



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

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá D.C., dos (02) de marzo de dos mil veinte (2020)

Radicado: 13001-23-33-000-2013-00354-01 (63238)
Demandantes: Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios de la Zona Alta de San Pablo Sur de Bolívar – ASOCAZUL y otros
Demandados: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros
Medio de control: Reparación de los perjuicios causados a un grupo – Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de prelación de fallo formulada por la apoderada de la parte demandante (fol. 1674 a 1678, c. ppal.), en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Bolívar el 7 de junio de 2013, la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios de la Zona Alta de San Pablo sur de Bolívar – ASOCAZUL y otros, obrando a través de apoderado judicial, formularon demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y otros, para que fueran declarados administrativamente responsables por los daños causados a los demandantes por las fumigaciones aéreas con glifosato que se realizaron entre los años 2007 a 2013 en los municipios de San Pablo, Cantagallo y Simití (Bolívar) (fol. 52 a 147, c. 1).

2. En síntesis, los hechos que sirvieron de fundamento para presentar la demanda fueron los siguientes (fol. 59 a 64, c. 1):

2.1. Según el escrito de la demanda, en el año 2011, la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios de la Zona Alta de San Pablo Sur de Bolívar – ASOCAZUL, cuyos miembros eran campesinos residentes en los municipios de San Pablo, Cantagallo y Simití (Bolívar), promovieron el cultivo de cacao como mecanismo alternativo para erradicar los cultivos de coca en la región.

2.2. Con el propósito de iniciar el mencionado proyecto productivo, los miembros de ASOCAZUL adquirieron obligaciones crediticias con algunas instituciones financieras, cuyos recursos fueron usados para la compra de semillas, abonos, instrumentos para labrar la tierra, entre otros.

2.3. Ahora, luego de iniciado el mencionado proceso productivo, los terrenos de la parte demandante fueron asperjados constantemente con glifosato, pues dichas fumigaciones no diferenciaban entre cultivos lícitos e ilícitos.

2.4. De otro lado, se sostuvo que con ocasión de las mencionadas fumigaciones, los demandantes perdieron un gran porcentaje de sus cultivos de cacao, lo cual imposibilitó que pudieran responder por sus obligaciones crediticias y, en consecuencia, tuvieron que renegociar el valor del crédito aumentando el valor de los intereses.

3. Surtido el trámite procesal correspondiente, mediante sentencia del 27 de septiembre de 2018, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda (fol. 1542 a 1554, c. ppal.).

4. Inconforme con la decisión adoptada por el *a quo*, la apoderada de la parte demandante formuló recurso de apelación (fol. 1567 a 1589, c. ppal.), el cual fue admitido por esta Corporación en providencia del 28 de febrero de 2019 y, posteriormente, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión (fol. 1606, c. ppal.).

5. Encontrándose el proceso pendiente de elaborar proyecto de sentencia¹, la apoderada de la parte demandante solicitó dar prelación de fallo al presente proceso, al considerar que: i) el asunto versaba sobre una grave violación a derechos humanos, toda vez que las aspersiones sobre los cultivos de la parte demandante vulneraron el derecho a la vida digna, el mínimo vital y la seguridad alimentaria; ii) es un tema de interés nacional por cuanto se enmarca en los daños a la salud pública y ambiental de todo el país y; iii) los demandantes pertenecen a un grupo vulnerable, pues son personas de avanzada edad y algunos padecen de enfermedades como lumbalgia, artrosis, insomnio, diabetes, glaucoma, hipermetropía, presbicia y VIH² (fol. 1674 a 1678).

II. CONSIDERACIONES

Revisado el expediente, la Sala encuentra que en el presente asunto se reúnen los requisitos para acceder a la prelación de fallo solicitada, por los motivos que se expondrán a continuación:

1. Según el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 “*es obligatorio para los jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal*”.

2. Esta preceptiva introduce la regla general de lo que hoy es conocido por nuestra jurisprudencia como el *derecho al turno*, el cual se despliega dentro del conjunto de derechos de rango constitucional, en tanto los principios constitucionales que informan dicho fenómeno jurídico propenden por la materialización del orden justo, y los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso en forma oportuna a la administración de justicia.

¹ El presente proceso ingresó al despacho para elaborar proyecto de sentencia el 12 de septiembre de 2019 (fol. 1672, c. ppal.).

² En conjunto, la apoderada de los demandantes aportó historias clínicas de algunos de los actores, las cuales obran en folios 1679 a 1699 del cuaderno principal.

3. Es en esta regla donde adquiere mayor relevancia la máxima jurídica según la cual “*el primero en el tiempo es primero en el derecho*”, logrando la dimensión cronológica suma importancia al momento que el operador judicial administra justicia.

4. En este orden de ideas, el mismo artículo 18 de la Ley 446 de 1998 consagra el régimen de excepciones del derecho al turno. Allí se estipulan claramente, como ya se anotó, *la sentencia anticipada y la prelación legal* como los dos primeros casos en los que no es obligatorio atender el mandato general.

5. No obstante, el aludido artículo menciona otros dos eventos en los que se exime al juez de la aplicación rigurosa del turno y señala que, podrá alterarse el orden de decisión en los procesos de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa en los casos de importancia jurídica y trascendencia social.

6. Así mismo, el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 introdujo otras excepciones al derecho al turno estableciendo que podría darse prelación en los siguientes casos: i) cuando existan razones de seguridad nacional; ii) cuando se requiera prevenir la afectación del patrimonio nacional; iii) cuando se presenten graves violaciones de los derechos humanos; iv) cuando se esté en presencia de crímenes de lesa humanidad y v) cuando se trate de asuntos de especial trascendencia social.

7. En relación con las solicitudes de prelación sustentadas en la grave violación de derechos humanos, es preciso destacar que dichas transgresiones deben tener el calificativo de “graves” para que se conceda tal beneficio³. En ese sentido, se ha dicho que son “graves” violaciones de derechos humanos, entre otras, la esclavitud, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, la tortura, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y el genocidio⁴.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 3 de diciembre de 2018, exp. 59392, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).

⁴ ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial, el 2 de Julio de 1993

8. De otro lado, conviene mencionar que la jurisprudencia de esta Corporación⁵ ha alterado el derecho al turno en otros eventos especiales no previstos expresamente en la ley, en los cuales se encontró razonable y justificado el trato diferencial en el estado de la parte demandante -indefensión evidente, extrema pobreza, edad avanzada o riesgo ostensible en la salud-. No obstante, se aclara que en estos eventos la alteración del turno obedeció a las particularidades de cada caso y a los soportes o justificaciones que se adujeron en la petición de prelación.

9. Respecto de las solicitudes de prelación sustentadas en aspectos como la edad avanzada y/o grave estado de salud de quien las presenta, la Corte Constitucional⁶ ha sostenido que eventualmente es viable la alteración del turno inicialmente asignado, toda vez que en estos eventos específicos quien pide el tratamiento diferencial goza de especial protección constitucional. Sin embargo, para que pueda ser viable el quebrantamiento de la igualdad existente entre los demás usuarios de la administración de justicia no basta con que se alegue o compruebe estar en uno de estos grupos catalogados como de especial protección, sino que es necesario que existan otras circunstancias o situaciones

⁵ En este sentido, para solo mencionar algunos casos, la Sala ha proferido los siguientes fallos, de reciente expedición, en relación con los cuales se ha consolidado y reiterado la Jurisprudencia actual en cuanto a los presupuestos necesarios para modificar el derecho al turno:

- *Subsección A: Sentencia del 15 de septiembre de 2011, expediente 20196, MP: Dr. Hernán Andrade Rincón; Sentencia del 28 de julio de 2011, expediente 27741, MP: Dr. Hernán Andrade Rincón; Sentencia del 21 de febrero de 2011, expediente 16484, MP: Dra. Gladys Agudelo Ordóñez; Sentencia del 26 de mayo de 2011, expediente 38152; Sentencia del 7 de marzo de 2012, expediente 23116.*

- *Subsección B: Sentencia del 9 de abril de 2012, expediente 20532, MP: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo; Sentencia del 29 de marzo de 2012, expediente 21978, MP: Dra. Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia del 12 de abril de 2012, expediente 22537, MP: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo; Sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 19159, MP: Dr. Danilo Rojas Betancourth.*

- *Subsección C: Sentencia de septiembre 14 de 2011, expediente 19031, MP: Dr. Enrique Gil Botero; Sentencia del 1° de febrero de 2012, expediente 20131, MP: Dra. Olga Mélida Valle de de la Hoz; Sentencia del 14 de septiembre de 2011, expediente 38222, MP: Dr. Enrique Gil Botero; Sentencia del 27 de febrero de 2013, expediente 25334, MP: Dr. Jaime Orlando Santofimio.*

⁶ Corte Constitucional, sentencia T – 429 del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), M.P: Alfredo Beltrán Sierra.

adicionales que justifiquen el tratamiento diferencial en procura de proteger o amparar un derecho o bien jurídico de mayor relevancia.

10. Prueba de lo anterior es, por ejemplo, el caso de los adultos mayores que son parte en procesos judiciales, los cuales si bien son objeto de especial protección constitucional –artículo 46 de la Constitución Política-, por esa sola circunstancia no adquieren el derecho automático a la alteración del derecho al turno en su beneficio. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente⁷:

“En primer lugar, la Sala reitera la posición de la Corte en el sentido de que la procedencia de la tutela para adelantar los turnos de fallo ordinario es de carácter excepcionalísimo. Ello significa que la decisión que aquí se adopta procede por gracia de la confluencia de factores extremos que demuestran un peligro inminente para la supervivencia de los derechos fundamentales y de la vida de las peticionarias. Es la conjunción de estos elementos fácticos lo que permite que el orden regular de fallo, hecho para garantizar el derecho a la igualdad de los usuarios de la administración de justicia, ceda a la necesidad apremiante de proteger otros derechos fundamentales. Por ello, ni la sola condición de sujetos de especial protección, ni la edad, ni su situación física constituyen, per se, criterios que tengan la virtualidad de hacer triunfar la pretensión para que el turno de fallo se adelante”. (Subrayado fuera de texto)

11. En este sentido, resulta claro para la Sala que la alteración del derecho de turno en materia judicial es de carácter excepcionalísimo y que, inclusive, en aquellos eventos en que los solicitantes son de aquellas personas o sujetos catalogados como de especial protección constitucional, es indispensable que concurren otros factores diferentes que den lugar a la necesidad de brindar un tratamiento diferencial.

12. Además, no puede pasarse por alto que de admitir la procedencia automática de la alteración al derecho de turno simplemente por encontrarse demostrada la calidad de sujeto especial de protección, se estaría dando un efecto general a una regla creada con carácter excepcional, ya que bastaría con que se alegue especial condición para otorgar la prelación, perdiendo así sentido las reglas creadas por el legislador en materia modificación del turno.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T – 945 A de 2 de octubre de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

13. De igual forma, es preciso advertir que para estudiar la procedencia de la solicitud de prelación de fallo, resulta indispensable que la parte interesada demuestre siquiera sumariamente las circunstancias especiales que la llevan a pedir ese trato preferencial, pues la simple manifestación de encontrarse en una presunta situación especial no es suficiente para verificar o constatar la necesidad de alterar el turno en detrimento de otros usuarios de la administración de justicia, carga procesal que encuentra su respaldo en el artículo 167⁸ del Código General del Proceso, y que es apenas razonable si se tiene en cuenta que la decisión adoptada podría involucrar la afectación de los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de quienes no se encuentran en situación de tratamiento especial.

14. Visto lo anterior, la Sala pasará a analizar el caso concreto a fin de determinar si merece o no un trato diferencial.

- Caso concreto

15. En el presente caso, la parte demandante solicitó que se otorgara prelación de fallo al asunto de la referencia al considerar que las aspersiones y/o fumigaciones aéreas con glifosato realizadas en algunos cultivos de cacao ubicados en los municipios de San Pablo, Cantagallo y Simití (Bolívar) constituyeron una grave violación a derechos humanos, pues, a su juicio, con las mencionadas labores de aspersión se vulneró el derecho a la vida digna, el mínimo vital y la seguridad alimentaria de quienes residen y habitan en dichos municipios.

⁸ “Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. // No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares”.

16. Sobre el particular, la Sala advierte que el presente asunto no comporta, como tal, una grave violación o afectación a los derechos humanos, toda vez que el daño alegado en la demanda se encuentra relacionado con la pérdida de algunos cultivos de cacao y el consecuente menoscabo patrimonial que sufrieron los demandantes (fol. 59 a 64, c. 1), es decir, no versa sobre actos de extrema crueldad que nieguen la existencia y vigencia de los derechos humanos⁹ o que desprecien de manera grave la dignidad humana.

17. No obstante, la Sala considera que es posible otorgar la prelación de fallo al asunto objeto de análisis con base en la trascendencia social y económica que reviste, pues no puede pasarse por alto que esta Corporación¹⁰, así como la Corte Constitucional¹¹, han abordado en algunas de sus decisiones asuntos relacionados con la aspersión aérea de glifosato en los cuales encontraron demostradas las posibles consecuencias negativas de esta práctica, entre las que se destacan graves afectaciones a la salud humana (en especial de los habitantes de la zona de aspersión) y los daños ambientales actuales y futuros (improductividad de la tierra por varios años).

18. Sobre el particular, la Corte Constitucional¹² ha sostenido con base en diferentes estudios de la Organización Mundial de la Salud -OMS- y la Agencia Internacional de Investigación en Cáncer -IARC- que el glifosato puede alterar o dañar el ADN causando mutaciones genéticas que podrían dar lugar a cáncer en humanos y animales. En términos científicos se refirió lo siguiente:

1.- Hay suficiente evidencia que muestra que la exposición al herbicida glifosato o a otras sustancias basadas en las propiedades químicas del glifosato son genotóxicas y producen problemas de oxidación molecular. Esta conclusión tiene fundamento en estudios realizados en humanos (in vitro) y en estudios experimentales en animales.

2.- Una serie de estudios realizados en varias comunidades humanas y en individuos expuestos al glifosato o a fórmulas basadas en esta sustancia

⁹ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de septiembre de 2013, exp. n.º 45092, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, exp. n.º 29028, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, sentencia T – 080 de 2017, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

¹² *Ibidem.*

química han encontrado que puede producir, adicionalmente, daño cromosómico en las células sanguíneas.

19. Ahora, si bien es cierto que en el presente caso no se alegan daños a la salud o se tiene como propósito principal que se otorgue protección ambiental a un área específica, no puede pasarse por alto que el uso del glifosato puede acarrear consecuencias que no solamente afectan a la salud humana y a los ecosistemas, sino que también puede tener consecuencias económicas y sociales que perjudican a poblaciones que son especialmente vulnerables por vivir cerca a zonas en las que existen cultivos ilícitos.

20. En efecto, es necesario destacar que según la demanda la aspersión aérea de glifosato se realizó sobre cultivos de cacao ubicados en el municipio de San Pablo, sur de Bolívar, que se presentaron como una alternativa a los cultivos ilícitos, pero que supuestamente fueron fumigados con el herbicida denominado glifosato, aspecto que resulta de gran importancia en una zona con población vulnerable debido a la existencia de hechos relacionados con el conflicto armado¹³.

21. En estas circunstancias, la Sala advierte que el presente proceso reviste de trascendencia social y económica debido a que involucra aspectos relacionados con i) las políticas del Estado de cara a la erradicación de cultivos ilícitos y ii) las incidencias económicas que podría conllevar la aspersión con glifosato respecto de algunos habitantes del municipio de San Pablo, sur de Bolívar, sector que además es foco de conflicto armado.

22. Por otro lado, la Sala advierte que no es necesario analizar la presunta situación de vulnerabilidad de algunos de los actores que por ser adultos mayores padecen enfermedades tales como lumbalgia, artrosis, insomnio, diabetes,

¹³ Al respecto, véase, entre otros: i) <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-78228>; ii) <https://www.eluniversal.com.co/sucesos/masacre-en-san-pablo-sur-de-bolivar-asesinan-sangre-fria-4-personas-38327-MQEU117964>; iii) <https://www.lafm.com.co/colombia/ofrecen-recompensa-por-informacion-sobre-panfleto-del-eln-y-las-farc-en-bolivar> y iv) <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/detencion-carcelaria-para-dos-presuntos-querrilleros-del-eln/>

glaucoma, hipermetropía y presbicia, debido a que con base en los argumentos expuestos se accederá a la prelación de fallo.

23. No obstante lo anterior, se informa a la parte solicitante que la decisión de dar prelación al asunto de la referencia no comporta la emisión inmediata de la sentencia de segunda instancia, ya que otros procesos que cursan en este despacho gozan de prelación, de tal manera que antes de este asunto, se decidirán aquellos que beneficiados con la prelación entraron para fallo con anterioridad a la fecha en que se profiere esta decisión.

26. Por último, es preciso aclarar que lo resuelto en esta providencia no implica un prejuzgamiento y que será en la sentencia que se analizará el fondo del asunto conforme al material probatorio obrante en el expediente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: ACCEDER la solicitud de prelación para fallo solicitada por la parte demandante, de conformidad con los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, por Secretaría de la Sección **INGRESAR** el expediente al despacho para elaborar proyecto de sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Mpec/11c+1AZ