60



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

73. El Tribunal, mediante auto de 11 de noviembre de 2010⁷¹, decretó las pruebas testimoniales solicitadas por la parte demandante y comisionó al Juzgado Promiscuo Municipal de Valdivia para su práctica.

74. Las pruebas testimoniales practicadas son las siguientes:

74.1. **Pompilio Restrepo Arboleda**⁷² manifestó que conoce a la parte demandante porque son vecinos y que las fumigaciones con glifosato afectaron a todos los “*finqueros*” de la zona.

74.2. El testigo afirmó que él resultó afectado y aportó un disco compacto⁷³ que contiene fotografías de su finca; además, precisó que el Estado le negó la compensación económica porque la fumigación no fue realizada sobre su bien inmueble.

74.3. Indicó, de forma general, que las fumigaciones quemaron el pasto, así como los cultivos de pan coger y que los árboles frutales no volvieron a producir; asimismo, que la parte demandante tuvo que vender ganado y adquirir deudas para volver a sembrar los pastos; destacó que estos no tienen la misma fertilidad y “[...] *el ganado no adelanta igual* [...]”⁷⁴.

74.4. Se refirió a la cantidad de jornales que se requieren para adecuar una hectárea de terreno en la zona y al valor de estos.

74.5. **Abel Antonio Martínez Chavarría**⁷⁵ manifestó que en el año 2007 se llevaron a cabo unas fumigaciones en tres (3) predios ubicados en la Vereda Santa Inés del Municipio de Valdivia, dentro de los cuales se encuentra uno de la parte demandante y que esto dañó el pasto, así como las maderas.

⁷¹ Cfr. Folio 207 a 208

⁷² Cfr. Folios 233 a 234

⁷³ Cfr. Folio 233 A

⁷⁴ Cfr. Folio 234

⁷⁵ Cfr. Folios 237 a 238



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

74.6. El testigo manifestó que en esa época estaba trabajando en una finca vecina a la “La Pradera” y que las tierras no volvieron a generar frutos y se redujo la producción de leche.

74.7. Se refirió a la cantidad de jornales que se requieren para adecuar una hectárea de terreno en la zona y al valor de estos.

74.8. **Augusto Arroyabe Arango**⁷⁶ testificó que es vecino de la parte demandante y que han realizado negocios. Asimismo, afirmó que el 26 de mayo de 2007 se realizó una fumigación que le generó daños a la parte demandante, representados en la quema de los pastos, los gramalotes, los árboles frutales y las cercas y la falta de productividad de la tierra; destacó que al señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos le “*tocó*” sacar el ganado.

74.9. El testigo sostuvo que observó cuando las avionetas fumigaron su predio, pero no el de la parte demandante y describió los daños que esa actividad le generó a su finca.

74.10. Se refirió a la cantidad de jornales que se requieren para adecuar una hectárea de terreno en la zona y al valor de estos.

74.11. **Manuel Salvador Cadavid**⁷⁷ indicó que administraba la finca de la parte demandante cuando se llevaron a cabo las fumigaciones en el año 2007 y que observó en varias oportunidades pasar las avionetas “[...] *votando veneno* [...]”. Sostuvo que como consecuencia de las fumigaciones los pastos se dañaron y la parte demandante vendió el ganado “*a utilidad*” y se disminuyó la producción de leche, lo cual lo afectó anímicamente.

⁷⁶ Cfr. Folios 241 a 242

⁷⁷ Cfr. Folios 245 a 246



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

74.12. **Rubén de Jesús Porras Celada**⁷⁸ afirmó que trabajaba en la finca de la parte demandante cuando las avionetas fumigaron el terreno y que les “[...] *tocaba [tirarse]*⁷⁹ a los rastrojos [...]”⁸⁰ para evitar que les cayera el veneno.

74.13. Sostuvo que la parte demandante se “*quebró*” como consecuencia de las fumigaciones porque se quedó sin pasto; además, de cuatro (4) lecherías que tenía quedaron dos (2) y “[...] *tuvo que dar muchos animales a partir [...]*”⁸¹, lo cual lo afectó anímicamente.

74.14. **Carlos Mario Gómez Ochoa**⁸² indicó que trabajaba con la parte demandante y que se realizaron fumigaciones en la finca de este, las cuales “*acabaron*” con los cultivos y fue necesario vender el ganado a un precio menor porque no había pasto para mantenerlo.

74.15. Testificó que la parte demandante se “*quebró*” como consecuencia de las fumigaciones y que su finca ya no es productiva.

74.16. Aseguró que cuando se presentaron las fumigaciones en la finca de la parte demandante había yuca, plátano y árboles frutales, los cuales “*se murieron*” y que varias personas presentaron síntomas como fiebre, dolores de cabeza, malestar, entre otros.

74.17. **Héctor Albeiro Ríos Zapata**⁸³ afirmó que trabajaba en la finca de la parte demandante cuando ocurrieron las fumigaciones y que observó que pasaron varias avionetas.

74.18. Sostuvo que, como consecuencia de las fumigaciones, los pastos se dañaron y fue necesario vender el ganado a un menor precio; y que los terrenos no son productivos.

⁷⁸ Cfr. Folios 249 a 251

⁷⁹ El testigo utilizó la palabra *tirarnos*

⁸⁰ Cfr. Folio 249

⁸¹ *Ibidem*

⁸² Cfr. Folios 236 a 237

⁸³ Cfr. Folios 260 a 261



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

74.19. **Yadil Alonso Gómez Ochoa**⁸⁴ testificó que trabajó en la finca de la parte demandante y que observó las fumigaciones, lo cual ocasionó disminución de la producción de leche, descarte de ganado y recorte de personal porque se dañaron los pastos; destacó que la tierra ya no es tan productiva.

74.20. Afirmó que cuando se llevaron a cabo las fumigaciones le dolió la cabeza durante tres (3) días.

Valor probatorio de las fotografías aportadas al proceso

75. El artículo 165 del Código General del Proceso prevé que son medios de prueba la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

76. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las fotografías son un medio de convicción documental de carácter representativo y para que puedan ser valoradas deben contener una representación inmediata de las circunstancias de tiempo, lugar y el modo en que fueron tomadas.

77. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 6 de mayo de 2010, sobre el valor probatorio de las fotografías, consideró:

*“[...] 5.- En el presente asunto, revisada la actuación, se advierte que no existe elemento probatorio que permitiera demostrar idónea y válidamente la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, si bien existen fotografías en el proceso en las que se registra algunos equinos con maltrato, **pero las mismas no pueden apreciarse por sí solas como un medio de prueba válido, debido a que aquellas sólo demuestran que se registró una imagen, pero no es posible determinar su origen, esto es, la autoría de las mismas, la ciudad y la época en que fueron tomadas, ni el lugar exacto al que efectivamente corresponden, toda vez que tales fotografías no fueron objeto de reconocimiento ni de cotejo o contraste con otros medios de prueba dentro del***

⁸⁴ Cfr. Folios 264 a 265



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

proceso, circunstancia que hace imposible establecer lo manifestado por el actor⁸⁵ [...]”⁸⁶ (Resaltado fuera de texto).

78. Asimismo, la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 14 de junio de 2018, señaló lo siguiente:

“[...] 12.1. En efecto, el material fotográfico como medio de prueba se enlista dentro de las denominadas documentales⁸⁷ y, en tanto documento, reviste de un “carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo”⁸⁸. De ahí que, “[l]as fotografías por sí solas no acreditan que la imagen capturada corresponda a los hechos que pretenden probarse⁸⁹, con lo cual, el valor probatorio que puedan tener “no depende únicamente de su autenticidad formal, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición”⁹⁰.

12.2. En otras palabras, para que las fotografías tengan incidencia probatoria y puedan ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se debe tener certeza sobre la persona que las realizó y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron tomadas⁹¹, lo que normalmente se devela a través de otros medios complementarios. De esta forma, la autonomía demostrativa de dichos documentos se reduce en la medida que se requieran otros medios de convicción que las soporten. Reconocer esto, sin embargo, no supone a priori ignorar su mérito probatorio sino situarlo en el contexto de su carácter representativo.

12.3. Como no se estableció con certeza que las fotografías pertenecieran al lugar y evento que pretendían describir, por muy lógica que resulte su asimilación gráfica con el sitio de una piscina, deviene imposible su valoración. [...]”⁹².

79. En consecuencia, las fotografías deben valorarse en conjunto con otros medios de prueba que permitan determinar las condiciones en que fueron tomadas y el objeto que representan, como puede suceder con un testimonio o un informe,

⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Primera AP- 2003- 01918 del 2 de abril de 2009. Magistrado Ponente; doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de mayo de 2010, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, núm. único de radicación 76001-23-31-000-2004-03917-01(AP)

⁸⁷ Así por ejemplo, se desprende del art. 251 del C.P.C., norma que rige el caso.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-930ª, del 6 de septiembre de 2013, fundamento 4.3, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁸⁹ *Ibid*, fundamento 4.3.1.

⁹⁰ *Ibid*, fundamento 4.3.2.

⁹¹ Al respecto ver por todas, Consejo de Estado, Sección Tercera-Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 28832, M.P. Danilo Rojas Betancourt.

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 14 de junio de 2018, C.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2005-03454-01(45951)



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

toda vez que si son analizadas de forma aislada no otorgan un conocimiento específico del objeto de representación.

80. En el caso *sub examine*, la parte demandante aportó dos (2) discos compactos que contienen fotografías que representan unas imágenes de un predio en el sector rural, con pasto que se encuentra seco, asimismo, se observan algunas vacas; sin embargo, no se tiene certeza del lugar en que fueron tomadas, el contexto y la fecha. Por esta razón, no es posible concluir que se trata de la finca “La Pradera”.

81. Asimismo, la parte demandante aportó varias grabaciones de un lugar con las características indicadas *supra*, pero no obran elementos de prueba que permitan concluir que estas fueron llevadas a cabo en la finca “La Pradera”.

La falla del servicio como título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado, en el marco de la acción de reparación directa

82. La parte demandante, en los alegatos de conclusión que presentó, en primera instancia, y en el recurso de apelación, manifestó que en el presente caso se encuentran probados los elementos de la falla del servicio.

83. La Sala considera necesario precisar que la falla del servicio es un título de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado que tiene fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política y es el medio idóneo para determinar si un daño antijurídico causado a un particular por la administración debe ser objeto de indemnización, en el **marco de la acción de reparación directa**.

84. La falla del servicio no es aplicable a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto la fuente del daño y su objeto de estudio es diferente a la acción de reparación directa. En la primera, el juez debe determinar si la administración incurrió en una causal de **nulidad** al momento de expedir un



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

acto administrativo porque infringió las normas en que debía fundarse o fue expedido por funcionarios u organismos incompetentes, de forma irregular, con desconocimiento del derecho al debido proceso, con falsa motivación o desviación de poder; es decir, en este caso, el análisis recae sobre la **decisión de la administración cuya legalidad se cuestiona** y que, por lo tanto, afectó derechos y ocasionó daños.

85. En contraste, en la segunda, el daño antijurídico objeto de indemnización o de reparación debe ser causado, por regla general, por un hecho, una omisión, una operación administrativa, una ocupación de un bien inmueble o un acto administrativo, **siempre que no se cuestione su legalidad**⁹³. En este caso, el juez debe analizar la responsabilidad del Estado con fundamento en los títulos de imputación como la falla en el servicio y la responsabilidad objetiva, que son aplicables teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y **no tienen por objeto determinar si una decisión de la administración se ajustó al ordenamiento jurídico**.

86. En este orden de ideas, la acción de reparación directa y la falla del servicio excluyen el análisis de legalidad del acto administrativo como fuente del daño antijurídico.

87. En el caso *sub examine*, la demanda tiene por objeto exclusivo analizar si son legales los actos administrativos, por medio de los cuales, se declaró la no procedencia de la compensación económica a favor de la parte demandante y se confirmó esa decisión y si es procedente la reparación del daño en caso de probarse su ilegalidad. En consecuencia, la Sala queda relevada de analizar la responsabilidad extracontractual del Estado con fundamento en la falla del servicio.

⁹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A"; C.P. Dra. Marta Nubia Velásquez Rico; sentencia de 5 de marzo de 2020; núm. único de radicación: 25000232600020120018301(52962)



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Procedencia de la acción de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para reclamar perjuicios de carácter económico derivados de la afectación de actividades agropecuarias en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato - PECIG-

88. Esta Corporación⁹⁴, respecto del mecanismo judicial para reclamar los perjuicios sostuvo que, como quiera que para la época de ocurrencia de los hechos se encontraba vigente el procedimiento administrativo para la reclamación de los perjuicios derivados de las aspersiones con glifosato, la decisión que le pone fin a dicha actuación, es susceptible de ser demandada por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que son los demandantes quienes habían optado por hacer uso de dicho procedimiento y agotarlo en sus instancias administrativas.

89. No obstante, en reciente oportunidad, la Sección Tercera, Subsección A⁹⁵, sostuvo que *“el hecho de que el Consejo Nacional de Estupefacientes hubiere creado un procedimiento administrativo para la reclamación de compensaciones económicas por cuenta de daños concretados por la aspersión aérea de glifosato, no tenía la virtualidad de alterar o modificar la acción idónea para juzgar la responsabilidad patrimonial del Estado, esta es la de reparación directa”*.

90. En este mismo sentido, la Sección Tercera, Subsección B⁹⁶, consideró:

“[...] Pese a que los demandantes afirmaron que al momento de la presentación de la demanda no habían obtenido respuesta de la Dirección de Antinarcóticos a la queja presentada, en el expediente está probado que la demandada resolvió la reclamación de forma negativa y que esa decisión fue remitida al alcalde de Tumaco el 17 de diciembre de 2009 para que la notificara, como consta en las copias del

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 6 de febrero de 2020, expediente 54797. M.P. Martha Nubia Velásquez, aprobada con salvamento de voto de la M. María Adriana Marín.

⁹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 4 de junio de 2021, expediente 2006-01036; M.P: María Adriana Marín

⁹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de julio de 2021, expediente 2010-00511; M.P: Alberto Montaña Plata.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

procedimiento administrativo adelantado ante la Dirección Antinarcóticos de la Policía.

En todo caso, en este proceso no se demandaron los actos administrativos, ni hacía falta que se hiciera para acceder a la administración de justicia. El procedimiento para reclamar ante la policía por los daños ocasionados con una aspersion de glifosato fue creado mediante una resolución del Ministerio de Defensa. Dado que las restricciones al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva tienen reserva de ley, la clave es que, el agotamiento de ese procedimiento no ha sido consagrado legalmente como un requisito para acceder a la justicia en estos casos. Tampoco el legislador ha determinado al acudir al procedimiento administrativo, el acto que resuelva la queja se convierta en la única fuente posible del daño por el que pueda demandarse. A diferencia de las materias en que sí se ha determinado una condición de ese estilo, como en el régimen tributario, en estos casos la fuente del daño siempre puede ser la fumigación misma y no sólo lo que suceda durante el trámite de reclamación que ella motive. Otra cosa distinta es que, haya o no agotado el procedimiento administrativo de reclamación, el ciudadano pueda probar en el proceso judicial que existió un daño antijurídico, que fue causado por el estado y que le es imputable [...].”

91. Esta Sección⁹⁷, sobre la acción procedente para reclamar perjuicios derivados de la erradicación de cultivos con herbicida glifosato, y en la misma línea de la postura de la Sección Tercera, Subsección A, en la sentencia de 6 de febrero de 2020, consideró:

“[...] De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que el procedimiento administrativo elegido por los demandantes también era idóneo para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con la aspersion con glifosato, por estar vigente y gozar de la presunción de legalidad de dicho procedimiento (Resolución 017 de 2001), el cual fue agotado por los demandantes, siendo los actos administrativos mediante los cuales se denegaron las reclamaciones y los que posteriormente resolvieron los recursos de reposición, actos administrativos definitivos, al haber decidido el fondo del asunto poniendo fin a la actuación administrativa y, por lo tanto, objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo [...].”

92. De conformidad con los criterios jurisprudenciales expuestos, y atendiendo a que en el caso *sub examine* la parte demandante optó por dar inicio a la actuación administrativa prevista en la Resolución núm. 0008 de 2 de marzo de 2007, la acción

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 7 de abril de 2022, expediente 2011-00042; M.P: Nubia Margoth Peña Garzón.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

idónea para garantizar la tutela judicial efectiva y obtener la reparación integral del daño que aduce causado y cuya compensación reclama, corresponde a la de nulidad y restablecimiento del derecho por cuanto: i) existe un acto administrativo en firme que negó la solicitud en sede administrativa iniciada en vigencia de la normativa indicada *supra*; ii) no está demostrado que la parte demandante haya hecho uso de otro medio de defensa judicial como es la acción de reparación directa; y iii) la tesis jurisprudencial vigente al momento de la presentación de la demanda se identifica con la de esta Sección y la expuesta por la Sección Tercera Subsección A de esta Corporación citada *supra*⁹⁸.

93. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los argumentos estudiados en este acápite.

Violación al debido proceso por falsa e indebida motivación de los actos administrativos acusados

94. La parte demandante manifestó que no está de acuerdo con la sentencia proferida, en primera instancia, porque la parte demandada vulneró su derecho al debido proceso por indebida y falsa motivación de los actos administrativos acusados teniendo en cuenta que la aspersión aérea con el herbicida glifosato causó la pérdida de sus cultivos, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente.

95. Se considera necesario precisar que, en virtud del principio de afectación⁹⁹, la causa del daño de los cultivos puede ser consecuencia de la aspersión aérea con

⁹⁸ Párrafo núm. 88

⁹⁹ Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. “Principio 13: Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y mas decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

el herbicida glifosato realizada sobre un bien inmueble **cercano** a la zona en donde se encuentran ubicados estos; sin embargo, ello debe ser objeto de prueba en el proceso judicial.

96. La Sala encuentra que la parte demandante presentó una queja porque su finca denominada “La Pradera” fue objeto de aspersión aérea con el herbicida glifosato el 26 de mayo de 2007; en el “*Formulario de Recepción de Quejas de Presuntos Daños causados en plantaciones lícitas por la aspersión aérea con el herbicida glifosato*” manifestó lo siguiente:

“[...] LA AVIONETA PASÓ MUY ALTO Y LARGÓ VENENO ENCIMA DE MI FINCA ELLA TRATABA DE NO ACERCARSE MUCHO Y ESTABA DEMASIADO ALTA Y NOSOTROS VIMOS PERO LUEGO FUE QUE NOSOTROS NOS DIMOS CUENTA QUE LOS POTREROS ESTABAN FUMIGADOS; FUMIGARON 16 POTREROS Y EN ESTOS MOMENTOS NO TENGO COMO UBICAR EL GANADO Y TENGO UNA HIPOTECA RECIÉN ADQUIRIDA CON EL BANCO AGRARIO Y NO TENGO COMO RESPONDER A ESA DEUDA POR ESTOS DAÑOS QUE ME HICIERON CON LA FUMIGACIÓN [...]”¹⁰⁰ (Mayúsculas del texto).

97. En este caso, está probado que la parte demandada llevó a cabo operaciones de aspersión aérea en el Municipio de Valdivia, Departamento de Antioquia, el día 26 de mayo de 2007. En efecto, el Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, mediante la certificación núm. 6244 de 22 de octubre de 2007, indicó lo siguiente:

“[...] En cumplimiento con lo establecido en el artículo 11 de la Resolución 0008 de 2007 [...], el suscrito Coordinador Grupo de Aspersión del Área Erradicación Cultivos Ilícitos certifica que una vez revisado los archivos estadísticos, actas y poligramas de aspersión que reposan en esta área, se encontró que para el día 26 de mayo de 2007 reportado por el quejoso, se realizaron operaciones de aspersión en el Municipio de Valdivia Departamento de Antioquia [...]”¹⁰¹.

98. La certificación citada es concordante con la Orden de Servicio núm. 104 “Operación “SANTANDER II” de aspersión aérea en los Departamentos de

¹⁰⁰ Cfr. Folio 67

¹⁰¹ Cfr. Folio 91



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Antioquia, Santander, Boyacá, Caldas y Cundinamarca”, que obra a folios 43 a 50 del expediente.

99. La parte demandada, en el marco del procedimiento administrativo para la atención de quejas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersion aérea con glifosato, mediante auto núm. 3246/ARECI-GRAQA de 26 de noviembre de 2007, decretó un periodo probatorio y ordenó “[...] *la práctica de visita de verificación de quejas que trata el artículo décimo tercero de la Resolución 0008 de 2007 del CNE*¹⁰², *atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente actuación [...]*”¹⁰³. El fundamento de esa decisión consistió en determinar la ocurrencia y la cuantía de los daños alegados por el quejoso, así:

“[...]”

- *Que con base en lo ordenado en el artículo duodécimo de la Resolución 0008 de 2007 y con el propósito de establecer la ocurrencia y cuantía de los daños, se decreta un periodo probatorio por el término señalado en la norma. Período dentro del cual se allegarán todos los medios probatorios establecidos que permitan demostrar los daños planteados por el quejoso.*
- *Que dentro de este periodo y con el propósito de obtener un concepto técnico acerca de los hechos presuntamente constitutivos de la compensación, se practicará visita de verificación de quejas, según lo señalado en el artículo décimo tercer de la Resolución núm. 0008 de 2007 del CNE. Obtenido el informe correspondiente éste hará parte del expediente [...]*¹⁰⁴.

100. La parte demandada, una vez venció el periodo probatorio, mediante el auto de decisión de fondo núm. 3753/ARECI-GRAQA de 2008, declaró la no procedencia de la compensación económica porque **en la visita de campo realizada el 16 de**

¹⁰² “[...] **ARTICULO DECIMO TERCERO. VISITA DE VERIFICACION DE QUEJAS** Con el propósito de obtener un concepto técnico acerca de los hechos presuntamente constitutivos de la compensación, se conformará un Grupo técnico interinstitucional especial de verificación quejas, dirigido por la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, el **que se encargará de trasladarse al lugar denunciado por el quejoso para constatar la evidencia de los presuntos daños.**

El grupo técnico una vez realizada la visita, para la verificación de quejas, procederá a rendir el correspondiente informe, el cual hará parte del expediente a cargo de la Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos.

Este grupo está conformado, por las siguientes entidades: Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial, Instituto Colombiano Agropecuario y Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, que se encargará de coordinar la ejecución de la misma. De igual forma el grupo podrá invitar a los organismos técnicos que considere necesarios [...] (Resaltado fuera de texto).

¹⁰³ Cfr. Folio 95

¹⁰⁴ Cfr. Folio 94



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

julio de 2008 se estableció que había una distancia de dos mil quinientos (2500) metros entre la finca “La Pradera” y la línea de aspersion más cercana.

101. La parte demandante interpuso recurso de reposición contra esa decisión con fundamento en que nunca recibió una visita de las autoridades con el objeto indicado *supra*.

102. Sobre el particular, la parte demandada, al resolver el recurso de reposición, manifestó lo siguiente:

“[...]

- *Que en cuanto a la apreciación realizada por el recurrente en el sentido que no cree que se hubiese realizado visita de verificación, se precisa que para la ejecución de la misma el Grupo de Quejas organizó una metodología para ello, procediendo a analizar previamente si se realizaron o no operaciones de aspersion en la localidad y posteriormente en el sitio reportado por el quejoso; actividad que se cumple a través de la verificación de los informes de detección en el sector de la queja, los reconocimientos aéreos de cultivos de uso ilícito, antecedentes contenidos en polígramas, actas de aspersion, reportes del sistema del posicionamiento satelital del Norte, las líneas de vuelo, líneas de aspersion para la fecha reportada.*
- *Que fue con base en esta revisión que se encontró que precisamente para el día mencionado por el señor **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS**, el 26 de mayo de 2007 en el lugar reportado en el trámite de la queja que las operaciones de aspersion se cumplieron donde había presencia de cultivos ilícitos y éstos se encontraban a una distancia de 2.500 metros del sitio.*
- *Que contrario a lo sostenido por el recurrente, dentro del trámite de la reclamación se dio aplicación a cada uno de los principios constitucionales que amparan las actuaciones administrativas (art. 1º Resolución 0008 de 2007) y **en cuanto a la visita especial de verificación se cuenta con la participación de entidades como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como del Instituto Colombiano Agropecuario, entre otros y los demás técnicos que considere la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional que deben intervenir, procediendo a dar cumplimiento al Protocolo que se tiene implementado para ejecutar la verificación procediendo a trasladarse hasta el lugar reportado por el reclamante en la queja y mediante inspección aérea verificar los hechos mencionados por el quejoso, además que posteriormente los resultados son analizados por parte del Comité Técnico donde se determina la procedencia o no de la compensación y se dispone que la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional – Área Erradicación Cultivos ilícitos emita decisión de fondo [...]***¹⁰⁵ (Resaltado fuera de texto).

¹⁰⁵ Cfr. Folios 28 y 29



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

103. De acuerdo con los actos administrativos acusados, la parte demandada realizó visitas áreas y terrestres para verificar la ocurrencia de los daños.

104. Ahora bien, la parte demandante insistió en el proceso judicial que la visita técnica no se había realizado. En consecuencia, el Tribunal requirió a la parte demandada para que suministrara información sobre los funcionarios que realizaron la visita a la finca “La pradera” el 16 de julio de 2008 y certificara las personas que atendieron esa diligencia.

105. En cumplimiento de lo anterior, la parte demandada, mediante el oficio núm. S-2013-006145/ARECI-GRUAQ-29 de 6 de febrero de 2013, aclaró que, de acuerdo con la normativa que regula las visitas de verificación de campo, no se requiere la intervención del reclamante y estas se llevan a cabo de forma área, en los siguientes términos:

*“[...] Es importante que ese Despacho conozca, que la Dirección de Antinarcóticos, a través del Instructivo N° 025 DIRAN-ARECI-70 del 27 de agosto de agosto de 2011, el cual fue ajustado, **reglamentó el procedimiento para la visita de verificación de capo a quejas derivadas del Programa Erradicación Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato – PECIG**, establecimiento como finalidad el poder determinar el fundamento de las reclamaciones presentadas, la existencia de daños en cultivos legales y su relación con el PECIG, así mismo para la ejecución de la actividad el Grupo de Quejas organizó una metodología de visita, actividad que puede ser apoyada a través de la toma de imágenes con cámaras de alta definición, cuyos resultados se plasman en un acta y se desarrolla con base en un planteamiento con el propósito de establecer entre otros aspectos: “la estimación del área asperjada, teniendo como soporte la línea de aspersión, el ancho de paso y la intensidad del daño, debiendo previamente establecer si efectivamente realizaron o no operaciones de aspersión aérea en la fecha y la zona mencionada por el interesado luego determinar si se afectaron plantaciones lícitas en las áreas objeto del PECIG”. En caso de verificar daños en campo, se evalúa la cuantía de los mismos para proceder a reponer el daño. **Es importante tener en cuenta que para esta actividad no se requiere la intervención del reclamante y no por esto se puede inferir que sea inválidos (sic) los resultados que de esta prueba se obtengan**, de igual forma la visita **se hace de forma aérea y no por tierra** [...]”¹⁰⁶ (Destacado del texto).*

106. En relación con el oficio citado, la Sala destaca que la parte demandada se refirió a una normativa que no estaba vigente cuando se realizó la visita el 16 de julio de 2008 toda vez que el Instructivo núm. 025 DIRAN -ARECI-70 fue expedido

¹⁰⁶ Cfr. Folio 323



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

el 25 de agosto de 2011. Según esta prueba, la visita se llevó a cabo de forma aérea.

107. Sin embargo, en el acta núm. 34 de 4 de septiembre de 2008 del Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas, conformado en cumplimiento de la Resolución núm. 0008 de 2007, se dejó constancia que se solicitó apoyo para tomar imágenes a través del equipo Gyrocam en los Departamentos de Caldas, Nariño y Boyacá, mientras que en Antioquia se realizaron visitas de verificación terrestre, así:

*"[...] Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo décimo tercero de la Resolución 0008 de 2007 del CNE, se dispuso por parte del Grupo Técnico Interinstitucional, especial verificación de quejas, dirigido por la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos solicitar apoyo para realizar la toma de imágenes a través del **equipo Gyrocam para las quejas que se encuentran en los departamentos de Caldas, Nariño y Boyacá, además se realizaron visitas de verificación para las quejas que se encuentran en los departamentos de Magdalena, Antioquia, Córdoba, Nariño y Meta**, por los presuntos daños que se presentaron con ocasión de las operaciones de aspersión que se realizaron en esos sectores y posteriormente se procederá a tomar decisión de fondo previo análisis del protocolo para la visita especial de verificación respecto de las quejas pertenecientes al Departamento del Putumayo, las cuales exceden los 400 metros de distancia del punto reportado por el quejoso y la ubicación de la línea de aspersión más cercana [...]."*

A la visita asistieron representantes del Instituto Colombiano Agropecuario, Dirección Nacional de Estupeficientes, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la sección NAS de la Embajada Americana y auditoría ambiental del PECIG. Una vez cumplida la actividad se procede a presentar los correspondientes informes para que sean tenidos en cuenta en el momento de tomar una decisión de fondo acerca de la procedencia o no de la compensación económica, respecto de las quejas tramitadas.

Agenda:

1. *Programación visitas de verificación de quejas, planeación de pagos de compensación para el próximo trimestre.*
2. ***Análisis de las imágenes tomadas por medio de la GYROCAM para las quejas de los departamentos de Caldas, Nariño y Boyacá.***

[...]



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

3. **Análisis acta N° 09/08 del 16 de julio de 2008, respecto de la visita de verificación de quejas a los departamentos de Antioquia y Córdoba [...]**¹⁰⁷ (Destacado fuera de texto).

108. El Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas, en el numeral 4.º del acta núm. 34 de 4 de septiembre de 2008, se refirió a las visitas de verificación de quejas en los Departamentos de Antioquia y Córdoba y elaboró un listado de los propietarios de los predios objeto de la visita, en los siguientes términos:

“[...] 4. ANÁLISIS ACTA NO 09/08 DEL 16 DE JULIO DE 2008, VISITA DE VERIFICACIÓN DE QUEJAS A LOS DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA Y CÓRDOBA

Queja	Nombre	Identificación	Departamento	Municipio
7753	DAVID ANDRÉS RICARDO GIL	70562450	MONTELIBANO (sic)	CORDOBA (sic)
6519	HERIBERTO DE JESÚS VASUQUE CALLEJAS	8274677	TARAZA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
6563	JOSÉ EUCLIDES RESTREPO ARBOLEDA	15616095	BRICEÑO (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7065	LUIS BERTULFO ZULETA LÓPEZ	3650161	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7064	CARLOS ANTONIO AMARILES ORTIZ	780885	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7059	JAIME BERNAL PATERNINA	3422895	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7063	JULIO CÉSAR GARCÍA QUICENO	70925324	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
6991	ROSALVA MORA CASAS	22187947	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7055	GUILLERMO ALBERTO ARROYAVE ARANGO	15320104	VALDIVIA (sic)	ANTIOQUIA (sic)

¹⁰⁷ Cfr. Folio 380



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

7720	OMAR ALONSO LONDOÑO CAICEDO	70927141	ANORI (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7758	JAIRO DE JESUS BARRIENTOS HERNANDEZ	3672045	ANORI (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7749	MARÍA ESTER CELIS ROJAS	42935032	ZARAGOZA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
7748	UBALDO MANUEL CAHVEZ	8200142	ZARAGOZA (sic)	ANTIOQUIA (sic)
6877	JORGE PAYARES	8371099	NECHI (sic)	ANTIOQUIA (sic)
6876	JHON ALBEIRO SOTELO OQUENDO	8372985	NECHI (sic)	ANTIOQUIA (sic)

[...]¹⁰⁸.

109. En la lista citada *supra* **no** obra el nombre de la parte demandante. No obstante, en el sub título del numeral 4.º del acta núm. 34 de 2008 denominado **“QUEJAS QUE NO PROCEDEN PARA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR PROTOCOLO ANTIOQUIA CÓRDOBA”**, se mencionó al señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos y se realizó el análisis de su queja, así:

**“[...] QUEJA N° 7060
RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS**

Concepto: Procediendo al análisis con base en el protocolo aprobado para la realización de visitas de verificación de quejas, se constató que revisados los archivos respecto de las líneas de aspersión y el punto reportado por el quejoso, se estableció que el predio se encuentra a una distancia de 2.500 metros a la línea de aspersión más cercana, situación que permite concluir que no se pudo haber causado el daño mencionado en la queja por acción de la erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato.

Decisión: Analizado el reporte presentado se concluye que la queja no procede al encontrarse que no hay fundamento en la reclamación, toda vez que al efectuar la revisión de la información se constató que en el sitio reportado por el quejoso no se realizaron operaciones de aspersión, no habiéndose causado daño al predio por la

¹⁰⁸ Cfr. Folio 143 vto.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

aplicación del PECIG. EN CONSECUENCIA NO PROCEDE LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA [...]¹⁰⁹ (Subrayado fuera de texto).

110. De acuerdo con lo anterior, en el informe y el concepto que rindió el Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas, mediante el acta núm. 34 de 2008, no se realizó un análisis de la visita a la finca “La Pradera”, toda vez que este se fundamentó en los archivos de la entidad sobre las líneas de aspersión y la ubicación de ese bien inmueble.

111. Las pruebas sobre la visita que realizó la parte demandada a la finca “La Pradera” para determinar la existencia de los daños por la aspersión aérea con glifosato son contradictorias toda vez que la parte demandada, mediante el oficio núm. S-2013-006145/ARECI-GRUAQ-29 de 6 de febrero de 2013, precisó que, en estos casos, las visitas son áreas, mientras que en el acta núm. 34 de 2008 indicó que en Antioquia -lugar en donde se encuentra ubicada la finca “La Pradera”- no se tomaron registros fotográficos aéreos para la verificación de las quejas. Además, la parte demandada no aportó el acta de visita núm. 9 de 16 de julio de 2008.

112. La Sala, al analizar las pruebas, en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, concluye que la parte demandada realizó una **verificación documental** sobre los puntos que fueron reportados como objeto de aspersión aérea. En efecto, al resolver el recurso de reposición contra el acto administrativo que negó la compensación económica, precisó que llegó a la conclusión de la ausencia de daños con fundamento en una metodología que consiste en determinar si se realizaron operaciones de aspersión en la localidad y en el sitio reportado por el quejoso, a través de la verificación de los informes de detección en el sector, los reconocimientos aéreos de cultivos de uso ilícito, antecedentes contenidos en los poligramas, reportes del posicionamiento satelital del Norte, las líneas de vuelo y las líneas de aspersión para la fecha reportada.

¹⁰⁹ Cfr. Folios 381 vto. a 382



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

113. La verificación indicada *supra* es de carácter documental y en el expediente no obra ninguna prueba que permita inferir que la parte demandada practicó la visita con el objeto de establecer la ocurrencia de los hechos, la cual fue decretada mediante el auto núm. 3246/ARECI-GRAQA de 2007.

114. Ahora bien, sobre los hechos relacionados con la queja, varios testigos afirmaron que el bien inmueble “La Pradera” fue objeto de aspersión aérea con el herbicida glifosato. El señor Manuel Salvador Cadavid, en el testimonio que rindió en el proceso judicial, afirmó lo siguiente:

“[...] PREGUNTADO: Dígame al despacho si presencié usted algún tipo de sobrevuelo de los aparatos que realizaron la fumigación. RESPONDIÓ: Si varias veces estábamos trabajando allá, en la finca en un corral pasando avionetas ahí por encima y votando veneno las avionetas y de ahí se pasaron a los cicales, que no pertenecen a la finca de don Ramiro y pasaron fumigando y ahí fue donde le tiraron el veneno a la finca de don Ramiro, por eso fue que le mataron todo el pasto a la finca de don Ramiro. PREGUNTADO. Dígame al despacho si las avionetas que realizaron la fumigación y a las cuales usted dice haber visto realizaron la aspersión directamente sobre la finca del señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos que usted administraba. RESPONDIÓ: Si varias veces pasaron las avionetas por encima de la finca del señor Ramiro Sepúlveda, cada que pasaban votaban veneno [...]”¹¹⁰.

115. En el mismo sentido, el señor Rubén de Jesús Porras Celada testificó:

“[...] PREGUNTADO: Díganos si usted vio cuando las aludidas avionetas hacían la fumigación. RESPONDIÓ: Yo veía que las avionetas pasaban fumigando, inclusive nos tocaba tirarnos a los rastros, para que no nos tiraran ese veneno a nosotros. PREGUNTADO: Díganos exactamente donde se encontraba usted al momento de observar esa situación. RESPONDIÓ: Estábamos topizando unas novillonas, cuando una avioneta pasó tirando los chorros de veneno por todos los potreros de la finca del señor Ramiro Sepúlveda, donde yo me encontraba [...]”¹¹¹.

116. El señor Carlos Mario Gómez Ochoa afirmó que también observó las aspersiones sobre el bien inmueble de la parte demandante, así:

“[...] PREGUNTADO: Sírvase decir qué sabe usted acerca de unas fumigaciones que hicieron en un predio de un señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS. CONTESTÓ: Las fumigaciones fueron en la finca de Ramiro Alberto Sepúlveda, en mayo de 2007 [...]. PREGUNTADO: Sírvase manifestar por qué medio se realizaban las fumigaciones. CONTESTÓ: Con avionetas, tiraban por encima de los potreros por

¹¹⁰ Cfr. Folio 245

¹¹¹ Cfr. Folio 249



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

*tirarle a unos cocales le tiraban era a la finca, unos cocales que habían en una finca vecina [...]*¹¹².

117. Asimismo, el señor Yadil Alonso Gómez Ochoa precisó lo siguiente:

*“[...] PREGUNTADO: Sírvase decir qué sabe usted acerca de unas fumigaciones que hicieron en un predio de un señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS. CONTESTÓ: Que si las hubieron, que quemaron unos potreros, eso fue hace cuatro años, no tengo bien clara la fecha [...]. PREGUNTADO: Díganos si usted vio cuando las aludidas avionetas hacían la fumigación. CONTESTÓ: Si vi, nos estaban pasando muy por encima de la finca, en unas ocasiones volaron brisas [...]. PREGUNTADO: Sírvase precisar si las fumigaciones que usted presencié y dentro de los potreros que quemaron dichas fumigaciones, se encuentra el predio de don Ramiro Alberto. CONTESTÓ: Si [...]*¹¹³.

118. El señor Héctor Sepúlveda Ceballos rindió testimonio en los siguientes términos:

*“[...] PREGUNTADO: Sírvase decir que sabe usted acerca de unas fumigaciones que se hicieron en un predio de un señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS. CONTESTÓ: Yo sé que por ahí pasó la avioneta por encima de la finca y yo ordeñaba para atrás en la misma finca donde yo trabajo. PREGUNTADO: Sabe usted quien hizo la fumigación. CONTESTÓ: Las avionetas de antinarcóticos. PREGUNTADO: Cómo obtuvo usted esa información. CONTESTÓ: por que como yo estaba trabajando ordeñando yo los veía pasar y los helicópteros guardiando la avioneta que no le fueran a tirar [...]. PREGUNTADO: En el momento de la fumigación en el cual dice usted estar ordeñando sírvase decirnos quién es el dueño de ese predio y por qué se encontraba usted allí. CONTESTÓ: El señor Ramiro Sepúlveda, porque yo trabajo en esa finca y entonces por eso me consta a mí, porque yo ordeñaba ahí. PREGUNTADO: Sabe usted cómo se llama dicha finca. CONTESTÓ: Se llama finca La Pradera [...]*¹¹⁴.

119. El Tribunal no tuvo en cuenta estos testimonios porque los señores Manuel Salvador Cadavid, Rubén de Jesús Porras Celada, Carlos Mario Gómez Ochoa, Yadil Alfonso Gómez Ochoa y Héctor Sepúlveda Ceballos trabajaban en la finca “La Pradera” el 26 de mayo de 2007, lo cual, a su juicio, podía afectar su imparcialidad.

120. Sin embargo, la Sala considera que si los trabajadores estaban en la finca “La Pradera” cuando se presentaron las aspersiones aéreas, sus testimonios le pueden otorgar conocimiento al juez sobre la forma como ocurrieron los hechos

¹¹² Cfr. Folio 256

¹¹³ Cfr. Folio 266

¹¹⁴ Cfr. Folio 260



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

objeto de la queja; además, los testigos fueron coherentes sobre este hecho, así como responsivos.

121. Asimismo, los señores Pompilio Restrepo Arboleda, Abel Antonio Martínez Chavarría y Augusto Arroyabe Arango manifestaron en sus testimonios que observaron el sobrevuelo de la avioneta de antinarcóticos en el sector. Sobre el particular, el señor Abel Antonio Martínez Chavarría, quien trabajaba en una finca diferente a “La Pradera”, sostuvo lo siguiente:

*“[...] **RESPONDIÓ:** En 2007 se hicieron unas fumigaciones en tres predios ubicados en la vereda Santa Inés del Municipio de Valdivia, pertenecientes uno a don Hugo Berrío con quien yo trabajaba, otro predio de Pompilio Restrepo y el otro del señor Alberto Sepúlveda. Para ahí para abajo se fumigaron otras fincas dentro de ellas la de Augusto Arroyabe, ya abajo hacia Puerto Valdivia, otra más acá de Genaro Calle [...]. **PREGUNTADO:** Usted observó la fumigación. **RESPONDIÓ:** No observé la fumigación, pero si vi que cruzaba la avioneta y los helicópteros que acompañaban la avioneta y fumigó al frente, allá si vi cuando largó el chorro [...]”¹¹⁵.*

122. El señor Augusto Arroyabe Arango, propietario de una finca ubicada cerca del bien inmueble de la parte demandante, indicó:

*“[...] **PREGUNTADO:** Sírvase decir qué sabe usted acerca de unas fumigaciones que se hicieron en un predio de un señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS. **RESPONDIÓ:** Eso fue en el 2007, el 26 de mayo. **PREGUNTADO:** Sabe usted quien hizo la fumigación. **RESPONDIÓ:** las avionetas que fumigan, en ese tiempo también fui afectado con las fumigaciones, me quemaron pasto para cien reses en la finca [...] **PREGUNTADO:** Dígale al Despacho si usted conoce de manera personal al señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos y en caso positivo dirá hace cuánto lo conoce y por qué razón. **CONTESTÓ:** Hace por ahí 10 años lo distingo, nosotros hemos tenido negocios, yo tuve animales en la finca de él, tenemos finca cerquita del uno a otro [...]. **PREGUNTADO:** Vio usted en algún momento las avionetas fumigando sobre los predios del señor Ramiro Sepúlveda y el suyo. **RESPONDIÓ:** Yo vi cuando estaban fumigando el predio mío, pero no el de Ramiro, queda más lejitos, pero en la misma vereda Caracolí. Es la misma región [...]”¹¹⁶*

123. El señor Pompilio Restrepo Arboleda, propietario de una finca en el sector, testificó:

*“[...] **PREGUNTADO.** De conformidad con su respuesta anterior, si usted personalmente vio a dichas avionetas. **RESPONDIÓ:** Si yo vi las avionetas.*

¹¹⁵ Cfr. Folio 237

¹¹⁶ Cfr. Folio 242



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

PREGUNTADO. Conoce usted a Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos y en caso positivo solicito manifestar hace cuánto y por qué razón. **RESPONDIÓ:** Somos vecinos y colindantes de finca. **PREGUNTADO.** La finca con la que usted colinda de propiedad del señor Sepúlveda es la denominada la pradera (sic). **RESÓNDIÓ:** Si. **PREGUNTADO.** Cuando usted vio las avionetas de antinarcóticos fumigando alcanzó a observar si dicha fumigación en la finca del señor Sepúlveda Ceballos a la cual usted hizo relación anteriormente. **RESPONDIÓ:** No, yo no vi que hubieran tirado allá, pero ese veneno es tan fuerte que de lejos mata, la mera contaminación del aire. **PREGUNTADO.** En su primera respuesta manifestó que las fumigaciones habían afectado a varios finqueros incluido usted, sírvanos indicarnos en detalle esa manifestación y de ser posible realícenos hasta donde recuerde un listado de los aludidos finqueros. **RESPONDIÓ:** A mí también me afectó, tengo las evidencias las fotos que me tomó la UMATA (presenta cd relativo a lo que dice que se anexa al comisorio) de los daños que me ocasionó la fumigación. En esta zona afectó a finqueros como Augusto Arroyave, Abel Martínez, Ramiro Sepúlveda, los que hicimos el proceso. Yo mandé todas las evidencias a antinarcóticos y me negaron porque estaba a mucha distancia de los cultivos [...]”¹¹⁷.

124. Aunque los señores Pompilio Restrepo Arboleda, Abel Antonio Martínez Chavarría y Augusto Arroyave Arango afirmaron que no observaron la aspersion sobre la finca “La Pradera”, coincidieron en que las avionetas de antinarcóticos sobrevolaron el sector.

125. Ahora bien, los testigos sostuvieron que, luego de las fumigaciones, el cultivo de pasto que se encontraba en la finca “La Pradera” se quemó o se dañó y que la parte demandante tuvo que vender el ganado comoquiera que no tenía un lugar destinado a su alimentación.

126. Sobre el particular, el señor Pompilio Restrepo Arboleda manifestó lo siguiente:

*[...] **PREGUNTADO:** Sírvase decirnos qué perjuicios materiales se les ocasionó a los finqueros por las fumigaciones ocasionadas por antinarcóticos. **RESPONDIÓ:** Nos quemaron todos los pastos por ahí en un cincuenta por ciento y los cultivos de pan coger, los árboles frutales no volvieron a producir. **PREGUNTADO:** Manifestó anteriormente usted que inicialmente la UMATA como autoridad ambiental, había atendido el caso, díganos cuál fue la causa eficiente que determinó dicha entidad para que ustedes hubieran sufrido quemaduras en todos sus cultivos. **RESPONDIÓ:** Las fumigaciones. **PREGUNTADO:** Díganos si usted sabe de manera detallada, los perjuicios sufridos por el señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos como consecuencia de la quema de cultivos en su predio. **RESPONDIÓ:** De lejos se veía*

¹¹⁷ Cfr. Folio 233



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

la evidencia o la quemazón de los pastos. Tuvo que vender ganado y hacer préstamos para volver a sembrar los pastos. PREGUNTADO: Díganos si ese ganado que le tocó vender a Ramiro lo enajenó a precios comerciales o tuvo que quebrarles el precio por el afán. RESPONDIÓ: no estoy muy enterado, solo sé que tuvo que sacar ese ganado. PREGUNTADO: En respuesta anterior manifestó que Ramiro había realizado un préstamo para re sembrar su predio, díganos si esas siembras tienen el mismo rendimiento por efectos de la tierra, que él tenía antes de la fumigación o por el contrario dicha tierra se afectó negativamente con lo sucedido. RESPONDIÓ: los pastos no tienen la misma fertilidad y el ganado no adelanta igual, pues al no ser fértil los pastos el ganado también se detiene [...]"¹¹⁸.

127. El señor Augusto Arroyave Arango testificó:

"[...] PREGUNTADO: Díganos si sabe qué daños concretos sufrió la parcela del señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS, como consecuencia de la referida fumigación. RESPONDIÓ: Le quemaron los pastos, gramalotes, los árboles frutales, las cercas. PREGUNTADO: Dígale al Despacho si después de la fumigación los predios afectados tienen el mismo comportamiento productivo que tenían antes de la fumigación o si por el contrario con posterioridad a ella dichos predios se vieron afectados, caso en el cual le solicito manifestar de manera detallada dicha situación. RESPONDIÓ: No, las tierras después de esa fumigación se acabaron el ciento por ciento, se acabaron las leguminosas, ya al ganado hay que ayudarle mucho con droga, a la tierra se le acabaron los vegetales [...]. PREGUNTADO: Dígale al Despacho además de la quema de los predios qué otros perjuicios si lo sabe le trajeron al señor Ramiro la fumigación [...]. RESPONDIÓ: Le tocó sacar ganado, al no tener pasto eso le tocó. PREGUNTADO: Sabe usted qué hizo él con ese ganado. RESPONDIÓ: Debe haber sacado a pasto para otra finca o le tocaría venderlo por menos precio, porque eso es lo que le toca a uno cuando tiene que sacar sus cosas a rapidez. PREGUNTADO: Cuéntenos qué perjuicios sufrió usted en su predio con la fumigación. RESPONDIÓ: A mí me tocó sacar ganados para feria y sacar ganado para pagarles pasto por fuera y ponerme a montar la tierra otra vez de nuevo, las maderas de los alambrados todas se perdieron, eso se secó y se pudrió y los árboles frutales se pudrieron, se secaron y no se volvió a ver una naranja ni un aguacate [...]"¹¹⁹.

128. El señor Manuel Salvador Cadavid rindió testimonio en calidad de administrador de la finca "La Pradera" cuando ocurrieron los hechos objeto de este proceso, sobre las consecuencias de la aspersión aérea, así:

"[...] PREGUNTADO: Cómo afectó ese veneno a los predios del señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS. RESPONDIÓ: Los pastos se murieron todos de ese sector que la avioneta fumigó, afectó tanto al señor Ramiro que hubo que vender ganado y dar ganado a utilidad, eso afectó mucho a don Ramiro, se veía triste, por que como se le murió tanto pasto, más de ciento veinte a ciento treinta hectáreas

¹¹⁸ Cfr. Folio 254

¹¹⁹ Cfr. Folios 241 a 242



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

de tierra y a los vecinos de un lado a Pompilio Arroyave y Hugo Berrío también los afectó la fumigación. **PREGUNTADO:** En su respuesta anterior manifestó que lo sucedido con la fumigación le había traído tristeza al señor Ramiro Sepúlveda, sírvase manifestarnos, cómo se percató usted de eso, vale decir, qué fue lo que observó que le permite hacer esa manifestación. **RESPONDIÓ:** Bueno, la tristeza porque hubo que vender ganado a menos precio, segundo que él jamás había tenido que dar ganado de él a utilidad, por que como yo era el administrador él me tenía confianza y me contaba. **PREGUNTADO:** De conformidad con su respuesta anterior, sabe usted si el señor Ramiro como consecuencia de la fumigación ha tenido algún tipo de dificultad económica que le haya perturbado de manera negativa sus hábitos de vida. **RESPONDIÓ:** Ahí si esa confianza no la he tenido con él para decirle cómo se siente económicamente. **PREGUNTADO:** Dígale al Despacho si es cierto sí o no que la actividad económica principal del señor Ramiro Sepúlveda es el levante de ganado de leche para la comercialización de dicho producto. **RESPONDIÓ:** A eso se dedica el señor Ramiro Sepúlveda. **PREGUNTADO:** Sírvase decirle al Despacho si la producción de leche que genera en su finca el señor Ramiro Sepúlveda disminuyó, aumentó o siguió igual luego de las fumigaciones de que fue objeto su predio. **RESPONDIÓ:** Bastante mermó la producción, disminuyendo mucho porque el ganado de la parte de atrás fumigada hubo que sacarlo para vender una parte y otra darlo a utilidad y por eso se disminuyó la producción de leche y disminuida está. **PREGUNTADO:** Díganos cuántas hectáreas se necesitan por cabeza de ganado en esa zona. **RESPONDIÓ:** En esa zona no carga sino en una hectárea una res para mantenerla comiendo, porque esta tierra es de loma. **PREGUNTADO:** Los cultivos que había en el predio del señor Ramiro Sepúlveda eran lícitos o ilícitos. **RESPONDIÓ:** Donde el señor Ramiro Sepúlveda coca no había, por ende, los cultivos eran lícitos, porque lo que había era pastos [...]”¹²⁰.

129. En el mismo sentido, el señor Rubén de Jesús Porras Celada testificó lo siguiente:

“[...] **PREGUNTADO:** Dígale al despacho qué efectos causó en la finca del señor Sepúlveda la aludida fumigación. **RESPONDIÓ:** Que el hombre se quebró se quedó sin renta, sin pasto de cuatro lecherías que tenía únicamente le quedaron dos. **PREGUNTADO:** Sírvase manifestarle al despacho qué sentimientos pudo apreciar usted, le produjo al señor Sepúlveda la quiebra a la que hizo alusión en su respuesta anterior. **RESPONDIÓ:** Él se sintió muy triste, muy aburrido al ver la finca como la tenía él de bonita, buenos pastos y ver cómo le quedó. La finca le quedó acabada. Que causante a eso mucho desempleo para uno también, porque él siempre le sostenía el trabajito a uno, ya después de eso él tuvo que soltar mucho personal, ya que la renta no le daba para pagarle a uno. El señor Sepúlveda se quedó sin plata, tuvo que dar muchos animales a partir, porque no tenía donde tenerlos. **PREGUNTADO:** Cuanto personal tenía en su finca Ramiro Sepúlveda antes de la fumigación y cuanto le quedó luego de la misma. **RESPONDIÓ:** En ese tiempo que le fumigaron tenía cuatro ordeñadores y en el corte voliendo rula tenía siete u ocho y ahora no puede tener sino dos ordeñadores y uno o dos trabajadores de vez en cuando porque ya no le da para pagar. **PREGUNTADO:** Dígale al Despacho si

¹²⁰ Cfr. Folios 245 a 246



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

actualmente el señor Ramiro Sepúlveda ya superó la quiebra a la que hizo referencia o aun pasa dificultades. **RESPONDIÓ:** No la ha superado todavía sigue quebrado. **PREGUNTADO:** Recuerda cuando fue hecha dicha fumigación. **RESPONDIÓ:** Eso fue máximo del quince al treinta de mayo de 2007. **PREGUNTADO:** Como trabajador de la finca del señor Ramiro Sepúlveda que fue, díganos si en predios de la misma, los cultivos eran lícitos o ilícitos. **RESPONDIÓ:** Si, solo había pasto [...]¹²¹.

130. Asimismo, el señor Carlos Mario Gómez Ochoa manifestó en su testimonio:

*[...] PREGUNTADO: Sírvase manifestar de manera detallada si con dichas fumigaciones Ramiro tuvo pérdidas económicas y en caso positivo en qué consistieron las mismas. CONTESTÓ: Desde las fumigaciones el hombre viene quebrado porque la finca ya no le produce nada ni pastos ni frutas, nada y en esa época habían lecherías y todavía no las ha podido recuperar, por la situación económica, el hombre no tiene recursos para invertir, no tiene para montar la finca en pastos. PREGUNTADO: En el momento de las fumigaciones qué sembrados tenía la finca y qué tipo de ganado y cuánto. CONTESTÓ: Sembrados había yuca, plátano, árboles frutales y se murieron, en esa época la finca cargaba ciento ochenta reses, lo que hoy día carga apenas cuarenta. PREGUNTADO: Qué pasó con esas ciento ochenta reses luego de las fumigaciones. CONTESTÓ: Tocó venderlas por causa de la fumigación a mitad de precio de lo que valía porque no había donde tenerlas porque la fumigación mató el pasto. PREGUNTADO: Cuál es la razón para que la finca de Ramiro como usted lo manifestó en respuesta anterior cargue hoy solo con cuarenta cabezas de ganado, cuando antes cargaba con ciento ochenta. CONTESTÓ: Porque antes de las fumigaciones la finca estaba muy bien organizada, y hoy en día se encuentra en rastrojo solo y por eso carga solo cuarenta reses. PREGUNTADO: El suelo de la finca es igual de fértil en estos momentos que antes de la fumigación. CONTESTÓ: Es una tierra mala, a comparación que primero es una tierra fértil, hoy en día se le siembra algún producto y no nace ni el pasto ni nada es solo una tierra fea. PREGUNTADO: Las fumigaciones afectaron el abastecimiento de agua de la finca. CONTESTÓ: Si los afectó, todos los nacimientos se secaron, se mermaron prácticamente. PREGUNTADO: Sabe si con motivo de las fumigaciones el personal de la zona se vio afectado en su salud y en caso positivo sírvase describir cómo. CONTESTÓ: Fiebre, dolores de cabeza, malestar y hasta mucha rasquiña en el cuerpo. PREGUNTADO: Sabe usted qué sentimientos produjo en el señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos el tema de las fumigaciones y las consecuencias negativas que eso le trajo. CONTESTÓ: Mal porque él ya no tiene recursos, la finca ya no le produce nada, él ya no tiene de qué más coger recursos, para volver a arreglar la finca. Él se sentía muy deprimido por esas fumigaciones. PREGUNTADO: Sabe usted a cuánto ascienden las pérdidas que tuvo Ramiro como consecuencia de las fumigaciones. CONTESTÓ: Pérdidas incalculables de esa época a hoy en día [...]*¹²²

131. El señor Carlos Alberto Ríos Zapata rindió el siguiente testimonio:

¹²¹ Cfr. Folios 249 a 250

¹²² Cfr. Folios 256 a 257



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

“[...] PREGUNTADO: Qué consecuencias le trajo a los bienes del señor Ramiro Alberto dicha fumigación. CONTESTÓ: Los potreros donde yo ordeñaba, el pasto se secó y le tocó vender ese ganado de esa lechería por qué no tenía pasto, le tocó salir de esa lechería y del ganado de levante no de ordenó le tocó salir. PREGUNTADO: Díganos si la venta que hizo del ganado la realizó a precios comerciales o si por el contrario le tocó perderle. CONTESTÓ: Le tocó perderle porque lo vendió a menos precio porque como no tenía pasto le tocó salir de eso ligero o si no se le moría de hambre. PREGUNTADO: Sabe usted qué porcentaje perdió por cabeza de ganado Ramiro en ese negocio. CONTESTÓ: Perdió por ahí a quinientos mil pesos por animal. PREGUNTADO: Y cuántas reses vendió con esa pérdida. CONTESTÓ: Sesenta y cinco animales o reses. PREGUNTADO: como sentimientos produjo en Ramiro (sic), las pérdidas generadas por la fumigación. CONTESTÓ: Muy aburrido por había perdido todos esos animales (sic) por no tener pasto que era lo único que él tenía. PREGUNTADO: Sírvase decirnos si en la actualidad Ramiro ya se repuso de dicha pérdida. CONTESTADO: Pues él hasta aquí no se ha podido reponer porque los pastos no volvieron, los trabajadorcitos que tenía en el corte los tuvo que sacar porque ya que iban a limpiar, los potreros están es en monte. PREGUNTADO: Dígale al Despacho cuántos trabajadores eran por todos en la finca antes de la fumigación y cuántos son ahora. CONTESTÓ: Éramos ocho trabajadores o eran ocho trabajadores, y ahora tenemos (sic) sino tres [...]”¹²³.

132. El señor Yadil Alonso Gómez Ochoa rindió testimonio, así:

“[...] PREGUNTADO: Dígale al Despacho qué efectos causó en la finca del señor Sepúlveda la aludida fumigación. CONTESTÓ: Causó merma de la producción de leche, descarte de ganado en la finca, recorte de personal. PREGUNTADO: Sírvase explicarnos qué se entiende por descarte de ganado. CONTESTÓ: Sacar el ganado de la finca por falta de pastos producto de las fumigaciones. PREGUNTADO: Sírvase manifestar qué daños patrimoniales sufrió en sus bienes Ramiro como consecuencia de las fumigaciones. CONTESTÓ: Se le dañaron los pastos, y lo otro lo mismo que le he dicho, la merma de la producción. PREGUNTADO: Por qué conoce usted a Ramiro. CONTESTÓ: Porque he trabajado mucho con él. PREGUNTADO: Sabe usted qué sentimientos produjo en Ramiro los efectos negativos que le trajo consigo las fumigaciones. CONTESTÓ: La verdad un poco más triste, más diferente, desde eso mermó el ánimo. PREGUNTADO: En respuesta anterior manifestó usted que cuando estaban fumigando le llegó a brizar, quiere decir eso que a usted le cayeron partículas de ese veneno. CONTESTÓ: Si. PREGUNTADO: Qué consecuencias trajo para su salud esa briza. CONTESTÓ: Si me elaboró un dolor de cabeza por tres días consecutivos. PREGUNTADO: Sabe usted qué hizo Ramiro con el ganado, una vez se percató de la quema del pasto. CONTESTÓ: Le tocó venderlo a bajo precio y parte darlo al partir, es como dárselo a una persona en compañía. PREGUNTADO: Sabe usted si actualmente Ramiro ya se repuso de las consecuencias económicas negativas que le trajo consigo dichas fumigaciones. CONTESTÓ: No del todo, montó una parte de los pastos, los otros se encuentran perdidos en el rastrojo por causa de las fumigaciones. PREGUNTADO: Sírvase decirnos si la fertilidad del suelo en la finca

¹²³ Cfr. Folio 260 a 262



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

de Ramiro es igual ahora que antes de las fumigaciones. **CONTESTÓ:** *No son tan fértiles como lo eran antes [...]*¹²⁴.

133. Los testimonios citados *supra* coinciden en que en la finca “La Pradera” había un cultivo de pasto destinado a la alimentación del ganado que producía leche; sin embargo, después de la aspersión aérea el pasto se quemó y, por lo tanto, la producción de leche disminuyó.

134. Además, en el expediente obra el testimonio del señor Abel Antonio Martínez Chavarría, que se refirió a los daños en el bien inmueble del señor Hugo Berrío, ubicado en el sector donde se presentaron los hechos de la demanda y cerca de la finca “La Pradera”, y a pesar de que indicó que no se acercó a este último lugar, su testimonio es explicativo de los síntomas de los cultivos de pasto luego de la aspersión aérea:

[...] PREGUNTADO: Qué más sabe de la fumigación de la finca de Alberto Sepúlveda. RESPONDIÓ: Con la fumigación se dañaron los pastos. En el tiempo en que se quemó la finca de nosotros se quemaron también las otras fincas [...]. PREGUNTADO: Díganos si usted tuvo conocimiento personal de los daños concretos que con motivo de la fumigación sufrió la finca La Pradera de propiedad del señor Ramiro Alberto Sepúlveda y en caso positivo, solicito nos cuente de manera detallada en qué consistieron dichos daños. RESPONDIÓ: lo de la finca que yo estaba manejando que era la de Hugo Berrío fueron los pastos y la madera, en la finca de Ramiro se quemaron los pastos y las maderas también. PREGUNTADO: Sabe usted quien realizó la fumigación que generó esos daños. RESPONDIÓ: Estaba la avioneta fumigando. PREGUNTADO: Conoce usted si luego de las fumigaciones la tierra continuó con el mismo rendimiento o si por el contrario sufrió alguna alteración. RESPONDIÓ: A nosotros nos acabó lo que eran guanábanos y naranjos injertos, nosotros en cada cogida nos recogíamos hasta veinte bultos de naranja y en este momento no se consigue una naranja para un jugo. PREGUNTADO: Según su respuesta anterior, entonces la tierra se esterilizó. RESPONDIÓ: La mayoría de los pastos donde se dañaron se levantó más ciega [...]. PREGUNTADO: Sabe usted que otro perjuicio tuvo el señor Ramiro Alberto Sepúlveda, además de la quema de sus cultivos como consecuencia de la fumigación de su propiedad. RESPONDIÓ: Además del pasto, nosotros sacábamos nueve canecas de leche y con esa fumigación quedamos sacando tres, cuatro canecas de leche, al acabarse el pasto eso se fue volviendo un rastrojero, el ganado se acabó y le tocó vender casi todo el ganado, dejar más poquito y ya con lo que uno sostenía la finca era la leche, nosotros manteníamos doce o quince trabajadores sembrando pasto y cuando lo cogió la avioneta eso se acabó. La finca de don Hugo Berrío se montó, se llenó de maleza. PREGUNTADO: Sabe usted si la finca del señor Ramiro Alberto también se montó y

¹²⁴ Cfr. Folios 264 a 265



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

se llenó de maleza. **RESPONDIÓ:** Tiene que haber pasado lo mismo porque al acabarse los pastos lo único que sale es maleza. Yo a la finca no fui [...]¹²⁵

135. Ahora bien, la Personería Municipal de Valdivia, mediante decisión de 14 de junio de 2007, ordenó una visita para verificar los hechos de la queja, así:

[...] Asúmase el conocimiento de la queja presentada por el señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS.

Désele el trámite señalado por la resolución N° 017 del 4 de octubre 2001 proferida por la Dirección Nacional de Estupecientes.

Se solicitará a la Secretaría de Desarrollo Rural (Umata) se practique visita al lugar de los hechos para realizar la verificación de los hechos [...]¹²⁶ (Destacado fuera de texto).

136. La señora Juliana Elena Villa, en calidad de Técnica de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia, certificó, el 5 de junio de 2009, que encontró afectaciones en el pasto de la finca “La Pradera”, en los siguientes términos:

[...] La técnica de la oficina de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia, en visita ocular realizada a la finca La Pradera, en la vereda Caracolí del Municipio de Valdivia, de propiedad del señor RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS, con cédula de ciudadanía número 70379526 de Medellín, en el momento de presentasen (sic) las afectaciones por las aspersiones aéreas con glifosato, se encontró afectaciones de los cultivos mejorados de pastos de esta finca, afectando ganado bovino.

*En el momento no se encontró cultivo ilícito dentro de dicho predio, el señor es una persona honesta, trabajadora y servicial con sus vecinos [...]*¹²⁷.

137. De acuerdo con el “Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o UMATA”, la visita a la “La Pradera” se llevó a cabo el 21 de junio de 2007; en ese documento se indicó que en el bien inmueble se encontraba un cultivo lícito de pasto, con una edad de tres (3) meses y se dejó la siguiente constancia:

[...] Síntomas en hojas: muerte de la planta y secamiento de las hojas lentamente por donde cayó la gota de veneno.

¹²⁵ Cfr. Folios 237 a 238

¹²⁶ Cfr. Folio 74

¹²⁷ Cfr. Folio 11



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Síntomas en tallo: Se observa que cuando la hoja está totalmente seca comienza a secar el tallo también (sic) hasta darle muerte total a la planta.

[...]

3. **Daños presuntamente causados** (Antrópicos, Fuego, Inundaciones, Vientos, Heladas, etc.)

Antrópicos

Síntomas: muerte de la planta por fumigación aérea

% Afectación en plantas 100%

% Afectación en lote 100%

[...]

Que tipo de cultivos existen alrededor del área presuntamente afectada? **Pasto y Monte [...]**¹²⁸ (Destacado del texto).

138. Aunque en el “Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o UMATA” se dejó en blanco los espacios sobre la historia del cultivo presuntamente afectado y la descripción de plagas, enfermedades y/o daños presuntamente causados, la descripción de la afectación de los cultivos coincide con las demás pruebas que obran en el expediente, citadas *supra*.

139. Con fundamento en las pruebas, la Sala concluye que la parte demandada realizó una aspersión con el herbicida Glifosato en la finca “La Pradera” el 26 de mayo de 2007; no obstante, esta no fue objeto de un registro oficial. Esta acción le causó a la parte demandante una pérdida económica porque el cultivo de pasto destinado a la alimentación del ganado se secó, lo que a su vez conllevó a la disminución de la producción de leche, es decir, se presentó una relación de causalidad entre el daño y la operación de aspersión.

140. Ahora bien, la Sala reitera que la parte demandada, en el auto de decisión de fondo núm. 3753/ARECI-GRAQA de 2008, declaró la no procedencia de la compensación económica porque **en la visita de campo realizada el 16 de julio de 2008 se estableció que había una distancia de dos mil quinientos (2500) metros** entre la finca “La Pradera” y la línea de aspersión más cercana; **no**

¹²⁸ Cfr. Folio 75 a 77



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

obstante, de acuerdo con las pruebas analizadas de forma precedente, la visita de campo no se llevó a cabo -numerales 99 a 109 de esta sentencia- y varios testigos afirmaron que el bien inmueble “La Pradera” fue objeto de aspersión aérea con el herbicida glifosato.

141. Asimismo, los señores Pompilio Restrepo Arboleda, Abel Antonio Martínez Chavarría y Augusto Arroyabe Arango manifestaron en sus testimonios que observaron el sobrevuelo de la avioneta de antinarcóticos en el sector.

142. La Sala insiste que, aunque la parte demandada, mediante auto núm. 3246/ARECI-GRAQA de 26 de noviembre de 2007, decretó “[...] *la práctica de visita de verificación de quejas que trata el artículo décimo tercero de la Resolución 0008 de 2007 del CNE [...]*”¹²⁹, con el objeto de determinar la ocurrencia y la cuantía de los daños alegados por el quejoso; no obra en el expediente administrativo una constancia de su realización. Además, en el acta núm. 34 de 2008 se hizo referencia únicamente al análisis documental y no se aludió de forma específica a los resultados de la vista.

143. A pesar de lo expuesto, el resultado de la visita fue un fundamento de la decisión de la administración, lo cual vulnera el derecho al debido proceso de la parte demandante comoquiera que no existe una evidencia de su realización y el acta núm. 9.º de 16 de julio de 2008 que, según la parte demandada contiene la constancia de la práctica de esa prueba, no fue aportada al proceso administrativo para garantizar su contradicción.

144. En términos generales, el Consejo de Estado¹³⁰ ha considerado que “[...] *el derecho al debido proceso se erige como una garantía a todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten*

¹²⁹ Cfr. Folio 95

¹³⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 21 de Agosto de 2014. Proceso identificado con el número único de radicación 680012333000201400413-01. C.P. doctor Guillermo Vargas Ayala.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

defenderse y solicitar las pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia en las distintas etapas del proceso [...]”.

145. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-980 de 2010, señaló que *“[...] en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción [...]”* y que, en todo caso, se han identificado algunas garantías mínimas asociadas al concepto de debido proceso administrativo, entre ellas, el derecho a: i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; iii) ser oído durante toda la actuación; iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; vi) **solicitar, aportar y controvertir pruebas; vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción**; y, por último, viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle.

146. En el presente caso, la parte demandada no le otorgó la posibilidad a la parte demandante de controvertir el contenido del acta núm. 9.º de 16 de julio de 2008, situación que le impidió ejercer su derecho de defensa respecto a los resultados de esta.

147. En este orden de ideas, los actos administrativos acusados deben declararse nulos por violación al derecho al debido proceso por las razones que se expusieron *supra*, así como por falsa motivación comoquiera que por medio de estos la parte demandada negó la compensación económica por la ausencia de aspersión aérea



en el bien inmueble “La Pradera”, a pesar de que el daño y el nexo de causalidad con la operación de aspersión aérea se encuentran probados.

Restablecimiento del derecho y reparación del daño

148. El trámite previsto en la Resolución núm. 0008 de 2007 está destinado a reconocer a la persona natural o jurídica propietaria de la actividad agropecuaria una compensación económica cuando se pruebe que la aspersión con glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, causó una afectación de las actividades agropecuarias lícitas.

149. El acto administrativo indicado *supra* precisó ciertos parámetros para determinar la compensación económica; en el artículo décimo cuarto previó que, para efectos de la compensación de los daños causados a los cultivos lícitos, estos se clasificarán en permanentes y transitorios. Los primeros son los cultivos cuyo periodo vegetativo sea mayor a un año y que durante el mismo haya lugar a más de una cosecha; y los segundos son los que, por su genética o por razones de tipo técnico, sólo permiten obtener una cosecha en un periodo vegetativo, sin que se supere un año.

150. A su vez, el artículo décimo quinto *ibidem* dispuso que para la compensación de cultivos permanentes se tendrán en cuenta la inversión en la instalación y el valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercanas a las zonas presuntamente afectadas.

151. La compensación de los cultivos transitorios comprende exclusivamente el valor de la cosecha perjudicada a precios de mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercanas a las zonas presuntamente afectadas.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

152. En el caso *sub examine*, la parte demandante identificó el daño emergente con el restablecimiento del derecho y, además, solicitó la reparación del daño por concepto de lucro cesante y perjuicios extrapatrimoniales.

Daño emergente

153. En el caso *sub examine*, la parte demandante indicó que el daño emergente corresponde al costo “de la siembra” del cultivo lícito afectado que, a su juicio, equivale a doscientos cuarenta y siete millones de pesos (\$247.000.000), según “[...] la certificación expedida por el funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia (Antioquia) **EDUARDO ELADIO ORTIZ CORREA**. [...]”

154. La parte demandante para llegar a esta suma de dinero, adujo que sembró pasto en ciento treinta (130) hectáreas de la finca denominada “La Pradera”; el cual tiene un rendimiento de un animal por hectárea. A su turno, la preparación del terreno para el cultivo requiere de ochenta (80) jornales por hectárea por un valor total de doscientos ocho millones de pesos (\$208.000.000.00), y que sumadas las semillas o plántulas sembradas por valor de treinta y nueve millones de pesos (\$39.000.000), arroja un total de doscientos cuarenta y siete millones de pesos (\$247.000.000.00).¹³¹

155. La certificación¹³², que la parte demandante aduce como prueba del daño emergente, corresponde al “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o Umata*” de 21 de junio de 2007¹³³, en el que

¹³¹ Cfr. Hechos 4 a 6 del escrito de demanda. Folio 49 y 50.

¹³² Cfr. Folio 28 a 30 y 75 a 77

¹³³ El “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o Umata, se diligencia en los términos del artículo 5.º de la Resolución núm. 0017 de 2001: ” **ARTICULO QUINTO. VERIFICACIÓN PRELIMINAR DE LOS HECHOS MATERIA DE LA QUEJA.** Una vez recibida la queja por el Personero Municipal, éste solicitará inmediatamente al ICA y/o UMATA de la localidad, una visita de campo al lugar señalado en la queja, para realizar la verificación preliminar de los hechos objeto de la misma. De esa visita de campo se levantará un acta la cual se anexará a la queja para su remisión a la Dirección Nacional Estupefacientes.*

PARÁGRAFO: Para efectos de lo anterior se adoptará un instructivo y un formato de verificación de la información que será diligenciado por el funcionario del ICA y/o UMATA y por el Personero Municipal, el cual se acompañará de la identificación plena del predio presuntamente afectado en la cartografía entregada para el efecto.”



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

da cuenta que en la finca “La Pradera” sembró **pasto** destinado a la alimentación bovina para la producción de leche de forma permanente por el periodo de un año.

156. Las características del cultivo de pasto permiten concluir que este tiene una vocación de permanencia. Por lo tanto, se debe tener en cuenta el valor de la instalación de este.

157. La parte demandante presentó la queja por el daño de sus cultivos el 14 de junio de 2007; en esta manifestó que el predio tiene **doscientas noventa y seis (296) hectáreas**, de las cuales **setenta (70)** resultaron afectadas; no obstante, en el “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o Umata*” de 21 de junio de 2007 se dejó constancia que la extensión del cultivo afectado era de **ciento treinta (130) hectáreas**, lo cual, también fue afirmado por el señor Manuel Salvador Cadavid en su testimonio¹³⁴.

158. En el mismo “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o Umata*” o en otro documento no obra una explicación sobre las razones por las cuales en siete (7) días resultaron afectadas sesenta (60) hectáreas adicionales a las que indicó la parte demandante en su queja.

159. En efecto, la parte demandante, en la queja, proporcionó cifras y datos **exactos** y **no** manifestó que estos fueran aproximados, por el contrario, expuso que los daños equivalían a “[...] 70 hectáreas de pasto gramalote imperial y gramalote morado [...]”¹³⁵.

160. En estas condiciones, con el objeto de determinar los daños, la Sala tendrá en cuenta los datos que proporcionó la parte demandante el 14 de junio de 2007 ante el señor Personero del municipio de Valdivia.

¹³⁴ Se refirió a 120 o 130 hectáreas.

¹³⁵ Cfr. Folio 68



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

161. Ahora bien, en el ya aludido “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o Umata*” se dejó la siguiente constancia:

“[...] El afectado tiene un crédito de 76 millones los cuales utilizó para el montaje y levante de estos pastos actividad que realizó dos (2) meses antes de la fumigación: dicho crédito fue otorgado por el Banco Agrario bajo la línea de crédito A.I.S (Agro ingreso Seguro) [...]”¹³⁶ (Destacado fuera de texto).

162. Esta constancia concuerda con la información que suministró la parte demandante en la queja, así como con la anotación núm. 6.º del Certificado de Tradición y Libertad de Matrícula Inmobiliaria núm. 037-21938 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yarumal, según la cual, el señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos constituyó una hipoteca abierta con cuantía indeterminada el **22 de marzo de 2007** sobre la Finca “*La Pradera*” a favor del Banco Agrario de Colombia S.A., así:

**“[...] ANOTACIÓN Nro. 6 Fecha: 22-03-2007 Radicación: 2007-613
Doc: ESCRITURA 230 del: 20-03-2007 NOTARIA 2 de Yarumal VALOR ACTO: \$
ESPECIFICACIÓN: 0205 HIPOTECA CON CUANTÍA INDETERMINADA -ABIERTA
(GRAVAMEN)
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho de dominio,
I – Titular de dominio incompleto)
DE: SEPÚLVEDA CEBALLOS RAMIRO ALBERTO
A: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. [...]”¹³⁷.**

163. En este contexto, la Sala considera que se encuentra probado que el demandante adquirió un crédito hipotecario por valor de setenta y seis millones de pesos (\$76.000.000) para el “*montaje y levante*” de los pastos en la finca “*La Pradera*”; sin embargo, **omitió acreditar los gastos adicionales como se explicará a continuación.**

164. En el “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o UMATA*”, que la parte demandante denomina “[...] *certificación expedida por el funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del*

¹³⁶ Cfr. Folio 9

¹³⁷ Cfr. Folio 3 Vto.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Municipio de Valdivia (Antioquia) **EDUARDO ELADIO ORTIZ CORREA**. [...]", se incluyó la siguiente información sobre la siembra:

"[...]"

III. Información de la Siembra o Trasplantes		
Procedencia de la semilla o de las plántulas: colanta-semillas y semillas y plantas de fincas vecinas		
Costo de la semilla o de la plántula: \$300.000/Ha		
Cantidad de semilla o de plántulas sembradas en el lote: 10.000 plantas semillas/Ha		
Distancia de siembra:	Entre surcos:	Entre plantas:
Número de jornales empleados en preparación y siembra del lote: 80 jornales * Hact		
Costo del jornal en la región: \$ 20.000		
Fecha de siembra: Área del lote o extensión del cultivo (en hectáreas): 130 Ha afectadas		

[...]”¹³⁸ (Resaltado fuera de texto).

165. Al analizar la prueba citada *supra*, se concluye que la información de “la siembra” la suministró el quejoso comoquiera que contiene datos que no pueden obtenerse por medio de una observación directa, como ocurrió con los daños y síntomas de la planta, sino de forma indirecta, a través de la persona que realizó las inversiones, es decir, la parte demandante.

166. En este orden de ideas, el “*Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del ICA y/o UMATA*”, corresponde a un acta preliminar que da cuenta de la visita al predio afectado, y en el que se describen algunas condiciones del cultivo a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y copia de la queja a la Dirección Nacional de Estupeficientes era necesario que la parte demandante aportara las pruebas que soportaran los gastos de la siembra o preparación del predio, como las facturas de compra de las semillas o recibos y

¹³⁸ Cfr. Folio 28



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

constancias de pago de los trabajadores, compra de maquinaria o instrumentos para sembrar, entre otras.

167. Aunque algunos testigos se refirieron al valor del jornal, correspondiente a veinte mil pesos (\$20.000), y a la cantidad de jornales que se requieren para adecuar una hectárea de terreno, los datos que suministraron son generales toda vez que estos **no** aluden de **manera precisa** al valor que invirtió la parte demandante cuando sembró el pasto antes de la aspersión aérea.

168. Sobre el particular, el señor Pompilio Restrepo Arboleda, propietario de una finca en el Municipio de Valdivia, rindió el siguiente testimonio:

*“[...] **PREGUNTADO:** Dígame al Despacho para año 2007 cuánto vale un jornal en la zona donde usted y Ramiro tienen sus parcelas. **RESPONDIÓ:** Veinte mil pesos [...]. **PREGUNTADO:** Cuántos jornales se requieren para adecuar una hectárea de terreno en pasto en esa zona, contando desde la ciega hasta la puesta en producción. **RESPONDIÓ:** De setenta a ochenta jornales [...]”¹³⁹.*

169. Augusto Arroyave Arango, propietario de una finca en el Municipio de Valdivia, testificó sobre la cantidad de jornales que se requería para adecuar los terrenos después de la fumigación, pero no se refirió al costo “de la siembra” y de la cosecha:

*“[...] **PREGUNTADO:** Cuántos jornales necesitaría para adecuar plenamente el suelo para que tuviera la productividad que antes de las fumigaciones tenía por cada hectárea de terreno. **RESPONDIÓ:** Por ahí ochenta jornales, en limpia, semillas y fumigada dos veces mientras los pastos se recuperan. **PREGUNTADO:** Sabe usted cuánto vale el jornal diario en la zona donde usted y el señor Ramiro tienen sus parcelas. **RESPONDIÓ:** Valen a veinte mil pesos un jornal en este momento [...]”¹⁴⁰.*

170. En el mismo sentido, Abel Antonio Martínez Chavaría, trabajador de una finca vecina, rindió el siguiente testimonio:

*“[...] **PREGUNTADO:** Manifiéstele al Despacho, como manejador de fincas que era en la región para la época de los hechos cuánto valía un jornal de un trabajador de una finca. **RESPONDIÓ:** Veinte mil pesos (\$20.000). **PREGUNTADO:** Sabe usted*

¹³⁹ Cfr. Folio 254

¹⁴⁰ Cfr. Folios 241 a 242



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

cuántos jornales en promedio por hectárea se puede requerir en la zona para hacer un cultivo de pasto como el afectado incluyendo desde la etapa de ciega. **RESPONDIÓ:** Le digo que es cierto que después de que se acaben los pastos no crece sino maleza y hay que darle una machetada al terreno y enseguida fumigarlo por ahí dos veces porque uno a trabajadores (sic) no es capaz de arrancar la maleza mala que sale, no da, para la sembrada póngale cuarenta jornales por hectárea, para la fumigada unos cuatro jornales para cada hectárea y para la ciega por ahí treinta jornales por hectárea [...]"¹⁴¹.

171. En síntesis, estos testimonios no otorgan información sobre la inversión **específica** que realizó la parte demandante para la preparación del terreno y para sembrar las semillas antes de la aspersión aérea con el herbicida glifosato.

172. Las pruebas que obran en el expediente acreditan únicamente que la parte demandante incurrió en un gasto equivalente a setenta y seis millones de pesos (\$76.000.000). En consecuencia, la Sala condenará a la parte demandada por este valor por concepto de daño emergente.

Lucro cesante

173. La parte demandante pretende que se condene a la parte demandada en ciento cincuenta y seis millones de pesos (\$156.000.000), por concepto de lucro cesante, por las ganancias que dejó de percibir como consecuencia de la aspersión aérea con glifosato, distribuidos así:

*"[...] Como bien lo certifica el funcionario de la Secretaría de Desarrollo Rural del Municipio de Valdivia (Antioquia) **EDUARDO ELADIO ORTIZ CORREA**, en la prueba documental número cuatro (4) dentro del presente escrito, el rendimiento promedio del cultivo de pastos en la región es de un animal por hectárea; si se tiene en cuenta que el área que sufrió el envenenamiento es de **CIENTO TREINTA (130)** hectáreas; que además la ganancia neta anual promedio en la región por la cría de un bovino es de **SEISCIENTOS MIL PESOS (\$600.000.00)** y que han transcurrido dos (2) años de acaecidos los hechos.*

Lo anterior traducido en cifras nos arroja el siguiente resultado:

1 (Rendimiento promedio del cultivo por animal) x 130 (hectáreas) x 600.000.00 (Ganancia neta anual promedio por la cría de un bovino) x 2 (número de años) = 156.000.000.00

¹⁴¹ Cfr. Folio 237 a 238



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

La petición de esta modalidad de perjuicios solicitó (sic) sea extendida y reliquidada hasta el momento efectivo del pago [...]”¹⁴² (Subrayado fuera de texto).

174. La Sala precisa que el perjuicio material objeto de indemnización, en la modalidad de lucro cesante, **debe ser cierto**; en consecuencia, debe fundamentarse en situaciones reales existentes al momento de ocurrencia del daño porque el perjuicio eventual o hipotético no es susceptible de reparación.

175. En el caso *sub examine*, la parte demandante formuló las pretensiones de la demanda de forma general, respecto del rendimiento del cultivo promedio de pastos en la región y de la ganancia neta anual promedio en la región; en efecto, **no** se refirió al número de bovinos que se alimentaban en el sector de la finca “*La Pradera*” que fue objeto de aspersión área con el herbicida glifosato y cuál era la producción de leche, así como las ganancias que se obtenían de esta.

176. Si bien, el rendimiento promedio del cultivo de pastos en la región es de un animal por hectárea, de esta situación no es posible inferir razonablemente que el demandante era propietario de un bovino por hectárea y que estos generaban una ganancia neta anual de seiscientos mil pesos (\$600.000), toda vez que ello requiere pruebas sobre la situación específica. El promedio del rendimiento del cultivo y de la producción de leche con datos generales otorga un conocimiento hipotético de algo que puede suceder o no, toda vez que ello depende de las condiciones particulares de cada predio y de las formas de explotación económica del mismo.

177. Los testigos coinciden en afirmar que la parte demandante era propietario de varios bovinos y que, como consecuencia de la aspersión con el herbicida glifosato, tuvo que ubicarlos en otros terrenos o venderlos a un menor precio, lo cual, disminuyó la producción de leche.

178. Asimismo, en el proceso se acreditó que la parte demandante tenía como actividad económica la producción de leche. Sobre el particular, Augusto Arroyave

¹⁴² Cfr. Folio 179 vto.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Arango afirmó que el señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos tenía varias “lecherías” y que, después de los hechos objeto de este proceso, le quedaron dos (2). Lo anterior fue corroborado por el señor Rubén de Jesús Porras Celada, que manifestó que la parte demandante era propietario de cuatro (4) lecherías y que ahora tiene únicamente dos (2).

179. No obstante, en el expediente no obran pruebas concretas de la cantidad de leche que dejó de producir la parte demandante después del 26 de mayo de 2007.

180. Además, la mayoría de los testigos no precisaron el número de bovinos que vendió la parte demandante y el costo de la transacción. Sin embargo, el testigo Carlos Mario Gómez Ochoa manifestó que, antes de las fumigaciones, la finca “[...] cargaba **ciento ochenta reses** [...]”¹⁴³ y que para la fecha del testimonio¹⁴⁴ esta “[...] carga apenas **cuarenta** [...]”¹⁴⁵; asimismo, cuando le preguntaron “[...] qué pasó con esas **ciento ochenta reses** luego de las fumigaciones [...]”¹⁴⁶, contestó que “[...] tocó venderlas por causa de la fumigación a mitad de precio de lo que valían porque no había donde tenerlas porque la fumigación mató el pasto [...]”¹⁴⁷.

181. En contraste, el señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos testificó que la parte demandante vendió **sesenta y cinco (65) animales o reses**¹⁴⁸.

182. Los dos (2) testigos que se refirieron concretamente al número de animales que vendió la parte demandante como consecuencia de la aspersión aérea con el herbicida glifosato **no coinciden**, lo cual impide tener certeza sobre este hecho, teniendo en cuenta que la diferencia radica en ciento dieciséis (116) bovinos.

183. Asimismo, Héctor Albeiro Ríos Zapata afirmó que la parte demandante “[...] **perdió por ahí quinientos mil pesos por animal** [...]”¹⁴⁹; no obstante, esta afirmación es

¹⁴³ *Ibidem*

¹⁴⁴ 25 de julio de 2011

¹⁴⁵ Cfr. Folio 256

¹⁴⁶ Cfr. Folios 256 a 257

¹⁴⁷ *Ibidem*

¹⁴⁸ Cfr. Folio 260

¹⁴⁹ Cfr. Folio 260



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

aproximada y en el expediente no obran otras pruebas que permitan contrastar esta información.

184. Así las cosas, la parte demandante demostró el daño, pero no sucedió lo mismo con su cuantía porque esta no fue establecida en el proceso.

185. Por lo tanto, la Sala condenará en abstracto a la parte demandada, de conformidad con el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo que dispone que las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, **cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso**, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la **liquidación incidental**. El incidente deberá promoverlo el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y específicamente de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la providencia respectiva.

186. Para la liquidación del lucro cesante debe tenerse en cuenta lo siguiente:

186.1. Que resultaron afectadas setenta (70) hectáreas de pasto gramalote imperial y gramalote morado de la finca “La Pradera”.

186.2. Que el rendimiento del pasto equivale a **un** bovino por hectárea.

186.3. Que el valor de la leche debe corresponder a los precios del mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercanas a la zona afectada del año 2007 o su equivalente.

186.4. Que al monto correspondiente al lucro cesante global se le descontará los costos de producción, es decir, se reconocerá únicamente la utilidad líquida que se esperaba obtener.

186.5. El valor de la utilidad líquida se actualizará con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

186.6. Que el periodo a indemnizar será de un año, teniendo en cuenta que en el “Formato de Verificación Preliminar de la Información por parte de Funcionarios del Ica y/o Umata” se dejó constancia que la periodicidad de la cosecha es de un año.

186.7. Que se deberán aportar pruebas sobre la producción de leche en la finca “La Pradera” antes del 26 de mayo de 2007 y de las transacciones comerciales realizadas, fundamento del lucro cesante, como facturas, libros contables, recibos de pagos, contratos, entre otros.

Perjuicios morales

187. Sobre los perjuicios morales por pérdida de bienes materiales, esta Corporación ha indicado:

[...] En cuanto al daño moral derivado de la destrucción de los cultivos de palma africana y de kudzu en el predio de la sociedad demandante, advierte la Sala que en cuanto a la procedencia de reconocer daños morales derivados de la pérdida de bienes materiales, la jurisprudencia nacional tradicionalmente la ha aceptado siempre y cuando el daño aparezca plenamente probado en el proceso¹⁵⁰. Así lo explicó la Sección en sentencia de 12 de octubre de 2002¹⁵¹:

“Salvo en circunstancias muy especiales, la pérdida de las cosas materiales no amerita el reconocimiento de perjuicios morales, pues ‘la materia necesita ser tratada con un especial enfoque cultural y filosófico para no rendirle culto a las personas que, no poseen las cosas, sino que se dejan poseer por ellas’.

Si bien en la generalidad de las sentencias se admite la posibilidad de indemnización moral por la pérdida de un bien material, se exige al actor demostrar plenamente su existencia, pues tal perjuicio no se presume”.

En tal sentido, ha entendido la Sala que la indemnización por daño moral debe estar precedida de un análisis del fallador que verifique la existencia de criterios o referentes objetivos para su cuantificación tales como: “las características mismas del daño, su gravedad y extensión, el grado de afectación en el caso a cada persona,

¹⁵⁰ “Pero, ¿acaso no basta con señalar que la primera ocasión en que la Corte concedió indemnización por daño moral (1922), fue precisamente por daño a bienes o cosas con especial valor de afección, como sin duda los eran los restos de su esposa para el señor Villaveces?” Del daño moral al daño fisiológico, una evolución real?. Ensayos de Derecho Privado No 4. Felipe Navia. Pág. 52

¹⁵¹ Exp. 13.395.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

*vale decir, el conjunto de elementos o circunstancias de hecho que enmarcan la situación del demandante afectado*¹⁵² [...]”¹⁵³.

188. En el caso *sub examine*, la parte demandante identificó el daño moral con la tristeza que sufrió por perder los cultivos toda vez que, después de llevar a cabo un esfuerzo, logró adquirir una parcela para independizarse laboralmente, así:

*“[...] Este perjuicio en nuestro caso está constituido por la angustia, la desilusión y la desesperanza que le ha generado al demandante el hecho de saber que con el fruto del esfuerzo y el trabajo honesto de toda su vida, logró concebir su propia parcela para la cría de ganado bovino con lo cual se independizaría y dejaría de trabajar para los demás; y cuando ya dicho sueño se había cristalizado, el Estado por intermedio de la **POLICÍA NACIONAL**, so pretexto de la fumigación de cultivos ilícitos, de manera deliberada le destruye todo el montaje dejándolo endeudado y sin posibilidades económicas de volver a comenzar, y en vez de reconocer su error y resarcir los daños generados como es su obligación, lo agraden (sic) nuevamente al proferir un Acto Administrativo manifiestamente contrario a la Constitución y a la Ley para tratar de evadir su responsabilidad, causándole con ello un agravio injustificado, con lo cual además se está atentando contra el interés público o social que como bien se sabe propende por la protección particular de cada uno de sus asociados, situación esta que le ha provocado una cascada de sentimientos negativos que se manifiestan en tristeza, angustia, preocupación, tensión, rabia, nostalgia e incluso una gran impotencia ante los abusos cometidos por el aparato estatal [...]*” (Subrayado fuera de texto).

189. En el expediente no obran pruebas que permitan inferir que la parte demandante era un trabajador o tenía un vínculo de subordinación laboral y que, como consecuencia de sus ahorros de varios años, logró adquirir una “*parcela*”. Por lo tanto, el supuesto de hecho que fundamentó la pretensión no fue demostrado.

190. Los testigos que tenían un vínculo laboral con la parte demandante afirmaron que él sintió tristeza o se afligió por la pérdida de sus cultivos; sin embargo, estos no otorgaron un conocimiento sobre las circunstancias concretas y específicas que caracterizaron esta situación, de forma que fuera posible determinar el alcance y gravedad de esos sentimientos. En consecuencia, la Sala negará esta pretensión.

¹⁵² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 23 de agosto de 2012. Exp 24.392.

¹⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”; providencia de 27 de enero de 2016; C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón; núm. único de radicación: 52001233100020060039501



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Perjuicio de la “vida en relación”

191. La parte demandante solicitó una indemnización por este concepto con fundamento en que sus condiciones de vida se modificaron de forma anormal y negativa, así:

*“[...] De otra parte los acontecimientos aquí narrados constituyen una modificación anormal negativa y externa del curso de la existencia de mi representado **RAMIRO ALBERTO SEPÚLVEDA CEBALLOS** toda vez que con ello se alteraron sus ocupaciones, sus hábitos, sus relaciones interpersonales, sus proyectos, sus posibilidades, es decir, como lo denomina el derecho moderno, sé (sic) causaron perjuicios por él (sic) **“EL DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN”** los cuales como bien lo reconoce el Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Tercera (3ª) de lo Contencioso Administrativo el día 19 de julio del año 2000 dentro del Expediente Nro. 11.842, con ponencia del Consejero Doctor **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ** y la sencilla pero ilustrativa aclaración de voto a la misma realizada por el Doctor **RICARDO HOYOS DUQUE**, concepto este que ha sido repartido en varias oportunidades por dicha Corporación, convirtiéndose el mismo en **Jurisprudencia Reiterada** del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Véase entre otros (sic) la sentencia dictada por esa misma Sección el día 25 de Enero del año 2001 dentro del Expediente N° 11.413, con ponencia del mismo Concejero Doctor **ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**), constituyen **un tipo de perjuicio autónomo**, es decir, con entidad propia, diferente a los ya tradicionales perjuicios material y moral, y que en virtud del imperativo normativo emanado por el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-487 del 2000, que ordena **“LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO”**, debe o mejor **tiene** que ser indemnizado.*

*Es por lo hasta aquí expresado, que solicito como indemnización por este perjuicio teniendo en cuenta los topes jurisprudenciales que se manejan con respecto al mismo, el equivalente a **CUATRO MIL (4.000) GRAMO DE ORO** al momento efectivo del pago.*

*El valor del gramo oro a la fecha, para efectos de determinar la cuantía asciende a la suma de **CINCUENTA Y SIETE MIL QUIENENTOS PESOS (\$57.500.00)** suma esta que multiplicada por **CUATRO MIL (4.000)** nos arroja un total pretendido por este concepto de **DOSCIENTOS TREINTA MILLONES DE PESOS (\$230.000.00)** (sic).*

la existencia de criterios o referentes objetivos para su cuantificación tales como: “las características mismas del daño, su gravedad y extensión, el grado de afectación en el caso a cada persona, vale decir, el conjunto de elementos o circunstancias de hecho que enmarcan la situación del demandante afectado”¹⁵⁴ [...]”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 23 de agosto de 2012. Exp 24.392.

¹⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”; providencia de 27 de enero de 2016; C.P. Dr. Hernán Andrade Rincón; núm. único de radicación: 52001233100020060039501



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

192. La parte demandante omitió probar la alteración de sus condiciones de existencia, por lo tanto, esta pretensión no tiene vocación de prosperidad.

Condena en costas

193. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se configuran los presupuestos previstos en la norma, por lo que no condenará en costas.

Conclusiones de la Sala

194. La Sala considera que, en el caso *sub examine*, los actos administrativos acusados fueron expedidos con falsa motivación y violación al derecho al debido proceso toda vez que, por una parte, se acreditó que la aspersion con el herbicida glifosato, en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, generó un daño a los cultivos lícitos de la parte demandante. Y, por la otra, la parte demandada no otorgó la posibilidad de contradecir el acta núm. 9.º de 16 de julio de 2008.

195. Por las razones expuestas, se revocará la sentencia proferida, en primera instancia, y en su lugar se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados; se condenará a la parte demandada, en abstracto, por concepto de lucro cesante, de conformidad con las reglas expuestas *supra* y deberá pagar, a título de daño emergente, setenta y seis millones de pesos (\$76.000.000).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 9 de diciembre de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de: i) el auto de decisión de fondo núm. 3753/ARECI-GRAQA de 6 de noviembre de 2008, por medio del cual se declara la no procedencia de una compensación económica; y ii) el auto de decisión núm. 0698/ARECI-GRAQA de 12 de marzo de 2009, por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el auto de decisión núm. 3753/ARECI-GRAQA de 6 de noviembre de 2008, expedidos por el Jefe del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional a pagar al señor Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos setenta y seis millones de pesos (\$76.000.000), por concepto de daño emergente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Este valor se actualizará con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE.

CUARTO: CONDENAR en abstracto, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por concepto de lucro cesante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Para la liquidación del lucro cesante debe tenerse en cuenta lo siguiente:



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Que resultaron afectadas setenta (70) hectáreas de pasto gramalote imperial y gramalote morado de la finca “*La Pradera*”.

Que el rendimiento del pasto equivale a **un** bovino por hectárea.

Que el valor de la leche debe corresponder a los precios del mercado según las tablas de las Centrales de Abastos más cercana a la zona afectada del año 2007 o su equivalente.

Que al monto correspondiente al lucro cesante global se le descontará los costos de producción, es decir, se reconocerá únicamente la utilidad líquida que se esperaba obtener.

El valor de la utilidad líquida se actualizará con base en los índices de precios al consumidor certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE.

Que el periodo a indemnizar será de un año.

Que se deberán aportar pruebas sobre la producción de leche en la finca “*La Pradera*” antes del 26 de mayo de 2007 o las transacciones comerciales realizadas, fundamento del cálculo del lucro cesante, como facturas, libros contables, recibos de pagos, contratos entre otros.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: Sin condena en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



Número único de radicación: 050012331000200901413-01
Demandante: Ramiro Alberto Sepúlveda Ceballos

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNADO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.