



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: MANUEL VALENCIA MARTÍNEZ Y OTROS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO

Temas: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO – Por aspersión de glifosato / CADUCIDAD / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO / Improcedencia del medio de control por falta de acreditación de una causa común que hubiere afectado a veinte (20) personas o más.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida el 20 de enero de 2020, por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual se declararon probadas las excepciones de caducidad y falta de legitimación en la causa por activa.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Según el grupo demandante, la Nación -Ministerio de Defensa -Policía Nacional, realizó operaciones de aspersión de glifosato sobre la zona rural del municipio de Medio Baudó, Chocó, en varios periodos comprendidos entre los años 2012 a 2015, lo que ocasionó afectaciones en cultivos lícitos y animales, propiedad de los habitantes de la zona, además de problemas de salud.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante demanda presentada el 9 de marzo de 2017 (fls. 1-22, c.1), los señores Manuel Valencia Martínez, Wilfrido Palacios Córdoba, Alba Luz Zúñiga Mosquera, Javier Mosquera Mosquera, Servando Ramírez Mosquera, Ilson Antonio Córdoba Murillo, José Naurin Hurtado Benítez, Virgilio Valencia Mosquera, José Julián Córdoba Rivas, Eliécer Palacios Córdoba, Adán Mendoza Mosquera, José Reinaldo Mosquera, Remigio Mosquera Mosquera, Bienvenido Perea, Eulises Palacios Córdoba, Rufino Mosquera Perea, Manuel Ernesto Ibarguen Mosquera, José Ángel Valencia Mena, Baldomero Córdoba Rentería, José Rufino Valencia, Luis Norberto Mosquera Valencia, Ángel Narcilo Palacios Murillo, Jesús Enio Valencia Mena, Marcial Lozano Rivas, Francisco Audiver Valencia Mosquera, Luz Nery Álvarez Murillo, Mary Luz Mosquera Zúñiga, Ranulfo Manyoma Mendoza, Jharry García Mina, Elimelect García Mosquera, Elihume García Córdoba, Eustaquio Mendoza Mosquera, Darwin Castro Perea, Manolo Mosquera Gómez, Idelfe Angulo Mina, Cruz Elena Mosquera Zúñiga, James Valencia Mosquera, María Melania Martínez Mosquera, María Virgelina Palacios Mosquera, Yefferson Cañola Hurtado, Plinio Mosquera Gómez, Manuel Horacio Asprilla Hurtado, Arístides Córdoba Perea, Neftalí Estacio Moreno y Magdaleno Zúñiga Valencia, por intermedio de apoderada judicial (fls. 37-81, c.1), en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, presentaron demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa -Policía Nacional-, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios causados con la aspersión de glifosato que se llevó a cabo durante varios períodos comprendidos entre los años 2012 a 2015, sobre el municipio de Medio Baudó - Chocó.

El grupo demandante solicitó que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: Que se DECLARE que la NACIÓN – MINDEFENSA – POLICÍA NACIONAL causaron graves perjuicios a toda la comunidad del Municipio de Medio Baudó, con las aspersiones aéreas de glifosato que hicieron desde el 1 de enero del año 2012 hasta el 31 del mes de diciembre de 2014 (sic) sobre dicha zona.

SEGUNDA: Cómo consecuencia de lo anterior se CONDENE a la NACIÓN-MINDEFENSA- POLICÍA NACIONAL a pagar a cada uno de los integrantes de la comunidad del Municipio de Medio Baudó indemnización por perjuicios morales, materiales (daños sobre las tierras, cosechas y animales) y daños a la salud generados.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

TERCERO: CONDENAR en costas al Demandado.

Como fundamento fáctico, se narró lo siguiente:

Entre el 5 de julio de 2012 y el 31 de enero de 2015, la Policía Nacional realizó múltiples operaciones de aspersión aérea con glifosato sobre la zona rural del municipio de Medio Baudó - Chocó, con el fin de erradicar cultivos ilícitos.

Según los demandantes, con ocasión de dichas aspersiones se afectó su salud, así como los cultivos lícitos y animales de los que derivaban su sustento, aunado a que los terrenos que fueron objeto de fumigación tardaron más de un (1) año para volver a ser productivos.

El 7 de noviembre de 2012 y el 20 de enero de 2013 se realizaron dos (2) reuniones entre la Alcaldía del municipio del Medio Baudó y las personas resultaron afectadas por las referidas aspersiones, con el propósito de evaluar las consecuencias de las fumigaciones en esa zona y solicitar a la Policía Nacional que cesaran las fumigaciones; no obstante, la entidad demandada continuó con sus actividades hasta el 31 de enero de 2015.

2. Trámite de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Chocó admitió la demanda en auto del 3 de septiembre de 2017 (fls. 162-164, c.1). La entidad demandada, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fueron notificadas en debida forma (fls. 165-170, c.1).

Mediante aviso fijado el 12 de septiembre de 2018 (fl. 171, c.1), se informó a la comunidad de la existencia del medio de control y la oportunidad para hacerse parte del grupo demandante¹. Esta información también fue difundida a través de la emisora radial Chocó Radio (fls. 173-174, c.1), la emisora Radio Auténtica (fl. 177, c.1), y de publicaciones en el periódico El Tiempo, del día 21 de octubre de 2018 (fl. 175, c.1), y en el periódico 7 días de Chocó, en su edición del 19 al 25 de octubre de 2018 (fl. 176, c.1).

¹ La cual corrió desde la publicación del aviso – 12 de septiembre de 2018 – hasta la fecha en que se dio apertura al periodo probatorio – 21 de febrero de 2019.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

La Policía Nacional contestó la demanda de forma extemporánea (fls. 236-237, c.2).

El 21 de febrero de 2019 (fls. 235-237, c.2) se adelantó la audiencia de conciliación, en los términos del artículo 61 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida ante la ausencia de ánimo conciliatorio. Adicionalmente, en la misma oportunidad, el Tribunal *a quo* integró al proceso las pruebas documentales allegadas con la demanda, ofició a varias entidades públicas para que remitieran información relativa a los hechos y decretó la práctica de varios testimonios.

El 5 de abril de 2019 (fls. 311-316, c.2), se adelantó la audiencia de pruebas, en la que rindieron testimonio los señores Zaida Lerma Perea y Carlos Efrén Valencia Perea.

En auto del 1º de agosto de 2019 (fl. 322, c.2), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

El grupo demandante presentó sus alegatos de conclusión (fls. 324-328, c.2). Manifestó que en el proceso se acreditaron todos los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado, especialmente, el daño, el cual quedó demostrado con los testimonios de los señores Zaida Lerma Perea y Carlos Efrén Valencia Perea; además, aseguró que las aspersiones de glifosato se realizaron sin haber adelantado un procedimiento de consulta previa con la comunidad.

La Policía Nacional, al alegar de conclusión (fls. 333-345, c.2), se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, puesto que, en su concepto, los demandantes no probaron la titularidad de los bienes supuestamente afectados ni la configuración de una falla del servicio. Además, indicó que la demanda se presentó por fuera de la oportunidad legal, y que existieron irregularidades en los poderes allegados, dado que algunos aparecían firmados por una persona diferente a la que los otorgó.

La Procuraduría 41 Judicial Administrativa del Chocó intervino en el proceso (fls. 329-332, c.2), con el fin de solicitar que se negaran las pretensiones de la demanda. Señaló que los accionantes no allegaron prueba de residir en el municipio afectado para la época de los hechos, de tener algún tipo de derecho sobre plantaciones o animales, ni haber sufrido algún tipo de afectación en su salud, por lo que consideró que no se probó el daño reclamado, dado que las pruebas obrantes en el plenario



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

se refieren de manera genérica a los efectos ambientales causados por la aspersion de glifosato.

3. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 20 de enero de 2020 (fls. 346-355, c.ppal), el Tribunal Administrativo del Chocó encontró probadas las excepciones de falta de legitimación material en la causa por activa y caducidad, por lo que decidió:

PRIMERO. - DECLARAR probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y caducidad del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, entidad accionada, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - DENEGAR las pretensiones de la demanda:

TERCERO. - Sin condena en costas.

CUARTO. Notifíquese en debida forma la presente providencia a las partes, al Agente del Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

QUINTO: Ejecutoriado este proveído, archívese el expediente previas anotaciones de rigor.

El Tribunal *a quo*, al momento de analizar la oportunidad de la demanda consideró que si bien las pruebas recaudadas demostraron la existencia de las aspersiones efectuadas en varios municipios del Chocó, entre ellos, en Medio Baudó, en diferentes períodos: *i) 5 al 18 de julio de 2012; ii) 4 al 8 de febrero de 2013 y iii) 25 de mayo al 11 de junio de 2014*; lo cierto es que la demanda no se presentó en tiempo, porque esto debió ocurrir antes del 12 de junio de 2016, pero esta solo se radicó el 9 de marzo de 2017, cuando ya había operado la caducidad.

Al respecto, también precisó que el trámite de conciliación extrajudicial no tuvo la virtualidad de suspender el término de caducidad, pues la solicitud se presentó el 16 de diciembre de 2016.

Con respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, señaló que los demandantes no lograron demostrar la propiedad, posesión o usufructo sobre los predios, cultivos y animales que supuestamente resultaron dañados por las aspersiones, ni tampoco las supuestas afectaciones de salud mencionadas en



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

las pretensiones de la demanda, razón por la cual se declaró probada esta excepción.

4. El recurso de apelación

El grupo demandante apeló el fallo de primera instancia (fls. 363-372, c.ppal). Manifestó que las excepciones formuladas por la Policía Nacional no debieron prosperar, porque la entidad contestó la demanda de forma extemporánea.

Además, alegó que con los testimonios de los señores Zaida Lerma Perea y Efrén Valencia, las actas de reunión con la Alcaldía Municipal de Medio Baudó, y los formularios de quejas aportados al proceso, se había logrado probar el daño sufrido por el grupo demandante, y que el dictamen realizado por el Instituto de Investigación Ambiental del Pacífico permitió establecer los efectos que la aspersion aérea con glifosato tuvo en los cultivos, animales y salud de los demandantes.

Aclaró que, en todo caso, la falta de elementos probatorios para determinar una cuantificación de perjuicios en concreto no implicaba el fracaso de las pretensiones, sino una posible condena en abstracto.

Con respecto de la oportunidad legal para interponer la demanda, la parte actora manifestó su desacuerdo con el Tribunal, en cuanto desconoció que las aspersiones aéreas se desarrollaron en varios períodos, comprendidos entre el 1º de enero de 2012 hasta el 31 de enero de 2015.

5. El trámite en segunda Instancia

El 21 de febrero de 2020 (fls. 374-365, c.ppal) el Tribunal concedió el recurso interpuesto por la parte actora, el cual fue admitido por esta Corporación el 7 de diciembre de 2020 (Índice 4, Samai), y, mediante providencia del 15 de junio de 2021 (Índice 15, Samai), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto, si lo consideraba pertinente.

La Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, mediante concepto 055 de 2021 (Índice 18, Samai), intervino en el sentido de señalar que la demanda se presentó de forma oportuna, pero, que, dado que los demandantes no probaron la propiedad, posesión, usufructo o tenencia de los cultivos supuestamente afectados, las pretensiones de la demanda no debían prosperar.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

Además, advirtió que trece (13) poderes allegados junto con la demanda presentaron graves inconsistencias, dado que los nombres y números de documentos de identidad de los otorgantes no correspondían con la persona que los firmó.

Las partes guardaron silencio.

El 19 de noviembre de 2021 (Índice 20, Samai) y el 3 de diciembre de 2021 (Índice 21, Samai) se registró proyecto para fallo, pero, dado que la ponencia presentada por la consejera Marta Nubia Velásquez Rico fue derrotada en sesión virtual del 7 de diciembre de 2021, el expediente fue remitido al despacho de la consejera que seguía en turno, para elaborar una nueva ponencia (Índice 22, Samai).

III. CONSIDERACIONES

1. Normativa y régimen aplicable

La demanda se presentó el 9 de marzo de 2017, de allí que le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 472 de 1998, con las modificaciones que, respecto de la pretensión, caducidad y competencia, introdujo la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, la jurisprudencia ha precisado:

(...) si bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998², también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998^{3 4}.

2. Jurisdicción y competencia

El inciso primero del artículo 50 de la Ley 472 de 1998 prevé que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer de las acciones de grupo

² Cita del original: “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

³ Cita del original: “Al respecto consultar, Auto de 31 de enero de 2013, Exp. 63001-23-33-000-2012-00034-01 (AG), M.P. Enrique Gil botero”.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015-00934, M.P. Hernán Andrade Rincón y autos del 18 de mayo de 2017 exp. 2016-00131, M.P. Hernán Andrade Rincón y del 18 de julio de 2017, exp. 2013-00583.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

originadas en la actividad de las entidades estatales y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

En este caso, la demanda se presentó contra la Nación-Ministerio de Defensa, Policía Nacional; por tanto, esta jurisdicción es la encargada de resolver la controversia planteada.

El Consejo de Estado tiene competencia funcional para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 20 de enero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, de conformidad con los artículos 50 de la Ley 472 de 1998 y 150 y 152.16 del CPACA.

En efecto, esta última norma dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: “(...) 16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

Por su parte, el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 -compilatorio del Reglamento Interno del Consejo de Estado- previó la siguiente competencia para la Sección Tercera: “12. Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado”.

3. Ejercicio oportuno de la acción

La Sala entrará a analizar la oportunidad para presentar la demanda, dado que este fue uno de los principales aspectos contenidos dentro del recurso de apelación y, además, constituye uno de los presupuestos procesales necesarios para dictar sentencia de fondo.

La Ley 1437 de 2011 modificó la Ley 472 de 1998, entre otros aspectos, en cuanto al ejercicio oportuno de la acción. El término de caducidad aplicable al presente asunto es el establecido en el literal h, del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011⁵, es decir, de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha en que se causó el daño.

⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Chocó declaró probada la excepción de caducidad, luego de considerar que la demanda podía presentarse hasta el 12 de junio de 2016, pero en su lugar se radicó el 9 de marzo de 2017.

Aunque, como lo señaló la parte activa, es cierto que en el presente asunto la Policía Nacional contestó la demanda de forma extemporánea, y, por tanto, su argumento encaminado a señalar la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción no puede tenerse en cuenta al momento de adoptar una decisión, la Sala también debe precisar que el ejercicio oportuno de la acción puede ser analizado incluso de oficio por el juez del proceso.

Así, según el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, es deber del juez decidir sobre las excepciones propuestas y cualquier otra que encuentre probada:

ARTÍCULO 187. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus.

Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas.

Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.

Lo anterior en concordancia con el artículo 282 del Código General del Proceso en donde se establece que le corresponde al juez, al momento de dictar sentencia, verificar aquellos presupuestos de la acción que le permitan decidir de fondo el asunto, entre ellos, el tema de la caducidad de la acción, el cual no puede ni debe entenderse saneado en virtud de las omisiones y/o decisiones que se hubieren presentado en el transcurso del proceso.

En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

La Sala Plena de esta Sección, en relación con la posibilidad que tiene el juez de lo contencioso administrativo de decretar excepciones de manera oficiosa, en sentencia de unificación, puntualizó⁶:

En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples decisiones ha determinado la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción ejercida, así como también ha encontrado acreditada la existencia de la falta de legitimación en la causa –por activa o por pasiva– e incluso la ineptitud sustantiva de la demanda, casos en los cuales ha denegado las pretensiones de la demanda o se ha inhibido de fallar, según el caso, con independencia de si tales presupuestos o aspectos hubieren sido, o no, advertidos por el juez de primera instancia o por alguno de los sujetos procesales, incluido, claro está, aquel que hubiere impugnado la providencia del juez a quo.

De modo que, a pesar de que el Tribunal no debió tener en cuenta las excepciones propuestas y los argumentos de defensa de la parte demandada, es claro que el juez del proceso, tanto de primera como de segunda instancia, sí es competente para examinar de oficio la caducidad del medio de control.

En el presente asunto, los demandantes pretenden la reparación de los perjuicios ocasionados por las aspersiones aéreas con glifosato adelantadas en el municipio de Medio Baudó - Chocó, según los hechos de la demanda, desde el 1 de enero del año 2012 hasta el 31 de enero de 2015.

De conformidad con las órdenes de operaciones de la Policía Nacional, resulta claro que las aspersiones de glifosato se realizaron en varios períodos: i) del 5 de julio de 2012 al 18 de julio de 2012 (fls. 215-218, c.2), ii) del 25 de septiembre al 15 de diciembre de 2012⁷ (fl. 323, cd.3, c.3), iii) Del 4 de febrero al 8 de febrero de 2013 (fls. 220-223, c.2), iv) del 25 de marzo hasta el 15 de junio de 2013⁸ (fl.323, cd.3,

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21.060, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷ Archivo denominado: "Orden de servicio N.0618 del 20092012"

⁸ Archivo denominado: "Orden de servicio N. 0167 del 08032013"



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

c.3), v) del 27 de mayo de 2014 al 11 de junio de 2014 (fls. 225-227, c.2), y vi) del 6 de diciembre de 2014 al 31 de enero de 2015⁹ (fl. 323, cd.3, c.3).

Resulta claro que en el presente caso no se está ante un hecho continuado que hubiera generado el daño, sino que, cada operación de aspersión de glifosato constituyó un hecho generador distinto; por tanto, la Sala estudiará la caducidad de manera separada respecto de cada uno de los períodos en los que se adelantaron las fumigaciones¹⁰, así, tomará en consideración la fecha en la que finalizó cada una de ellas:

Período de las aspersiones	Fecha límite para ejercer el derecho de acción
5/07/2012 al 18/07/2012	21 de julio de 2014 ¹¹
25/09/2012 al 15/12/2012	16 de diciembre de 2014
4/02/2013 al 8/02/2013	9 de febrero de 2015
25/03/2013 al 15/06/2013	16 de junio de 2015
27/05/2014 al 11/06/2014	13 de junio de 2016 ¹²
6/12/2014 al 31/01/2015	1 de febrero de 2017 ¹³

De esta forma, la Sala coincide con el Tribunal, en lo relacionado con la configuración del fenómeno de la caducidad con respecto de las aspersiones aéreas realizadas en los primeros cinco períodos señalados (que inician el 5 de julio de 2012 y finalizan el 11 de junio de 2014), dado que la demanda fue interpuesta el 9 de marzo de 2017 (fl. 22, c.1).

Pero, frente al último período de aspersiones – entre el 6 de diciembre de 2014 al 31 de enero de 2015¹⁴-, la Sala encuentra que la solicitud de conciliación presentada el 16 de diciembre de 2016 (fls. 30-36, c.1), sí interrumpió el conteo del término de caducidad.

⁹ Archivo denominado: “Orden de servicio No. 592 05122014”

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Radicado: 54001233100020120003401 (54316); C.P María Adriana Marín; 27 de agosto de 2021.

¹¹ Dado que el 19 de julio de 2014 fue un sábado, se toma la fecha del lunes 21 de julio de 2014.

¹² Dado que el 12 de junio de 2016 fue un domingo, se toma la fecha del lunes 13 de junio de 2016.

¹³ En principio, se toma esta fecha para contar los dos años desde que cesó el último período de aspersiones de glifosato, pero la Sala tomará en cuenta la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 16 de diciembre de 2016 (fls. 30-36, c.1).

¹⁴ A pesar de que las pretensiones se refieren a “desde el 1 de enero del año 2012 hasta el 31 del mes de diciembre de 2014”, en el proceso quedó probado que las actividades de aspersión de glifosato, aunque iniciaron el 6 de diciembre de 2014, se extendieron hasta el 31 de enero de 2015, es decir, fue en esta última fecha en donde se puede entender que cesó la causación del daño.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

El trámite conciliatorio se dio por finalizado el 3 de marzo de 2017 (fls. 23-29, c.1), y, dado que la demanda se interpuso el 9 de marzo siguiente (fl. 22, c.1), cuando aún faltaban cuarenta y un (41) días para que se venciera la oportunidad para ejercer el derecho de acción, lo cual hubiera ocurrido el 19 de abril de 2017, se tiene que la demanda se presentó en la oportunidad legal.

En ese sentido, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia en cuanto consideró que se configuró el fenómeno de la caducidad con respecto de las operaciones de aspersión de glifosato adelantadas en los períodos comprendidos entre el 5 de julio de 2012 y el 11 de junio de 2014.

Pero, con respecto a la fumigación adelantada entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015, el requisito procesal de oportunidad del medio de control se cumplió, por lo que el análisis de los demás presupuestos procesales se hará únicamente frente a este último interregno de tiempo señalado.

4. Procedibilidad del medio de control de perjuicios causados a un grupo

4.1 Antes de entrar a analizar los requisitos específicos para la procedencia del medio de control, vale la pena aclarar que frente a las supuestas irregularidades en algunos poderes señaladas por el Ministerio Público y por la parte demandada en sus alegatos de conclusión, se encuentra que a pesar de que varios demandantes¹⁵ otorgaron poder, pero una persona diferente los firmó, esto corresponde a que tales personas manifestaron no saber firmar, por lo que en el respaldo de cada uno de los poderes y en diligencia de presentación personal, se hizo la respectiva anotación aclarando que es una firma a ruego¹⁶. En ese sentido, no se evidencia ningún tipo de irregularidad.

4.2 En el presente asunto, la parte demandante pretende la reparación de los supuestos daños ocasionados con las aspersiones aéreas con glifosato efectuadas

¹⁵ Los señores Eliécer Palacios Córdoba (fl. 46, c.1), Adán Mendoza Mosquera (fl. 47, c.1), José Reinaldo Mosquera (fl. 48, c.1), Eulises Palacios Córdoba (fl. 51, c.1), Marcial Lozano Rivas (fl. 60, c.1), Mary Luz Mosquera Zúñiga (fl. 63, c.1), Elimelect García Mosquera (fl. 66, c.1), Elihume García Córdoba (fl. 67, c.1), Cruz Elena Mosquera Zúñiga (fl. 72, c.1), María Melania Martínez Mosquera (fl. 74, c.1), María Virgelina Palacios Mosquera (fl. 75, c.1), Plinio Mosquera Gómez (fl. 77, c.1), Manuel Horacio Asprilla Hurtado (fl. 78, c.1), Aristides Córdoba Perea (fl. 79, c.1), Neftalí Estacio Moreno (fl. 80, c.1) y Magdalena Zúñiga Valencia (fl. 81, c.1)

¹⁶ Decreto 960 de 1970 "Por el cual se expide el Estatuto del Notariado" "Artículo 69. <Firma al ruego>. Cuando se trate de personas que no sepan o no puedan firmar, en la diligencia de reconocimiento se leerá de viva voz el documento, de todo lo cual dejará constancia en el acta, que será suscrita por un testigo rogado por el compareciente, quien, además imprimirá su huella dactilar, circunstancia que también se consignará en la diligencia indicando cuál fue la impresa".



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

por la Policía Nacional en la jurisdicción del municipio de Medio Baudó – Chocó, entre el 6 de diciembre de 2014 al 31 de enero de 2015.

La Sala debe aclarar que, a pesar de que en la Resolución 017 del 4 de octubre de 2001 dictada por el Consejo Nacional de Estupefacientes se establecía un procedimiento administrativo especial para la reclamación de los perjuicios derivados de las aspersiones con glifosato, y que en ocasiones anteriores¹⁷ se ha sostenido que en los casos en los que los demandantes han optado por agotar este trámite debía demandarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; esta postura no resulta aplicable para el caso concreto.

Lo anterior debido a que, por un lado, para la fecha en que se realizaron las operaciones de aspersión de glifosato – 6 de diciembre de 2014 al 31 de enero de 2015-, la Sección Primera de esta Corporación¹⁸ ya había declarado nula la Resolución 017 del 4 de octubre de 2001, y, por el otro, de las pretensiones y los hechos de la demanda es claro que la fuente del daño es un hecho de la Administración, consistente en las operaciones de aspersión aérea con glifosato, no un acto administrativo.

4.3 El artículo 48 de la Ley 472 de 1998 establece que el titular de la acción de grupo es toda persona que hubiere sufrido un perjuicio individual, pero que, al interponer la demanda, actúe en nombre de un grupo no inferior a veinte (20) personas que se hayan visto damnificadas individualmente por una misma causa. Así, es posible que la demanda sea presentada por una o varias personas siempre que pertenezcan al grupo afectado.

4.4 Por otro lado, en primera instancia, el Tribunal declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa debido a que los demandantes no acreditaron la titularidad, posesión o usufructo sobre los predios, cultivos y animales que supuestamente resultaron afectados por las aspersiones, al igual que el daño a la salud.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de febrero de 2020, expediente 54797; C.P Martha Nubia Velásquez Rico, aprobado con salvamento de voto de la Consejera María Adriana Marín.

¹⁸ “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 menos aún indemnizatorios derivados de su función de disponer la erradicación de cultivos ilícitos”. Consejo de Estado, Sección Primera, Radicado: 11001-03-24-000-2003-00129-01, C.P Marco Antonio Velilla Moreno; 25 de julio de 2013.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

En el recurso de apelación la parte demandante manifestó su desacuerdo con esta decisión porque adujo que, a partir de los testimonios recaudados, el dictamen pericial obrante en el proceso y el listado contenido en las reuniones realizadas con la Alcaldía de Medio Baudó, sí se habían logrado probar no solo las circunstancias que permiten tener a los demandantes como legitimados en la causa, sino declarar la configuración de una falla del servicio.

Pero, la Sala considera que antes de entrar a realizar un examen sobre la legitimación en la causa es necesario verificar si los demandantes cumplieron con los requisitos específicos contemplados en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, con respecto de la conformación del grupo demandante a partir de un conjunto de personas que resultó damnificada por una misma causa.

La demanda fue presentada por cuarenta y cinco (45) personas, debidamente identificadas y a través de apoderado judicial (fls. 37-81, c.1), quienes estimaron que aproximadamente cuatrocientas diecinueve (419) personas se vieron perjudicadas por las operaciones de aspersión de glifosato realizadas por la Policía Nacional sobre la jurisdicción del municipio de Medio Baudó – Chocó.

Aunque los demandantes allegaron dos Actas de Reunión con la Alcaldía del Municipio de Baudó (fls. 103-130, c.1), en las que se aportó un listado denominado *“Dagnificados (sic) por la erradicación – del municipio Medio Baudó”*, la Sala evidencia serias falencias en estos documentos pues en ellos se consigna información con respecto de las posibles afectaciones sufridas por varias personas, pero no se establece con claridad la fuente de la que se obtienen esos datos – más allá de meras declaraciones de los interesados -.

Además de ello, la fecha de estos documentos es anterior al período de aspersión con glifosato comprendido entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015, pues la primera fue elaborada el 7 de noviembre de 2012 (fl. 103, c.1) y la segunda el 30 de enero de 2013 (fl. 111, c.1), lo cual no permite tener por probado que quienes suscribieron dichas actas hubieran sido efectivamente habitantes afectados del municipio de Medio Baudó para la época de los hechos.

Ocurre lo mismo con los formularios de recepción de quejas del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, pues en ellos se consigna información incompleta, y, en aquellos en donde figura una fecha¹⁹, esta se refiere a los períodos

¹⁹ No es claro si se refiere a la fecha de radicación del documento ante alguna autoridad o a la fecha en que ocurrió la aspersión de glifosato.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

comprendidos entre el 25 de septiembre y el 15 de diciembre de 2012 (fls. 82-102, c.1).

Además de ello, el documento titulado *“Informe de Evaluación y Análisis de Suelos”* elaborado por el Instituto de Investigación Ambiental del Pacífico (fls. 287-310, c.2), realiza un diagnóstico de los efectos de la aspersión de glifosato, de manera genérica con respecto de varios municipios del Chocó, Itsmina, Condoto, Medio San Juan, Novita, Cantón de San Pablo, Sipí, Litoral del Bajo San Juan y Medio Baudó, sin especificar, a cuál de estos municipios pertenecen cada uno de los resultados arrojados por su estudio. Esta investigación también es clara en señalar que se realizó con base en el período comprendido entre julio de 2009 y mayo de 2013²⁰.

Por otro lado, la testigo Zaida Lerma Perea (Min. 8:00-23:53, cd.2, c.2) manifestó que no conocía a los demandantes, y que solo tuvo conocimiento de forma directa sobre las aspersiones efectuadas en el predio que habitaba²¹. También señaló que las operaciones de fumigación fueron realizadas por el Ejército Nacional.

El testigo Carlos Efrén Valencia Perea (Min. 24:58-55:33, cd.2, c.2), a pesar de que afirmó conocer a algunos de los demandantes, dado que se desempeñó como personero del municipio de Medio Baudó entre el 2012 y el 2016, no se refirió en concreto a ninguno de ellos, y expresó que no realizó ningún tipo de visita a los predios supuestamente afectados.

En el plenario no obra prueba alguna que demuestre que los demandantes eran titulares del dominio, posesión, tenencia o algún otro derecho con respecto a predios, inmuebles o animales localizados en el municipio de Medio Baudó, y tampoco se encuentra prueba de las posibles afectaciones a la salud afirmadas en la demanda.

En ese sentido, la Sala considera que no se cumple el requisito de procedibilidad relacionado con la afectación de más de veinte (20) personas por una causa común, dado que no resultó posible establecer si los demandantes en efecto habitaban o ejercían algún tipo de actividad económica en el municipio de Medio Baudó, ni tampoco si todos ellos se vieron afectados específicamente por las operaciones de aspersión de glifosato realizadas por la Policía Nacional entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015, o si lo que pretenden es la reparación por daños ocasionados por algún otro hecho de la Administración dado el señalamiento que

²⁰ Anterior al período entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015.

²¹ La testigo no se encuentra dentro de las personas que demandaron.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

hizo la testigo Zaida Lerma Perea al Ejército Nacional, los diferentes períodos de tiempo a los que se refieren las pruebas obrantes en el proceso y los variados municipios mencionados por el Instituto de Investigación Ambiental del Pacífico.

En ese orden de ideas, la Sala modificará la sentencia objeto de recurso, y, por una parte, declarará la configuración de la caducidad respecto de las operaciones de aspersión realizadas desde el 5 de julio de 2012 hasta el 11 de junio de 2014, y, por la otra, con respecto al último período comprendido entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015, se declarará la improcedencia del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

5. Costas

De conformidad con el artículo 65 de la Ley 472 de 1998²² y el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante, de manera solidaria.

Lo anterior obedece a que los demandantes que hicieron parte del proceso no solo fueron quienes revelaron su intención inequívoca de integrar el extremo activo de la presente actuación, a través del otorgamiento del poder al profesional del derecho para interponer la respectiva demanda, y por cuenta de su comparecencia adquirieron plena consciencia de las cargas y erogaciones que se originan como consecuencia de un proceso judicial por ellos promovido, sino porque, además, se encuentran claramente individualizados, cuestión que viabiliza su cobro por parte de la entidad a favor de la cual se ordenará el respectivo pago de la condena en costas como retribución por la gestión procesal emprendida en defensa de los intereses de su representada.

En esas condiciones, la Sala fijará las agencias en derecho correspondientes a la segunda instancia, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. En ese sentido se observa que:

²² Artículo 65. (...)5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia”.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

Se trata de un proceso de acción de grupo, en la cual cada integrante del grupo reclamó en promedio una indemnización de i) veinte millones de pesos (\$20.000.000) por concepto de daños materiales, iii) cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv) por concepto de daño moral.

La Sala observa que además del seguimiento propio que amerita un caso como el presente, la entidad demandada presentó de manera oportuna alegatos de conclusión en primera y segunda instancia.

A manera de precisión y para justificar con mayor razón lo expuesto anteriormente, resulta importante destacar que la fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio, sin apoderado, pues aún en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal como se desprende de lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del Código General del Proceso.

Por lo anterior, si la parte actuó a nombre propio y tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado que lo representara, igual razonamiento debe aplicarse cuando se trata de una entidad pública que actúa a través de un apoderado que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como parte de la condena en costas.

En atención a lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo vigente para la fecha en que se presentó la demanda²³, en materia de tarifas de agencias en derecho se tiene en cuenta lo siguiente:

ACUERDO 10.554 de 2016 Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

[A]RTÍCULO 2º. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites”.(..).

[A]rtículo 5º—Fijación de tarifas. Las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos mensuales legales vigentes, o en

²³ La demanda se presentó el 9 de mayo de 2017. El Acuerdo 10554 fue expedido y publicado el 5 de agosto de 2016 y entró a aplicar para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.

[A]RTÍCULO 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

(...).

En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”.

Así las cosas, se fijan las agencias en derecho en un (1) salario mínimo mensual legal vigente, que estará a cargo de la parte vencida, en este caso la parte demandante, de manera solidaria y en favor de la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

MODIFICAR la sentencia proferida el 20 de enero de 2020 por el Tribunal Administrativo del Chocó y, en su lugar, **SE DECIDE:**

PRIMERO: DECLARAR la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad respecto de las operaciones de aspersion realizadas desde el 5 de julio de 2012 hasta el 11 de junio de 2014, de conformidad con los argumentos expuestos en la presente providencia.

SEGUNDO: Con respecto del período comprendido entre el 6 de diciembre de 2014 y el 31 de enero de 2015, **DECLARAR** la improcedencia del medio de control de reparación los perjuicios causados a un grupo.

TERCERO: Como consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho se fija la cifra de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.



Radicación número: 27001-23-31-000-2017-00021-02 (66060) (AG)

Actor: Manuel Valencia Martínez y otros

Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Referencia: Medio de control de los perjuicios causados a un grupo

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Salvamento parcial de voto

VF