



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

NOTIFICA A LAS PARTES

SENTENCIA PROFERIDA EL: 06 DE JUNIO DE 2024
EN EL EXPEDIENTE: 50001333100320110042701
CLASE: REPARACIÓN DIRECTA
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
DEMANDANTE: INDALECIO ROBLES VARGAS Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

EL PRESENTE EDICTO, SE FIJA EN EL SITIO WEB DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DÍAS, HOY CATORCE (14) DE JUNIO DE 2024, SIENDO LAS SIETE Y TREINTA DE LA MAÑANA (07:30 AM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

CONSTANCIA DE DESFIJACIÓN

EL PROCESO PERMANECIÓ FIJADO POR EL TÉRMINO LEGAL Y SE DESFIJA EL DÍA DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE 2024 A LAS CINCO DE LA TARDE (5:00 PM).

CLAUDIA ANGERLY QUITORA VELOZA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: Doctor CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, seis (6) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 3

ASUNTO: APELACIÓN DE SENTENCIA
REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: INDALECIO ROBLES VARGAS Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
RADICACIÓN: 50001-33-31-003-2011-00427-01

I. SENTENCIA

Procede la Sala¹ a resolver el recurso de apelación formulado por la parte demandada - Policía Nacional² contra la sentencia del 9 de marzo de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

El señor Indalecio Robles Vargas, en nombre propio y en representación de su hijo menor Pedro Julio Robles Bautista, por intermedio de apoderado judicial, promovieron acción de reparación directa contra la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Justicia - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, Policía Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Dirección Nacional de Estupefacientes, con el fin que se estimen las siguientes:

1. Pretensiones³.

¹ Conforme a las decisiones de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Administración Judicial del Meta, en los acuerdos No CSJMA16-433 del 19 de enero, CSJMA16-440 del 10 de febrero, CSJMA16-526 del 8 de marzo, CSJMA16-624 del 7 abril, CSJMA16-655 del 11 de mayo, y finalmente el CSJMA16-693 del 28 de junio de 2016, en los cuales se determinó la redistribución de los procesos escriturales y se estableció el funcionamiento de las salas del sistema escritural.

² Archivo: 009 - 09 Exp. SAMAI - Recurso de apelación - índice 00001

³ Las pretensiones se observan en la demanda a folios 3 al 6 del C. No 1 Ppal.

Que se declare administrativamente responsable a las entidades demandadas de los perjuicios materiales causados por la fumigación con glifosato del cultivo lícito de, aproximadamente, 50 hectáreas de arroz seco, ubicado en la finca Agua Linda de la vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, el 28 de agosto de 2009.

Como consecuencia de lo anterior, pretende la reparación de los perjuicios materiales y morales y fisiológicos, en las siguientes cuantías:

- i)* Por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante y daño emergente, que asciende a la suma de \$210.000.000.00 Mcte, indica el apoderado que para efectos de la tasación de los perjuicios materiales, debe tenerse en cuenta el *a)* el valor monetario del arroz seco, y, *b)* los conceptos de ICA y los gremios del arroz sobre los precios.
- ii)* Por concepto de perjuicios morales el equivalente a cien (100) smlmv para cada uno.
- iii)* Perjuicios fisiológicos el equivalente a cien (100) smlmv para cada uno, como consecuencia de la afección psicológica, daños en la salud por la preocupación y aflicción por la ruina económica.

1.1. Igualmente, que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del C.C.A, con los intereses comerciales o moratorios a que haya lugar

2. Hechos⁴

Se afirma en la demanda que el señor Indalecio Robles Vargas tomó en arrendamiento al señor Edilberto Marroquín tomó un predio rural denominado Agua Linda, ubicado en la Vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, de aproximadamente 50 hectáreas, por el tiempo de la siembra de arroz y la cosecha, el valor del arrendamiento se pactó en la suma de \$7.500.000.00,

Señala el apoderado que la expectativa del cultivo era de 90 bultos por hectárea, para un total de 4.500 bultos de arroz, sin embargo, como consecuencia de la falla del servicio por la fumigación del cultivo con el herbicida glifosato, el 5 de julio de 2009, solamente se lograron 837 bultos de arroz, lo que conllevó a la ruina económica del demandante.

Afirma que el ingeniero agrónomo José Vicente Quimbayo Godoy, contratado por el demandante para la asistencia profesional al demandante, en el cultivo del arroz, indicó que la fumigación con glifosato causó un vaneamiento del 80% en los granos de arroz.

⁴ Folios 6 al 8 de la demanda.

Indica el apoderado que, el 28 de agosto de 2009, el demandante puso en conocimiento del Alcalde del Municipio en el formato de recepción de quejas por presuntos daños causados en actividades agropecuarias en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato, daños que estimaron en \$210.000.000.00.

Considera que las entidades demandadas obraron con negligencia, toda vez que no adelantaron las diligencias previas de trabajo de campo a la fumigación con glifosato, con el fin de identificar las áreas que eran susceptibles de fumigación, y así mismo las que no lo eran.

3. Fundamentos de derecho⁵.

Como fundamentos de derecho señala los artículos 2, 5, 6, 43, 44, 48, 90 y concordantes y del Código Contencioso Administrativo los artículos 86, 132, 137 y ss, 168 170, 206 y concordantes.

Refiere el apoderado que se observa, sin ninguna duda, la existencia de una falla del servicio por parte de las entidades demandadas, durante el procedimiento de aspersión de glifosato sobre los cultivos lícitos de propiedad del demandante.

Afirma que existe una relación de causalidad entre el daño y la falta atribuible a las entidades demandadas, que obraron con negligencia y omisión de sus deberes legales de no causar daño a los bienes de los ciudadanos colombianos de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política.

Expone que el Gobierno ha hecho caso omiso obligaciones y deberes fundamentales de proteger los recursos naturales, de evitar su destrucción, la contaminación ambiental y la desestabilización de la vida institucional y la atmósfera negativa.

Cita providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó la protección del derecho colectivo de protección a la seguridad y salubridad pública relacionado con la toxicidad aguda causada por el uso de glifosato.

4. Contestaciones de la demanda

El *Ministerio de Justicia y del Derecho*⁶ contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, alegando la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad no participó ni directa, ni indirectamente en los hechos objeto de la demanda.

⁵ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 22

⁶ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 105 a 123

Frente a los hechos planteados manifestó que no le constaban, por lo que la entidad se atenía a lo que resultara probado.

Como razones de defensa expuso la inexistencia de la falla teniendo en cuenta que no existe nexo causal, indicando que no existe una relación entre la entidad demandada y las causas del daño expuestas en la demanda.

Así mismo, propuso la excepción de *Falta de Legitimación en la causa por pasiva*, teniendo en cuenta que dentro del ámbito de sus competencias no se encuentra ninguna relacionado con la valoración selección o determinación del área o territorio para la fumigación con el herbicida glifosato.

Como razones de defensa explicó la naturaleza jurídica de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sus funciones, para concluir que la entidad no tiene asignadas funciones de ejecución, sino de formulación de políticas y señalamiento de directrices.

Agrega que la competencia en asuntos de fumigación el control de cultivo ilícitos es exclusiva de la Dirección Nacional del Estupefacientes. En ese orden de ideas, considera que no existe justificación legal para endilgar responsabilidad sobre los hechos reclamados al ministerio. Alega que la entidad era una mera administradora de los bienes puestos a su disposición por autoridades judiciales del Estado, por los delitos de narcotráfico conexos.

La *Dirección Nacional de Estupefacientes*⁷, señala que verificadas los hechos y las pretensiones de la demanda se advierte que la dirección no tiene asignadas funciones relacionadas con los hechos que reclama el demandante. Precisa que de acuerdo con las funciones y naturaleza jurídica de la Dirección Nacional de Estupefacientes, no tiene asignadas funciones de fumigación y/o aspersion de cultivos, ni siquiera de definir las áreas donde debe realizarse esta tarea. Adicionalmente, informó que la entidad inició proceso de liquidación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3183 del 2 de septiembre de 2011.

En cuanto a la falla del servicio, refiere el apoderado que para endilgar responsabilidad al Estado, necesariamente debe estar probada la responsabilidad del ente demandado y se haya materializado un perjuicio que el particular no estaba obligado a soportar.

Por otra parte, expuso que mediante Resolución No. 013 del 27 de junio de 2003 del Consejo Nacional de Estupefaciente, el Decreto Reglamentario 423 de 1983, adoptado como legislación permanente mediante el Decreto 2253 de 1991, se delegó en cabeza de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional la totalidad del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos. En ese sentido, considera que se debe

⁷ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 127 a

evaluar si efectivamente la entidad debe ser convocada al proceso teniendo en cuenta el interés sustancial que se discute en el proceso.

En cuanto a los perjuicios materiales reclamados, afirma que estos no se encuentran debidamente probados, en ese sentido explicó que no basta con hacer mención al posible daño emergente o la causación de un lucro cesante, sino que debe probarse el mismo. Refiere que la parte demandante estima los daños materiales en doscientos diez millones, sin embargo, no se aportaron copias de las facturas de compra de semillas y demás emolumentos que reflejen la suman de dinero.

Respecto a los perjuicios morales y daño a la vida de relación, afirma que tampoco se allegan medios de prueba o de autoridad idónea que demuestre la afectación, congoja, dolor y padecimiento que sufren los demandantes por los operativos de fumigación.

Formuló como excepciones presenta falta de integración del contradictorio, falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación y la innominada. Finalmente, explica el fundamento constitucional de la política de erradicación de cultivos ilícitos del Estado Colombiano y del programa de erradicación de cultivos ilícitos.

El *Ministerio del Interior*⁸ contestó la demanda, alegando de inicio la falta de legitimación en la causa por pasiva teniendo en cuenta que el ministerio no tiene responsabilidad en los hechos sucedidos el 5 de julio de 2009, en los que se fumigó con glifosato el cultivo de propiedad del demandante.

Señala que “el Ministerio del Interior, no representa legalmente a la Dirección Nacional de Estupefacientes. De allí que no se puede responsabilizar al Ministerio en cita por los hechos que dieron origen a la presente acción, por lo que se configura la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, por lo que solicito a ese H. Despacho, se sirva declarar probada la misma y disponer la desvinculación del Ministerio del interior del presente proceso.”

El *Ministerio de Defensa - Ejército Nacional*⁹ contestó la demanda, a través de apoderado, indicando que se opone a las pretensiones, en razón a que no existe prueba que evidencie la falta del servicio en la que incurrió la entidad que representa. Agrega que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando se pretenda aplicar el régimen de falla del servicio, a la parte demandante le corresponde probar los hechos que la constituyen.

El *Ministerio de Defensa - Policía Nacional*¹⁰ contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda, señalando que no se encuentra acreditado que la

⁸ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 250

⁹ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 278

¹⁰

Policía Nacional hubiese causado un daño al demandante, además que el demandante se limita a describir una serie de situaciones, sin aportar medios de prueba que acrediten el presunto daño.

Indica que la Policía Nacional ejecutó la operación de aspersión aérea en la cual se destruyeron 144,23 hectáreas de plantaciones de cultivos ilícitos de coca, previa identificación ubicadas en los PLOTS descritos en el acta No. D48 del 05 de julio de 2009, observándose los protocolos y parámetros de erradicación, de conformidad con lo previsto en la Resolución No. 013 de 2003, previa evaluación de las autoridades competentes, concluyendo de esta manera que la operación se desarrolló correctamente.

Agrega la entidad que se evalúo la información suministrada por las diferentes autoridades con el fin de determinar los riesgos potenciales de la salud humana, el medio ambiente y las actividades agropecuarias que fueron objeto de aspersión. De acuerdo con lo anterior, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta las falencias probatorias que acrediten el daño alegado.

El *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*¹¹, a través de apoderado, contestó la demanda, señalando que se opone a las pretensiones de la demanda y considera que existe una indebida vinculación de la entidad al proceso, dada la carencia de legitimación en la causa por pasiva.

Frente a los hechos, manifiesta que desconoce los hechos narrados en la demanda, toda vez que escapan a la competencia funcional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Así mismo, expone que no se encuentran acreditados los elementos que estructuran la falla del servicio alegada, caso en el cual se debe demostrar el hecho antijurídico atribuible por acción u omisión de la entidad estatal, un daño cierto, cuantificable y un nexo de causalidad, entre la acción u omisión del ente estatal y el daño sufrido.

Finalmente, propone la falta de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que la entidad que representa no es la llamada a responder por los presuntos perjuicios causados a los demandantes.

La *Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana*, no contestó la demanda.

5. Sentencia Apelada

¹¹ Exp. SAMAI: 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 351 - 359

El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito, mediante providencia calendada el 9 de marzo de 2020¹², declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Justicia – Ministerio del Interior Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Así mismo declaró a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional responsable de los daños sufridos por el señor Indalecio Robles Vargas, para lo cual señala la juez de primera instancia que si bien no existe una prueba directa que indique que la aspersión realizada el 5 de julio de 2009 se realizó en la vereda Dorada del Municipio de Puerto Rico, donde se encontraba el cultivo de arroz, existen indicios sobre dicha circunstancia, esto es, que ese mismo día la Dirección de Narcóticos realizó fumigación entre las 11:00 a las 14:30 horas, información que coincide con la prueba testimonial practicada en este proceso. Así mismo, indicó que de conformidad con la Resolución No. 013 de 2003 estableció un procedimiento para la erradicación de cultivos ilícitos; sin embargo, considera el *a quo* que la entidad no acreditó que haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en la disposición antes mencionada para realizar la aspersión.

De acuerdo con lo anterior, concluyó que *“es claro que la fumigación por aspersión realizada por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional es además de la causa inmediata, la causa adecuada del daño sufrido por el señor INDALECIO ROBLES VARCAS, motivo por el cual el mismo le es imputable a esta accionada a título de falla del servicio, por lo que deberá ser condenada a resarcir los daños caudados por incumplimiento de sus obligaciones”*

Como consecuencia de lo anterior, condenó a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional al reconocimiento de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente en la suma de \$10.915.591.70, y condenó en abstracto los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, respecto de las pretensiones que no fueron cuantificadas y negó las demás pretensiones de la demanda.

Por otra parte, negó las pretensiones de la demanda respecto del señor Pedro Julio Robles Bautista, en razón a que no se demostró la calidad de hijo del demandante, como tampoco el daño sufrido.

6. Recurso de Apelación¹³

Inconforme con la decisión del *a quo*, el apoderado de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional interpuso en forma oportuna recurso de apelación, argumentando que la decisión de primera instancia se fundamentó en la falta de acreditación por parte del ente demandado del procedimiento para la realización de

¹² 004 - 04 Exp. SAMAI - Alegaciones y Sentencia – pág. 253

¹³ Ver recurso de apelación a folios 148 a 151 del C. No 1 Ppal.

las actividades, sin embargo, alega que la entidad desde la contestación de la demanda puso de presente el cumplimiento del protocolo de los parámetros para la erradicación de los cultivos ilícitos, de acuerdo con lo previsto en la Resolución No. 013 del 27 de junio de 2003.

Así mismo, señala que la decisión de primera instancia de condenar a la entidad en razón a que no allegó medios de prueba de la correcta actuación de la institución policial es desacertada e invierte los principios de la carga de la prueba previstos en el artículo 167 del CGP, toda vez que le impone a la Policía Nacional la obligación de desvirtuar las afirmaciones de la parte demandante, quien no allegó al proceso los medios de prueba que corroboren su dicho.

De otra parte, reitera que la juez desconoce el acta No. D48 del 5 de julio de 2009 que da cuenta sobre la observancia de los parámetros legales, contrario a lo concluido en el fallo de primera instancia.

Alega que el daño no se ha probado en el proceso, siendo este un presupuesto esencial para la declaratoria de responsabilidad del Estado; advierte que no existe en el plenario dictamen que certifique que la supuesta pérdida del cultivo de arroz seco fue por un acto irregular de la fuerza pública en el proceso de aspersión, encontrando solo las afirmaciones del demandante, sin soporte probatorio.

Agrega que el demandante no interpuso dentro del término legal la queja para poner en conocimiento la presunta irregularidad y aras de obtener la indemnización económica, permitiendo eventualmente una visita a efectos de verificar los hechos, pero el demandante interpuso la queja 54 días después de la fumigación, como se acreditó con los documentos *"oficio No. S - 2012 - 23720/ARECI-GRUAQ - 22 del 29 de Mayo de 2012, No. S - 2012 - 29222/ARECI -GRUAQ - 22 del 28 de Junio de 2012 y auto No. 6874 ARECI -GRUAQ - 44 de fecha 30 de octubre de 2009."*

Tras explicar los elementos que estructuran la falla del servicio, el apoderado de la Policía Nacional concluyó que en este asunto no está probado el nexo causal entre el hecho generador del daño y el daño probado. Reitera que el demandante omitió presentar la queja de manera oportuna para así comprobar la presunta afectación.

Por lo anterior, solicitó revocar la sentencia de primera instancia y exonerar de responsabilidad a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, por no haberse acreditado la falla o ruptura de las cargas públicas.

7. Trámite Procesal

Mediante proveído del 8 de febrero de 2022¹⁴, al reunir todos los requisitos de ley, esta Corporación admitió el recurso de apelación promovido por la entidad

¹⁴ Exp. SAMAI: 03Auto Admite Apelación - índice 00004

demandada Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional; a través del mismo auto se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, oportunidad dentro de la cual las partes presentaron sus alegaciones, así:

El *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*¹⁵ reiteró la oposición a las pretensiones de la demanda, toda vez que no se acreditaron los elementos que estructura la falla del servicio. Además, porque el presunto daño reclamado no es atribuible a la presidencia de la República. En consecuencia, reitera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

El *apoderado de la parte demandante*¹⁶ indicó que no comparte la apelación de la Policía Nacional, en la medida que está desconociendo los medios de prueba aportados por el demandante para acreditar el daño que consistió en la afectación del cultivo de arroz seco con la fumigación, así como la prueba aportada por la entidad que dan cuenta de sobre la aspersión realizada por la Policía Nacional, el 5 de junio de 2009.

Afirma el apoderado que no es acertada la afirmación de la entidad frente a la ausencia de prueba, como quiera que en el expediente se encuentran los medios probatorios que acreditan el daño y los perjuicios causados al demandante, la destrucción del cultivo, la baja producción del cultivo, finalmente solicita que *“despache favorablemente las pretensiones y solicitudes de la demanda condenas por la falla en el servicio en el uso y aspersión vía aérea del herbicida glifosato y que afecto el cultivo de INDALECIO ROBLES VARGAS causándole hechos y daños antijurídicos perjuicios de orden moral, perjuicios de orden material daño emergente y lucro cesante, daño relación vida, daño a la vida relación que deben ser reparados por las entidades condenadas.”*

Por su parte, la *Policía Nacional* reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Adelantado el proceso con las formalidades normativas pertinentes, procede esta Sala a decidir el caso *sub examine*, previas las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Debe señalar la Sala que es competente para conocer de la presente apelación de conformidad con el numeral 1° del Art. 133 del C.C.A., modificado por el artículo 41 de la Ley 446 de 1998, sin embargo sólo se revisará el fallo del *a-quo* únicamente en relación con los aspectos que fueron objeto del recurso de apelación interpuesto

¹⁵ Exp. SAMAI: 06Alegatos Dto Admitivo Presid - índice 00008

¹⁶ Exp. SAMAI: 07Alegatos Dte - índice 00009

por la parte demandada, constituyendo así el parámetro de estudio del *ad-quem*, como quiera que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, es decir, que las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo.

En efecto, respecto de la competencia del Juez *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial¹⁷, puntualizó:

“(...) por regla general el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’” (...).”

En consideración a ello, el estudio de la Sala se limitará a los aspectos impugnados por el apoderado de la parte demandante.

2. Caducidad de la acción.

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, tratándose de la acción de Reparación Directa, como la que aquí se promovió, el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989; modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998) establece como término de caducidad, el plazo de dos (02) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

Hechas las precisiones de carácter normativo y jurisprudencial citadas, se observa en el *sub examine* que la aspersión con glifosato por parte de la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos, en la vereda El Dorado del Municipio de Puerto – Meta, ocurrió el 05 de julio de 2009, de acuerdo con lo informado en la demanda, por lo que en principio el término de caducidad ocurriría el 06 de julio de 2011.

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera – Sala Plena. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 9 de febrero de 2012. Radicación N° 500012331000199706093 01 (21.060).

Sin embargo, la parte actora presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 29 de septiembre de 2010, es decir, faltando nueve (9) meses y siete (7) días para que operara el fenómeno de la caducidad. El 25 de enero de 2011 se declaró fallido dicho trámite¹⁸, de modo que durante ese tiempo se interrumpió el fenómeno jurídico en estudio reactivándose al día siguiente de la expedición de la constancia de la procuraduría¹⁹ de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 del 2001²⁰; esto es el 26 de enero de 2011, extendiéndose el término hasta el hasta el día 26 de octubre de 2011.

Entonces, como la demanda fue presentada el **28 de junio de 2011**²¹ según acta individual de reparto se impone concluir que la acción de reparación directa se ejerció oportunamente.

3. Problema jurídico.

Le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Son administrativa y patrimonialmente responsable las entidades demandadas, por el daño causado al señor Indalecio Robles Vargas, por la destrucción del cultivo de arroz seco con ocasión a la fumigación por aspersión con glifosato realizada el 5 de julio de 2009 y de ser así, establecer si hay lugar al reconocimiento de los perjuicios reclamados; o si, por el contrario, no se estructuran los elementos que configuran la responsabilidad del Estado?

En este orden de ideas, corresponde a la Sala efectuar un estudio armonioso de carácter normativo y jurisprudencial con el fin de establecer lo siguiente:

4. Marco jurídico.

4.1. De la Responsabilidad del Estado.

En cuanto a la responsabilidad de la administración, el artículo 90 de la Constitución Política prevé que el Estado deberá responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, por tanto, es necesario dilucidar en cada caso si se configuran los elementos para que surja el deber del Estado de responder, esto es, *i*) el daño antijurídico y *ii*) la

¹⁸ 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - pág. 54

¹⁹ 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001. - pág. 54

²⁰ "**ARTÍCULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable".

²¹ 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001. - Pág. 64

imputación; esta última entendida como la atribución fáctica y jurídica del daño antijurídico al Estado bajo cualquiera de los títulos de responsabilidad como falla del servicio, daño especial y/o riesgo excepcional.

Al respecto, la doctrina y la jurisprudencia han establecido como elementos constitutivos de responsabilidad del Estado²²: *i*) la configuración de un daño antijurídico y *ii*) la imputación; este último que debe abordarse de dos formas: *a*) fáctica y *b*) jurídicamente.

En cuanto a la imputación, la jurisprudencia ha efectuado un cambio en la teoría clásica de la estructura de los elementos de la responsabilidad, pasando el nexo causal de autónomo a incluirse dentro de la imputación fáctica, reduciéndolo a un concepto que sirve de soporte de uno de los elementos necesarios para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En ese sentido, se indica que la imputación fáctica corresponde desde el punto de vista de los hechos dañosos causados a un sujeto determinado, al estudio del tradicionalmente denominado nexo causal, para lo cual, además de los criterios naturalísticos que históricamente se han utilizado para ello *-equivalencia de la condiciones, conditio sine qua nom-*, el derecho de daños contemporáneo ha desarrollado criterios normativos relevantes para establecer la imputación fáctica como los establecidos en la denominada teoría de la imputación objetiva, lo que no supone que los criterios de la causalidad adecuada hayan perdido vigencia, sino que los mismos pueden ser complementados con las herramientas que la mencionada teoría ha desarrollado.²³

Por otro lado, la imputación jurídica es comprendida por los dos regímenes establecidos por la jurisprudencia: *i*) el objetivo, como son el riesgo excepcional o el daño especial y *ii*) el subjetivo, por la falta o la falla en el servicio.

Respecto de la falta o falla del servicio, se tiene como uno de los títulos de imputación utilizados con mayor frecuencia en las demandas de Reparación Directa promovidas contra el Estado, por cuanto, los órganos y dependencias de la administración al estar al servicio de los ciudadanos, deben cumplir una serie de obligaciones y expectativas mínimas para garantizar la calidad de vida de sus asociados, en este sentido y en cumplimiento de estos deberes, pueden presentarse faltas o fallas que generan consecuentemente, daños antijurídicos.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018), para el proceso de radicación 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523)B.

²³ Para profundizar en los criterios normativos de la imputación fáctica ver el libro "La causalidad - elemento de la atribución del deber de reparar un daño antijurídico", editorial Ibañez, año 2017, ISBN: 978-958-749-803-5.

En ese orden de ideas, es preciso establecer claramente en cada caso, si la conducta desplegada por el órgano estatal se enmarca dentro del deber de cumplimiento de las funciones y fines que le han sido impuestos, o si, por el contrario, en virtud de su actuación tardía, errada y omisiva se genera en los administrados una inconformidad e insatisfacción que se ve reflejada en daños antijurídicos susceptibles de ser reparados, es decir, que la anomalía en el funcionamiento y/o las actividades desplegadas por la administración se materializa en la trasgresión de las obligaciones que le son propias.

Ahora, en relación con los eventos en los cuales el Estado compromete su responsabilidad sin necesidad de que medie el elemento subjetivo, es decir, la culpa o falla del servicio, ya sea presunta o probada, es posible determinar la responsabilidad bajo el análisis de los regímenes objetivos, como el daño especial o el riesgo excepcional. El primero tiene lugar, cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones y obrando dentro de su competencia y ceñido a la ley, produce con su actuación perjuicios a los administrados, que son especiales y anormales en el sentido que implican una carga o sacrificio adicional al que normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad, y cuando el equilibrio se rompe perdiéndose así el principio de igualdad por el obrar legítimo de la administración, es necesario restablecer el equilibrio a través de la indemnización de los perjuicios ocasionados.

Por su parte, el riesgo excepcional se configura cuando el Estado en desarrollo de una obra o actividad de servicio público, emplea recursos o medios que colocan a los ciudadanos o a sus bienes en una situación de riesgo²⁴, que se materializan en el daño que es objeto de reclamo, produciendo un perjuicio que debe indemnizarse.

No obstante, independientemente del régimen o título jurídico de imputación aplicable, la entidad demandada puede exonerarse de responsabilidad, acreditando una causal eximente, como la culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor, hecho de un tercero, o culpa personal del agente, causas extrañas que enervarían las pretensiones de la demanda.

4.2. Responsabilidad del Estado por daños causados con aspersiones o fumigaciones aéreas dirigidas a la erradicación de cultivos ilícitos.

La erradicación de los cultivos ilícitos es una práctica que se refiere a la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y otras plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia psicoactiva; tiene su fundamento legal en la Ley 30 de 1986²⁵, la cual determinó que el Consejo Nacional de

²⁴ Clasificadas por la jurisprudencia como actividades relacionadas con la conducción de redes de energía eléctrica, manejo y transporte de explosivos, uso de armas de fuego y conducción de vehículos automotores.

²⁵ "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones".

Estupeficientes –CNE-²⁶, tenía como competencia, entre otras, decidir sobre la forma y procedimientos de erradicación, y posteriormente se creó la Dirección Nacional de Estupeficientes²⁷, a quien se le encargó la implementación de las políticas antidrogas y la ejecución de las decisiones del citado Consejo.

Es así, que en el año 1992 el CNE decidió autorizar la aspersión aérea controlada de cultivos ilícitos de amapola, mediante el empleo del agente químico glifosato²⁸ como último mecanismo de control ante el incremento de esos cultivos, y debido a la aplicación exitosa y a la dificultad para el acceso en algunas zonas geográficas, mediante la Resolución No. 01 del 11 de febrero de 1994, se extendió la autorización de aspersión del glifosato sobre los plantíos de coca en cualquier parte del territorio nacional, siempre que el cultivo excediera de dos hectáreas y fuera el único en el lugar.

Sin embargo, una vez comenzaron las fumigaciones empezaron a presentarse las quejas por parte de ciudadanos que expresaban la causación de daños, tanto en el medio ambiente como en las actividades agropecuarias, por lo que se expidió la Resolución 05 del 11 de agosto de 2000, estableciendo que correspondía a la Policía Nacional –Dirección Antinarcóticos- y a la Dirección Nacional de Estupeficientes, analizar y evaluar la información que les presentaran las entidades territoriales, a través de las Direcciones Departamentales de Salud, de los riesgos potenciales que en la salud humana, el medio ambiente y las actividades agropecuarias, se generaran en las áreas que fueran objeto de aspersión aérea con glifosato; y posteriormente surgió la Resolución 013 del 27 de junio de 2003²⁹, que adoptó un nuevo procedimiento para el programa de erradicación de cultivos ilícitos, sin embargo dado que las quejas continuaban, se expidió en el 2001 la Resolución 017 que adoptó un procedimiento para la atención de las mismas derivadas de los presuntos daños causados por la aspersión, ésta fue modificada mediante Resolución No. 08 del 25 de mayo de 2007, y finalmente fue objeto de declaratoria de nulidad³⁰ por el Consejo

²⁶ Fue creado mediante el Decreto 1206 de 1973, como órgano asesor del Gobierno Nacional para formular las políticas, planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas, y reglamentado con el Decreto 1188 de 1974, el cual fue el primer Estatuto de Estupeficientes.

²⁷ Ahora liquidada, la cual se creó a través del Decreto 494 de 1990.

²⁸ En 1984 ya se había hecho uso de dicho químico en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la Serranía del Perijá. Como lo reseñó el Consejo de Estado en la sentencia del 2 de noviembre de 2016, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 23001-23-31-000-2008-00107-01(41467).

²⁹ Que revocó las Resoluciones No. 01 de 1994 y No. 05 de 2000; y posteriormente el segundo párrafo del artículo 1 fue anulado por la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de sentencia del 11 de diciembre de 2013 al considerar que la decisión de hacer aspersiones aéreas con glifosato en los cultivos ilícitos que pudiesen encontrarse en los Parques Naturales es contraria al principio de precaución, ya que dicha aspersión conlleva un riesgo sobre el cual existe incertidumbre científica.

³⁰ Sección Primera, sentencia del 25 de julio de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. 11001-03-24-000-2003-00129-01:

“De las normas transcritas y de la jurisprudencia en cita, se colige que la facultad reguladora del C.N.E., se circunscribe únicamente a las disposiciones necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones, y estas en modo alguno versan sobre la definición de procedimientos de atención de quejas y menos aún indemnizatorios derivados de su función de disponer la erradicación de cultivos ilícitos.

de Estado, debido a que no correspondía al desarrollo de las competencias asignadas a la entidad que lo expidió.

Como se indicó, desde que el glifosato comenzó a utilizarse, hubo quejas de los ciudadanos sobre los efectos adversos que el químico causaba no solo a sus plantaciones lícitas, sino a los recursos naturales e incluso a la salud humana, y por ello se presentaron demandas para reparar los perjuicios causados, y para que no se diera continuación a la aspersión.

Inicialmente, se encuentra que la mayoría de las acciones promovidas no tenían vocación de prosperidad³¹, por considerar que en dicho momento no había pruebas de las cuales se determinara con certeza que el glifosato empleado produjera daños, sin embargo, se ordenó realizar controles permanentes y evaluaciones continuas de los efectos que el herbicida pudiera ocasionar³².

Posteriormente, con diversos estudios científicos que establecieron que las erradicaciones aéreas con glifosato afectaban al medio ambiente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ante la nueva evidencia y al demostrarse los perjuicios causados, estableció que al acreditarse que durante la aspersión se afectaron las plantaciones que no tenían relación con los cultivos ilícitos, y que se hubiese debido a que la demandada incumplió, por acción u omisión alguno de los deberes de cuidado y precaución exigibles al momento de la aspersión, había causado la administración al resarcimiento de los daños generados.

Sin embargo, aún en los eventos en los cuales la entidad hubiera cumplido sus obligaciones pero causara un daño antijurídico por cuenta de la aspersión aérea de

(...)

Finalmente, se observa que el artículo 92 de la Ley 30 de 1986, también invocado en el acto acusado como fundamento para su emisión, tan solo se limita a indicar que las resoluciones expedidas por la Entidad relativas al ejercicio de sus funciones son obligatorias, lo cual lleva a anotar, por un lado, que esta disposición evidentemente no atribuye la facultad objeto de la regulación contenida en la Resolución demandada; y, por el otro, que de admitirse la legalidad de la Resolución en cuestión, el procedimiento así expedido por el C.N.E, redundaría en vinculante no sólo para sus funcionarios sino también para los destinatarios de la Resolución, es decir, los particulares afectados con las aspersiones de glifosato, lo cual resulta abiertamente ilegal pues según se ha indicado reiteradamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por esta Sección³⁰, con posterioridad a la Constitución de 1991, la regulación de procedimientos ante la administración, que difieran de los dispuestos en la parte primera del C.C.A., corresponde al legislador. De este modo, y en caso tal que existieren quejas, solicitudes o reclamaciones a elevar ante una entidad administrativa, el afectado ha de acudir a los instrumentos legales otorgados por el C.C.A., salvo que exista un procedimiento regulado por una ley especial, en los términos del artículo 1º del mismo cuerpo legal.”

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de junio de 1993, Rad. 7719; Sección Cuarta, sentencia del 31 de marzo de 2005, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, Rad. 18001-23-31-000-2004-00612-01 (AC), en donde al resolver la acción de tutela no encontró ni amenaza, ni vulneración del derecho a la vida, o al trabajo ya que no estaban demostradas afectaciones en las personas o en su salud, o en las cosechas y animales.

Lo mismo ocurrió en la sentencia de la Sección Primera del 14 de abril de 2005, Rad. 18001-23-31-000-2004-00613-01 (AC).

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de octubre de 2004, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Rad. 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP).

glifosato, el órgano de cierre de lo contencioso administrativo³³ señaló que dicha actividad por su naturaleza era riesgosa, en los siguientes términos:

“De acuerdo con los anteriores estudios científicos referenciados, tenemos que la fumigación 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 que opera, obligación que se origina del poder de instrucción, dirección y control del cual está investido; en consecuencia, es pertinente analizar el sub lite a partir del título de imputación del riesgo excepcional, el cual se enmarca en la responsabilidad objetiva del Estado.”

En la sentencia precitada, se concluyó que el empleo del glifosato como medio para erradicar cultivos ilícitos constituye una actividad peligrosa, comoquiera que por sí misma tiene la potencialidad de producir daños ambientales indiscriminados susceptibles de causar también perjuicios individuales, así como de eventualmente dañar la integridad física de los habitantes del territorio nacional, y por tal motivo, a la entidad creadora de la actividad peligrosa le correspondía reparar los daños antijurídicos causados con la configuración del riesgo excepcional, sin que sea necesario acreditar dentro del plenario que incumplió los deberes de cuidado que le eran exigibles. Lo cual fue reiterado en recientes pronunciamientos, en los que además se incluyeron nuevos estudios³⁴; de la jurisprudencia referida, se cita la siguiente sentencia³⁵:

“Dado que el Estado se encontraba a cargo de la actividad riesgosa que produjo el daño, como es el despliegue de operaciones aéreas de aspersión de herbicidas - Glifosato-, la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha precisado que la responsabilidad predicable respecto del ente demandado lo es a título del régimen objetivo, identificado como riesgo excepcional (...) con ocasión de ese hecho para la Sala se encuentra demostrado lo siguiente: i) la existencia de una actividad legítima y lícita de la Administración consistente en la aspersión aérea de glifosato llevada a cabo el día 19 de marzo de 2004, la cual comporta una fuente de alto riesgo para los bienes patrimoniales y extra patrimoniales de las personas que no está obligadas a soportarlos; ii) el perjuicio ocasionado a la sociedad demandante, particularmente sobre el cultivo de palma africana y de kudzu, fue fruto de la concreción de un riesgo excepcional que se originó por el ejercicio legítimo de una actividad peligrosa -aspersión aérea de herbicida-; iii) el nexo de causalidad entre la actividad legítima de la administración y los efectos

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2014, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Rad. 29028.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2016, C.P. Danilo Rojas Betancourth, Rad. 52001-23-31-000-2003-01063-01 (36357).

“Esa circunstancia, conjuntamente con las exhortaciones realizadas por esta Subsección en la precitada sentencia del 20 de febrero de 2014 y por el Ministerio de Salud y Protección Social -mediante escrito n.º EXT15-0019081 de 28 de abril de 2015-, motivó que el Consejo Nacional de Estupefacientes expidiera la Resolución 006 de 29 de mayo de 2015, mediante la cual, en aplicación del principio de precaución, decidió suspender el uso del herbicida glifosato mediante aspersiones aéreas en las operaciones para erradicar cultivos ilícitos (...).”

También se reiteró por la Sección Tercera, en sentencia del 02 de noviembre de 2016, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 23001-23-31-000-2008-00107-01(41467).

³⁵ Sección Tercera, sentencia del 27 de enero de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. 52001-23-31-000-2006-00395-01(34797).

de la lesión ambiental concretada en un daño antijurídico padecido por el demandante e imputable a la entidad demandada. iv) la ausencia de una conducta activa u omisiva por parte del afectado que lo hubiera obligado a soportar las consecuencias del hecho dañoso, es decir, no se acreditó la configuración de la causal eximente de responsabilidad consistente en el hecho propio de la víctima.”

Aunado a lo anterior, se observa que en una oportunidad al demostrarse que con la labor de erradicación de cultivos mediante la aspersión, la administración incumplió con los criterios y exigencias contenidas en la Ley 30 de 1986 como la insuficiente e inexistente identificación y delimitación de las áreas de aspersión, la inobservancia del Plan de Manejo Ambiental, y el incumplimiento de las medidas de contingencia y de revisión posterior de las áreas colateralmente afectadas con la aspersión para la realización las tareas de restauración o recuperación, entre otras; consideró el Consejo de Estado³⁶ que se encontraba acreditada la falla del servicio, así:

“(i) Que el daño antijurídico se hizo consistir en la aminoración, detrimento y deterioro de los cultivos, suelos y predio del demandante, con vulneración del derecho de propiedad tanto en su función social, como ecológica, y en la indebida restricción a la libertad de la actividad productiva amparada convencional y constitucionalmente, así como a la tutela eficaz del ambiente en la esfera de la calidad que debe proveerse para el disfrute de los bienes. Se trató, por lo tanto, de la concreción de un típico daño ambiental;

(ii) Dicho daño es imputable con base en el fundamento de la falla en el servicio, puesto que se demostró que se incumplieron, omitieron y fue inactivo el Estado al momento de sujetarse a los estándares, criterios y exigencias técnicas y legales previstas en la Ley 30 de 1986, en los reglamentos expedidos para la realización de las aspersiones con herbicidas [dentro del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos], y en las exigencias convencionales, concretadas (a) en la indebida, insuficiente e inexistente identificación y delimitación de las áreas de aspersión; (b) la inobservancia del Plan de Manejo Ambiental; (c) el incumplimiento de las medidas de contingencia y de revisión posterior de las áreas colateralmente afectadas con la aspersión para la realización las tareas de restauración o recuperación, entre otras; y,

(iii) Se reconocieron los perjuicios materiales en las modalidades de daño emergente y lucro cesante, ordenándose su liquidación en abstracto mediante incidente teniendo en cuenta criterios como el del área cultivada, el valor de la descontaminación del mismo, los valores de producción certificados para la época de los hechos, entre otros.”

Finalmente, debe mencionarse que la Corte Constitucional³⁷ considera que el uso del método de aspersión con glifosato durante dos décadas, empleado con el fin de combatir el narcotráfico amenaza la salud humana y el medio ambiente de las comunidades, toda vez que no se cuenta con la delimitación clara de las zonas donde debe aplicarse y por tanto sus efectos no puede ser controlados y tampoco han sido estudiados con rigor, pues se han constatado una serie de irregularidades, omisiones

³⁶ Sección Tercera, sentencia del 8 de septiembre de 2017, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 52001-23-31-000-2006-00435-01(38040).

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2017.

e incumplimientos por parte de la administración pública competente, en especial por las imprecisiones en el proceso de georeferenciación, *“por la dificultad de controlar dónde cae exactamente el herbicida asperjado por el avión, o por la cercanía y, en muchas ocasiones, mezcla de cultivos lícitos con cultivos ilícitos”*, afectándose los predios, cultivos y animales en diferentes lugares del país, por lo que la administración pública debe evaluar la forma en que viene diseñando y ejecutando la política pública de fumigaciones para erradicar cultivos ilícitos conforme a los últimos hallazgos científicos en la materia. La misma Corporación, en sentencia³⁸ sobre el particular consideró necesario limitar la aplicación, en virtud del principio de precaución cuando se trate de determinar si la aspersión con el herbicida glifosato entraña una amenaza de producir un daño.

De esta manera, se concluye que el uso del glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos es una actividad peligrosa que obedece a una actividad legítima y lícita de la administración, y cuando se generen con ésta daños antijurídicos es procedente su reparación, ya sea a título de falla del servicio, en el evento en que se haga notorio que se actuó con desconocimiento de los procedimientos previstos para ese tipo de operaciones de erradicación; o de riesgo excepcional, este último bajo el cual se responderá demostrando el daño y el nexo causal con la actividad realizada, siempre que no se evidencie una conducta por parte del afectado que lo hubiera obligado a soportar las consecuencias del hecho dañoso, es decir, del hecho propio de la víctima como eximente de responsabilidad, o cualquier otra causal.

5. Caso concreto.

El demandante pretende que se declare patrimonialmente responsable a las entidades demandadas, a título de falla del servicio, por la omisión de la toma de medidas y trabajo de campo previo a realizar la fumigación con glifosato, para la erradicación de cultivos ilícitos lo que afectó el cultivo de arroz secano de propiedad del demandante y que tenía sembrado en la finca Agualinda, en la vereda El Dorado del Municipio de Puerto Rico – Meta.

El asunto en primera instancia se resolvió de manera favorable a las pretensiones de la demanda respecto del señor Indalecio Robles Vargas, por considerar que el daño, que consistió en la pérdida del cultivo de arroz secano, es atribuible a la Nación – Policía Nacional –Dirección de Narcóticos, condenando al pago de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y en abstracto los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

Por su parte, la entidad demandada insiste en que el daño alegado por la parte demandante no se encuentra probado teniendo en cuenta que el acta No. 048 del 05 de julio de 2009 se acredita que durante el procedimiento de fumigación por aspersión con glifosato realizada el 05 de julio de 2009 se observaron los parámetros

³⁸ Corte Constitucional, sentencia T-236 de 2017.

legales en especial los establecidos en la Resolución No. 013 del 27 de junio de 2003, contrario a lo concluido por el juez de primera instancia.

Afirma que el apoderado del demandante presentó la queja ante la autoridad competente cincuenta y cuatro días después del procedimiento de erradicación de cultivos y que no obra peritaje o prueba de la presunta afectación al cultivo, así considera que no es después de la sentencia que la parte demandante puede acreditar los supuestos perjuicios.

5.1. Análisis probatorio y de los elementos que estructura la responsabilidad.

En este punto se recuerda que en eventos como este en el que se discute la responsabilidad de la administración como consecuencia de la ejecución de la política para la erradicación de cultivos ilícitos con la aspersion de glifosato, al tratarse de una actividad para la ejecución de políticas públicas encaminadas a la lucha contra la producción y tráfico de sustancias psicoactivas, corresponde a una actividad peligrosa, lícita y legítima del Estado, por lo que en principio el análisis de responsabilidad se realizaría bajo el título de imputación objetivo, a menos que se acredite alguna falencia de la administración evento en el cual sería el subjetivo.

De acuerdo con los elementos para la configuración de responsabilidad del Estado expuestos previamente, es necesario determinar la antijuridicidad del daño sufrido por las víctimas, la imputabilidad del mismo, y la relación de causalidad entre estos elementos. Para ello debemos en primer lugar, precisar que el daño antijurídico ha sido considerado como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, el Consejo de Estado³⁹ lo ha definido como: *"(...) Se considera como tal, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal [carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural], o a la esfera patrimonial [bienes e intereses], que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación."*

En el *sub-examine*, el apoderado de la parte demandante afirma que el daño lo estructura la afectación del cultivo de arroz seco, como consecuencia de la fumigación por aspersion con glifosato realizada el 5 de julio de 2009 por la entidad demandada - Dirección de Antinarcóticos; argumentando que la fumigación afectó el cultivo agrícola del predio Agua Linda ubicado en la vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico - Meta, con una extensión de 50 hectáreas, aproximadamente a las 12 del día.

Con el fin de demostrar el cultivo de arroz seco y su deterioro se encuentra contrato de arrendamiento suscrito entre los señores Luis Edilberto Marroquín Alarcón e Indalecio Robles Vargas, del predio Agua Linda ubicado la vereda El

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, en sentencia del 20 de febrero de 2017, radicación No. 63001-23-31-000-2000-00021-01 (3358),

Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico - Meta, con una extensión de 50 hectáreas, por el término de una cosecha y un valor de \$7.500.000.00, con fecha de inicio 15 de abril de 2009⁴⁰.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE UN GLOBO DE TERRERNO
RURAL**

Entre los suscritos a saber: **LUIS EDILBERTO MARROQUIN ALARCON** C.C.No. 7.060.372 de Villanueva (C/nare), quien para efectos de este contrato se denominara el subarrendador e **INDALECIO ROBLES VARGAS** C.C.No. 7.127.077 de Villa de Leiva (Boy), quien se denominara el arrendatario, hemos celebrado el presente contrato de arrendamiento de un globo de terreno rural, que se rige por las siguientes clausulas. **PRIMERA:** El subarrendador cede a titulo de arrendamiento a favor del subarrendatario un globo de terreno rural, que se segrega de uno de mayor extensión, ubicado en la vereda el Dorado, finca denominada Agua Linda, en el Municipio de Puerto Rico Meta, con una extensión aproximada de 50 hectáreas. Cuyos linderos son los siguientes: **POR EL ORIENTE:** Linda con predio de **CIRILIO N. POR EL OCCIDENTE:** Linda con el mismo lote de las 100 hectáreas. **POR EL NORTE:** Con predios del mismo lote y **POR EL SUR:** Con predios de **FLORO RODRIGUEZ** y encierra. **SEGUNDO:** precio y canon de arrendamiento es de **SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$7.500.000,00)**, por

Del mismo modo en la declaración rendida por Jorge Eliécer Chaparro Turriago, indicó que laboraba para el señor Indalecio Robles, en el cultivo de arroz como tractorista, cuando se le preguntó sobre la fumigación del cultivo de arroz y los daños respondió:

"El 5 de julio de 2009 al medio yo estaba en el cultivo de arroz en la vereda El Dorado Finca Agua Linda en Puerto Rico - Meta ese día llegaron dos helicópteros y una avioneta de esas que parecen un zancudo a fumigar y los helicópteros lo que hacían era escoltar la avioneta el veneno que botó la avioneta durante tres horas cayó al arroz al dado del arroz había coca y ese veneno también le cayó al arroz. Como al tercer día nos dimos cuenta que el arroz se comenzó a achicharrar, se encrespó y comenzó a secarse la hoja era arroz secano, un lote de cincuenta hectáreas.... Yo estaba ahí cuando pasó la avioneta porque yo trabajaba ahí, ese día estábamos a la hora del almuerzo, eso fue al medio día."

A través del formulario de recepción de quejas por daños causados en actividades agropecuarias licitas el señor Indalecio Robles Vargas, el 28 de agosto de 2009,

⁴⁰ 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 - Pág. 62 y 63

presentó queja ante el Alcalde del Municipio de Puerto Rico – Meta señalando que “A la hora indicada fumigaron el cultivo sin corroborar la ausencia de cultivos ilícitos cuando solo tenemos arroz creo que el estado sabe que esta información es veraz.”⁴¹ información que fue remitida por el Municipio de Puerto Rico al Jefe del Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Policía Nacional.

La Policía Nacional, mediante auto No. 6874 del 30 de octubre de 2009, rechazó por extemporánea la queja presentada por el señor Indalecio Robles Vargas ante el Municipio de Puerto Rico Meta por la afectación del cultivo de arroz seco en el procedimiento de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos⁴².

También obra en el expediente el acta No. 048 “QUE TRATA DE LA ASPERSIÓN POR GLIFOSATO A CULTIVOS ÍLÍCITOS DE COCA EN LA JURISDICCIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META”, expedida por la Dirección de antinarcóticos en la cual se dejó constancia que el día 5 de julio de 2009 se realizaron labores de aspersión a cultivos ilícitos de coca en jurisdicción que corresponde “a los plots: 13301, 13304, 15208, 15302, 15304, 13303, 13307, 15207, 15303, 15306 del Departamento del Meta⁴³”

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL



DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS

ACTA No 048 QUE TRATA DE LA ASPERSIÓN CON GLIFOSATO A CULTIVOS ÍLÍCITOS DE COCA EN LA JURISDICCIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META.

En las instalaciones de la Base Aérea de Aspersión San José del Guaviare, a los cinco (05) días del mes de Julio de 2009, se realizaron labores de aspersión a cultivos ilícitos de coca en jurisdicción que corresponde a los plots: **13301 13304, 15208, 15302, 15304, 13303, 13307, 15207, 15303, 15306** del departamento del Meta.

Desde las 11:00 hasta las 14:30 horas del día de hoy se realizaron labores de aspersión.

AERONAVES QUE PARTICIPARON EN LA OPERACIÓN

MATRÍCULA	GRADO Y NOMBRE DEL PILOTO
PNC 4011	CAP. WOOD
PNC 4012	CAP. GARCÍA

AERONAVES ESCOLTAS QUE PARTICIPARON EN LA OPERACIÓN

MATRÍCULA	GRADO Y NOMBRE DEL PILOTO
PNC 0718	Teniente DIEGO ALEJANDRO ARELLANO MUÑOZ
PNC 0736	Teniente JUAN PABLO RONDEROS BOTERO
PNC 0720	Teniente ESTEBAN ESCOBAR ECHEVERRY
PNC 0733	Teniente GASTON MARIÑO GARCIA

FUNCIONARIO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Doctor LUIS FERNANDO PATIÑO HERRERA Procurador 226 Judicial I Penal.

Durante el desarrollo de la operación se realizaron **01** misiones de aspersión aérea. Se realizó diligencia de destrucción mediante aspersión aérea de **144,23** hectáreas de plantaciones de cultivos ilícitos de coca, previa identificación ubicadas en los plots anteriormente descritos, no se establece el propietario de los inmuebles donde se localizaron los cultivos por tal razón, no se pudo dar cumplimiento al Art. 77 de la ley 30 de 1986, por tratarse de una zona de alto riesgo.

OBSERVACIONES: NINGUNA.

Se consumieron **388,08** galones de Glifosato y **8,82** galones de Cosmoflux, este consumo se realizó en la Base de Aspersión San José del Guaviare.

⁴¹ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 - pág. 279 a 281

⁴² 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 pág. 326 a 327

⁴³ 001.01 Exp. SAMAI -Cuad. 1 - Demanda índice 00001 pág. 323 a 324

De contenido del acta No. 048 expedida por la Dirección de Antinarcóticos donde se dejó consignada las labores de aspersión que se realizaron el 5 de julio de 2009 en el Departamento del Meta, no es posible determinar las veredas y Municipios del Departamento del Meta en donde se realizó la fumigación por aspersión con glifosato, como quiera que en el acta se limita a indicar que la fumigación se ejecutó en los *“plots: 13301, 13304, 15208, 15304, 13303, 13307, 15207, 15303, 15306 del Departamento del Meta”*; sin embargo, tanto en la contestación de la demanda, como en el recurso de apelación la entidad demandada Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos acepta que el 5 de julio de 2009 en la vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, se realizó una fumigación de cultivos ilícitos por aspersión con glifosato.⁴⁴

En ese sentido, se encuentra probado que la Policía Nacional – Dirección de Antinarcótico, el 5 de julio de 2009, realizó una fumigación de cultivos ilícitos por aspersión con glifosato, en la vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, vereda en la cual se ubica el predio denominado Agualinda que tomó en arrendamiento el señor Indalecio Robles Vargas para la siembra y cultivo de arroz seco.

No obstante, la Sala, contrario a lo concluido por la Juez de primera instancia, considera que no es claro que en efecto la pérdida del cultivo de arroz haya sido como consecuencia de la fumigación que realizara la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos el 05 de julio de 2009 en la vereda El Dorado, jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, como quiera que no existen elementos materiales probatorios que efectivamente den cuenta que la pérdida del cultivo de arroz por *“vaneamiento del 80% en los granos de arroz”* sea consecuencia de la fumigación con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos, al parecer, cerca del cultivo de arroz de propiedad del demandante; como pasa a señalarse:

En la diligencia de testimonio el señor Jorge Eliécer Chaparro Turriago indica que luego de la fumigación que se realizó el 5 de julio de 2009 *“al tercer día nos dimos cuenta que el arroz se comenzó a achicharrar, se encrespó y comenzó a secarse”*, es decir, que desde el 8 de julio de 2009 el demandante al parecer observó la afectación; sin embargo, el señor Indalecio Robles Vargas acude a la Alcaldía del Municipio de Puerto Rico - Meta hasta el 28 de agosto de 2009 a diligenciar el formato de queja por los presuntos daños causados en actividades agropecuarias en el marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos.

⁴⁴ 009 - 09 Exp. SAMAI - Recurso de apelación - índice 00001

FORMULARIO DE RECEPCIÓN DE QUEJAS POR PRESUNTOS DAÑOS CAUSADOS EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS LICITAS GENERADAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS CON EL HERBICIDA GLIFOSATO			
Resolución No. 008 del 02 de mayo de 2007 (Publicada en mayo 25 de 2007 No. 46 639 Diario Oficial)			
Señor ALCALDE, he traído las construcciones, antes de diligenciar el presente FORMULARIO DE RECEPCIÓN DE QUEJAS EN QUEJAS Y FUMIGACIÓN EN SU MUNICIPIO			
I. DATOS DE RECEPCIÓN DE LA QUEJA			
1. Municipio - Departamento	Pto Rico - Meta	2. Fecha	28-08-09 3. Hora 18.75 <input type="checkbox"/> AM <input checked="" type="checkbox"/> PM
4. Nombre del Alcalde	Jose Varel Guzman Aguirre	5. No. de Teléfono	17.378.560
II. DATOS DEL QUEJOSO O AFECTADO			
6. 1er Apellido	Robles	7. 2do Apellido	Vargas
8. 1er Nombre	Indalecio	9. 2do Nombre	
10. Documento de Identidad	CC	11. No.	310-7824721
12. Dirección	Aguila Linda	13. Teléfono	7-127-077
14. Vehículo	El Dorado	15. Correo Electrónico	
16. Municipio	Pto Rico	17. Departamento	Meta
18. Aconteció Antes o Después de la Fumigación	Si <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>	19. Otro (Escriba)	
20. Es Afectado	Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>		

Es así que la mora en la presentación de la queja por parte del señor Indalecio Robles Vargas originó que la misma fuera rechazada por extemporánea, como quiera que el artículo sexto de la Resolución No. 008 de 2007,⁴⁵ expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, establece que la quejas debían presentarse ante el Alcalde municipal dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a la fecha en que presuntamente se produjo la aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Nótese que el Instituto Colombiano Agropecuario, mediante comunicación 11.2.9. del 23 de marzo de 2018, indicó que los "daños no se pueden inferir años después de ese evento, ya que estos se pueden corroborar máximo hasta 10 días después del suceso."⁴⁶ Sin embargo, Indalecio Robles Vargas acude a presentar la queja cincuenta (54) días después de la fecha de fumigación, lo que conllevó el rechazo de la queja por extemporánea, fecha para la que tampoco se podía corroborar que la causa del daño del cultivo estuviera asociado a la fumigación por aspersión con el herbicida glifosato, pues, según lo indicado por el ICA, ello solo era posible corroborar máximo en diez (10) días.

Así las cosas, la Sala advierte que en el expediente no obra prueba de la cual se pueda extraer que la causa directiva de la pérdida del cultivo de arroz secano de propiedad del demandante haya sido consecuencia de la fumigación por aspersión que realizó la entidad demandada el 5 de julio de 2009 en la vereda El Dorado, en jurisdicción del Municipio del Puerto Rico - Meta, en donde también se ubica la finca Agualinda

⁴⁵ "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 aspersión aérea con el herbicida glifosato, dentro del marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos"

⁴⁶ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 - pág. 349

que el demandante había tomado en arrendamiento para la siembra del arroz seco.

En ese orden de ideas la Sala no comparte la conclusión de la Juez de Primera Instancia cuando indica que “...*existe prueba indiciaria al respecto, pues de los elementos probatorios allegados se desprende que la Dirección Antinarcóticos realizó fumigación con glifosato con glifosato el día 05 de julio de 2009 en el Departamento del Meta, sobre las 11:00 y a las 14:30 horas y de las declaraciones rendidas...*”; **primero**, porque de la sola fumigación por aspersión realizada con glifosato por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional no es posible deducir que el vaneamiento del cultivo de arroz seco de propiedad del demandante resultó afectado, además que el demandante tan pronto como advirtió la supuesta afectación, los 3 días de la fumigación, no realizó las gestiones tendientes a demostrar la afectación alegada, como por ejemplo registros fotográficos, verificación por parte de las autoridades municipales (umata o personería), incluso un informe del Ingeniero Agrónomo, que laboraba para el demandante, de acuerdo con lo informado en la diligencia de testimonio del señor Jorge Eliécer Chaparro Turriago⁴⁷.

Ahora, a pesar de la procedencia de la reclamación administrativa para obtener la compensación aportando cualquier medio probatorio que acreditara la afectación alegada, de conformidad con lo previsto en el artículo tercero de la Resolución No. 0008 de 2007 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes; sin embargo, el demandante dejó pasar el término lo que conllevó el rechazo del trámite.

Y, **segundo**, de las declaraciones tampoco es posible tener certeza de la afectación del cultivo de arroz seco como consecuencia de la fumigación, como quiera que las declaraciones no son concluyentes: *i) el señor Jorge Eliécer Chaparro Turriago cuando se le preguntó “Cómo sabe usted que se trata de veneno lo que se fumigó el día por usted referido. CONTESTÓ: Yo sé que estoy diciendo porque en todos los colonos ellos saben que con que erradican la coca, ellos dicen que fue glifosato, ellos dijeron y por eso yo sé eso. Si hubiera sido manual no habían hecho un daño, pero como fue aérea por eso le cayó a eso.*⁴⁸ Es decir, que el declarante a pesar que informa que estuvo presente el día que la entidad demandada realizó la fumigación no tiene conocimiento directo del herbicida con el que se realizó la fumigación.

El testimonio de la señora Deyce Torres Mejía⁴⁹ tampoco es concluyente en cuanto a la sustancia con la cual se fumigó y las personas que hicieron la fumigación, como se extrae de la diligencia de testimonio.

En ese sentido no es claro el testimonio frente a los presuntos daños y la entidad que realizó la fumigación:

⁴⁷ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 - pág. 102

⁴⁸ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 - pág. 103

⁴⁹ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 - pág. 106

“PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si sabe o le consta quien ocasiono los daños al cultivo del Señor Indalecio Robles CONTESTO: Cuando miramos el avión decía que era del Estado y decían que estaba echando glifosfato, pero no puedo estar segura PREGUNTADO: Antes de esa fumigación alguna persona o entidad les informo que iban a realizar esa operación. CONTESTO Que yo sepa no. PREGUNTADO: PREGUNTADO: Usted sabe si tras la fumigacion alguna autoridad pública le presto a los presuntos afectados alguna colaboración. CONTESTO: No sé PREGUNTADO Haga una descripción del predio en dónde estaba cultivado el arroz y el sitio donde usted trabajaba CONTESTO. Yo trabajaba en una cambuche que había estaba la cocina y más allá los dormitorios y cerca estaca el Cultivo 10 o 15 minutos se caminaba para llegar al cultivo, era un terreno regular a verdad yo escuchaba que eran como 50 hectáreas, y todas cultivadas con arroz”

Se concluye, entonces, que la parte demandante no probó las afirmaciones fácticas y jurídicas que permitieran a la Sala evidenciar el daño alegado y menos aún la falla del servicio imputable a la entidad enjuiciada o la adecuación del régimen objetivo de responsabilidad, como quiera no obra en el expediente prueba alguna que dé cuenta que la afectación del cultivo de arroz secano de propiedad del demandante tuvo como causa directa la fumigación por aspersion con el herbicida glifosato que realizó la Policía Nacional el 5 de julio de 2009 en la vereda el Dorado en el Municipio de Puerto Rico – Meta.

En este punto, debe tenerse en cuenta que la mera constatación de la fumigación en la fecha indicada por si sola puede tenerse como prueba para acreditar el daño alegado, pues si bien se practicó en el curso del proceso un dictamen pericial, por parte de la entidad Fedearroz⁵⁰, este estuvo dirigido a establecer la productividad y ganancia esperada del cultivo de arroz secano de propiedad del demandante, sin que se acreditara dentro del presente trámite que la causa efectiva del daño (la afectación del cultivo de arroz) hubiese sido por la fumigación por aspersion con glifosato.

⁵⁰ 003 - 03 - Exp. SAMAI - Cuad. 2 - índice 00001 y 004 - 04 Exp. SAMAI - Cuad. 3 - Alegaciones y Sentencia - índice 00001 - pág. 17 a 31.



FEDERACION NACIONAL DE ARROCEROS

Cuadro 1
Área sembrada, cosechada, producción y rendimiento de arroz mecanizado, según departamento
II semestre 2009

Departamento	Área sembrada		Área cosechada*		Producción		Rendimiento	
	Área (ha)	Error de muestreo (%)	Área (ha)	Error de muestreo (%)	Toneladas (t)	Error de muestreo (%)	t/ha	Error de muestreo (%)
Total	138 932	3,15	329 606	1,47	1 776 978	0,82		
Meta	7 994	8,61	99 057	-	504 983	1,08	5,26	1,08
Casanare	11 866	4,10	79 626	-	393 483	1,03	5,11	1,03
Tolima	50 848	1,50	67 270	1,15	410 197	1,51	7,16	1,51
Huila	16 238	2,48	17 241	2,47	126 426	0,86	7,27	0,86
Resto Departamentos	52 146	8,15	82 415	6,79	343 118	3,32	4,16	3,32

Fuentes: Convenio DANE - FEDEARROZ
 * Corresponde al área sembrada del semestre anterior
 - Corresponde a errores iguales a cero

Tomado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-de-arroz-mecanizado/encuesta-nacional-de-arroz-mecanizado-enam-historicos>

También echa de menos la Sala las pruebas que acreditaran la compra de la semilla de arroz, de los insumos con los cuales afirmó el señor Indalecio Robles Vargas preparó el terreno para la siembra del cultivo, pues en la demanda se limita a informar sobre los costos en que incurrió el demandante para la siembra, sin aportar documento que acredite tales afirmaciones.

Recientemente, el Consejo de Estado⁵¹ en un caso similar negó las pretensiones de la demanda ante la ausencia de prueba que acreditara la afectación de los cultivos lícitos por la incidencia en la fumigación por aspersión con glifosato que realizó la Dirección de Antinarcóticos. Al respecto indicó:

“El material aportado al plenario resulta insuficiente para acreditar el daño antijurídico. Las aseveraciones hechas en la demanda son muy generales, no acreditan la calidad, edad del cultivo, ni la proyección de las cosechas, así como tampoco se podía deducir el necrosamiento o el estado de descomposición del cultivo por lo que no se infiere que el daño fuera cierto, personal y directo.

Así, el daño antijurídico, para que fuera indemnizable, requería estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado⁵² ha establecido que resulta imprescindible acreditar: i) que el daño sea antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, “se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o

⁵¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A-Sentencia del 8 de noviembre de 2021 - Rad. 68001-23-31-000-2012-00107-02(62022) Mp. María Adriana Marín.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985B, entre otras.

derechos"⁵³; ii) que lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; iii) que el daño sea cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura y que, además, debe ser personal.

(...)

Así las cosas, se concluye que no se acreditó de manera directa, ni es posible hacerlo por inferencia, la afectación a los cultivos de maracuyá de propiedad del demandante, pues si bien se probó que se efectuó una aspersión, lo cierto es que no se demostró la incidencia sobre estos, pues el dictamen indica que existieron unos cultivos de maracuyá en el predio La Reserva que para la fecha del informe técnico evaluador ya no existían, pero no se demostraron las razones de la inexistencia. Así pues, las pruebas obrantes en el plenario no son conducentes en la prueba del daño aducido, aunado al hecho de que la prueba del delineamiento de la aspersión no fue desvirtuada o controvertida, el demandante solo se limitó a indicar que los vientos pudieron haber esparcido el veneno en un radio de acción mucho mayor y, por lo tanto, causar daños a sus cultivos."

En armonía con lo expuesto, se recuerda que al tenor de lo dispuesto en el artículo 177 del C.P.C⁵⁴, constituía una carga procesal de la parte actora demostrar las imputaciones hechas por ella en la demanda⁵⁵, a partir de las cuales pretendía que se declararan responsables a la entidades demandadas por la destrucción de los sembrados de arroz seco de su propiedad, y que se condenara a la indemnización de perjuicios a su favor, debiendo demostrarse no solamente *el daño*, sino la *imputación* a la entidad enjuiciada, requisitos indispensables para presumir la responsabilidad del Estado, que no se evidencian en el asunto, y en consecuencia habrán de negarse las pretensiones de la demanda.

Sobre la carga probatoria, el Consejo de Estado⁵⁶, indicó:

⁵³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente: 14837 y 23 de abril de 2008, expediente: 16271. Reiterada por la Subsección A, en sentencia del 1 de marzo de 2018, expediente 52.097, y por la Subsección C, en sentencia del 7 de mayo de 2018, expediente 40.610. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵⁴ "Artículo 177. Carga de la Prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen."

⁵⁵ Sentencia del 9 de marzo de 2011, expediente No. 68001-23-15-000-1997-09432-01(20359), Consejera Ponente: Gladys Agudelo Ordóñez.

"Es claro que en el asunto sub lite, se presenta una clara ausencia o imposibilidad de imputación jurídica, como quiera que el daño que se reclama no es atribuible a conducta alguna de la administración. Debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil: "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", de manera que, en este caso y con el fin de demostrar la existencia de responsabilidad del Estado, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, los actores debieron acreditar la existencia del daño sufrido y su nexa con la actuación de la administración. Sin embargo, como se indicó, no obra en el proceso prueba alguna que permita satisfacer tal exigencia. En consecuencia, de las pruebas que obran en el expediente, para la Sala es indudable que aún cuando se configuró un daño, no existe conexión entre éste y la conducta de la entidad demandada, luego entonces no le es imputable a la Administración y por lo tanto, no debe responder patrimonialmente por el mismo." (Resalta la Sala).

⁵⁶ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección C- Rad. 19001-23-31-000-2002-01149-01(40809) Mp. Guillermo Sánchez Luque.

“Según el artículo 177 CPC, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 CCA, quien alega un daño debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. La parte demandante no probó que para el 4 de agosto de 2000 su proyecto piscícola tenía 15.000 peces vivos y que murieron por causa de la aspersión con glifosato. En el expediente no obra prueba de los inventarios de peces vivos antes de los hechos, ni de su estado posterior. Tampoco obran pruebas que acrediten la causa de la presunta pérdida de los animales o que el agua o los animales tuvieran residuos de glifosato. Como la demandante no cumplió con su carga de la prueba, la Sala confirmará la sentencia apelada.”

En este orden de ideas, cabe indicar que el fallo de primera instancia del 9 de marzo de 2020 por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio deberá revocarse porque la parte demandante no logró demostrar que la causa efectiva de la afectación del cultivo de arroz fue la fumigación por aspersión con glifosato en El Dorado, Jurisdicción del Municipio de Puerto Rico – Meta, el 5 de julio de 2009.

6. **Condena en costas**

Referente a la condena en costas, la Sala no condenará a la demandada conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, en razón a que no existe prueba dentro del plenario que acredite la existencia de una conducta grave o temeridad⁵⁷.

En mérito de lo expuesto, El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, del 9 de marzo de 2020 y en su lugar **NEGAR** las pretensiones de la demanda, conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, envíese el expediente al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Escritural No. 03, celebrada el 06 de junio de 2024 según consta en el Acta No. 039, y se firma de forma

⁵⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez., en sentencia del 5 de agosto de 2010 señala:

“CONDUCTA TEMERARIA O MALA EN EL PROCESO – Existencia.

Son deberes y responsabilidades de las partes y sus apoderados, proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos, y obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensa y en el ejercicio de los derechos procesales (artículo 71 del C.P.C- numerales 1º y 2º) Se considera que ha existido temeridad o mala fe cuando por cualquier otro medio se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso (artículo 74 numeral 5º ibídem)”

electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firma electrónica)

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada

(Firma electrónica)

JUAN DARIO CONTRERAS BAUTISTA

Magistrado

(Firma electrónica)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado