



Radicado: 52001-23-33-000-2012-00019-01 (47790)
Demandante: Salamanca Oleaginosas S.A.

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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 52001-23-33-000-2012-00019-01 (47790)
Demandante: Salamanca Oleaginosas S.A.
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional

Tema: Se confirma la decisión de anular los actos demandados que negaron la compensación económica según el procedimiento previsto en la Resolución 008 de 2007 del Consejo Nacional de Estupefacientes, y se condena al pago de la compensación prevista en la citada resolución.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Nariño que dispuso textualmente:

<<**PRIMERO:** DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el AUTO DE DECISIÓN DE QUEJA Nro. 14057 No. 006006/ARECI- GRUAQ del 19 de julio de 2011 proferido por el jefe del área de erradicación de cultivos ilícitos de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, mediante el cual se negó el reconocimiento de compensación económica a la queja formulada por SALAMANCA OLEAGINOSAS S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el AUTO No. S-2011-019432 ARECI-GRUAQ 44 del 8 de noviembre de 2011 por el cual se resolvió el recurso de reposición (...)

TERCERO: Consecuencialmente, CONDENAR a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCOTICOS a que pague a título de compensación económica a favor de la parte demandante, los siguientes conceptos:

- Valor de instalación de 72 hectáreas de cultivos de palma: DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON TRES CENTAVOS (\$240.280.834,03)
- Valor de la cosecha del año 3 de producción de las 72 hectáreas afectadas, o 432 toneladas de aceite, esto es a CINCUENTA Y OCHO MILLONES



CUATROCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$58.461.696)

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: La NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCOTICOS dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA y demás normas concordantes.

SEXTO: CONDENAR en costas a la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCOTICOS, a favor de la parte actora, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el artículo 392 del CPC. Líquidense por Secretaría.>>

Esta sentencia se emite con cambio de ponente porque la presentada por el magistrado Alberto Montaña Plata fue derrotada en Sala del 10 de junio de 2022.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1.- La empresa Salamanca Oleaginosas S.A. demandó, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección Nacional de Antinarcóticos. Solicitó la nulidad del auto de decisión de queja No. 14057 del 19 de julio de 2011 (y su confirmatorio S-2011-019432 del 8 de noviembre de 2011); como consecuencia pidió la indemnización de los perjuicios causados por la aspersión de glifosato efectuada el 8 de enero de 2011.

2.- Las pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El **8 de enero de 2011** la fuerza pública realizó una aspersión aérea con glifosato en predios ubicados en San Andrés de Tumaco (Nariño), los cuales eran destinados por la demandante al cultivo de palma de aceite. Como consecuencia de esta aspersión, se dañaron ocho mil doscientas ochenta (8.280) palmas sembradas en setenta y dos (72) hectáreas, así como la cobertura de planta de <<kudzu>>.

2.2.- La sociedad demandante inició la actuación administrativa para obtener la indemnización correspondiente en los términos de la Resolución 008 de 2007 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

2.3.- La actuación culminó mediante auto de decisión de queja No. 14057 del 19 de julio de 2011 (confirmado por el auto S-2011-019432 del 8 de noviembre de 2011), en el que Dirección Nacional de Antinarcóticos negó la compensación de los daños porque en los predios existían cultivos ilícitos de coca mezclados con matas de plátano, según la visita de verificación y el concepto emitido por el grupo interdisciplinario.



2.4.- Como **cargos de nulidad** la demandante plantea que: **(i)** existió violación al debido proceso porque no se le informó ni se le permitió participar o controvertir la *visita de verificación* que fundamentó la decisión; **(ii)** los actos estaban falsamente motivados, pues (a) los predios estaban cultivados con palma de aceite, (b) no existían cultivos ilícitos y (c) no se indicó qué funcionario de la empresa demandante atendió la visita de verificación.

B. Posición de la parte demandada

3.- La Policía Nacional indicó que los actos administrativos no estaban falsamente motivados, pues la fumigación aérea con glifosato se fundamenta en la individualización y verificación de los predios con cultivos ilícitos. Concluyó que los daños eran atribuibles a la <<culpa de la víctima>> porque en los predios de la sociedad demandante existían cultivos ilícitos.

C. Sentencia recurrida

4.- En sentencia de primera instancia el Tribunal Administrativo de Nariño:

4.1.- Declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

4.1.1.- Indicó que se vulneró el derecho de defensa en tanto <<la empresa no tuvo oportunidad de presenciar la visita, de conocer el concepto, ni de controvertirlo>>. Estimó que, aunque la Resolución 008 de 2007 no estableció un período de contradicción de la prueba, ello no era impedimento para permitir su contradicción según las normas del CCA.

4.1.2.- Señaló que la visita realizada por funcionarios del UMATA y el dictamen pericial practicado en el proceso acreditaban la inexistencia de cultivos ilícitos en el predio.

4.2.- Precisó que el restablecimiento del derecho debía limitarse a la compensación en los términos de la Resolución 008 de 2007 que incluía los conceptos de *inversión de instalación* y *valor de la cosecha perjudicada*. En consecuencia, reconoció:

(i) DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON TRES CENTAVOS (\$240.280.834,03) correspondientes a los costos de instalación. Liquidó esta suma con base en datos públicos de Fedepalma y el área de los cultivos afectados (72 hectáreas). No tuvo en cuenta el dictamen pericial aportado al proceso para esta liquidación porque este usó un mismo valor para conceptos diferentes (instalación y recuperación).

(ii) CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$58.461.696) por la cosecha de palma de aceite afectada al momento de la fumigación que se encontraba en el tercer año de producción. Para la liquidación, tomó el valor de ganancia por tonelada de aceite (según datos del dictamen pericial y de Fedepalma) y lo



multiplicó por 432, número de toneladas producidas en el tercer año de producción según el dictamen.

D. Recursos de apelación

5.- La **Policía Nacional** señala que no existió vulneración al debido proceso de la sociedad demandante. Durante la actuación administrativa obró de acuerdo con las etapas y previstas en la Resolución 008 de 2007; y el auto de apertura de prueba sí fue notificado a la demandante <<para que hiciera parte activa de la visita>>. Finalmente, controvirtió las pruebas con las que se concluyó la falsa motivación por inexistencia de cultivos ilícitos en el predio.

6.- La **sociedad demandante** manifiesta que: **(i)** deben reconocerse todos los perjuicios probados y no solamente los correspondientes a la compensación administrativa en los términos de la Resolución 008 de 2007; **(ii)** los valores del dictamen pericial debían tenerse en cuenta, por cuanto este no fue objetado. En todo caso, los valores de Fedepalma no <<confrontan la realidad económica>> del <<costo de implementación>>.

II. CONSIDERACIONES

E. Presupuestos procesales

7.- La Sala se pronunciará sobre el fondo de este asunto porque la demanda se presentó en término. La última decisión de la Dirección de Antinarcóticos fue el auto N. S-2011-019432 del 8 de noviembre de 2011, notificado el 10 de febrero de 2012¹. Por su parte, el término de caducidad estuvo suspendido entre el 14 de mayo de 2012 y el 25 de junio de 2012². En consecuencia, la acción presentada el **11 de julio de 2012** se ejerció en tiempo, de conformidad con el numeral 2 del artículo 136 del CCA.

F. Decisión y plan de exposición

8.- La Sala confirmará la decisión del tribunal porque los actos administrativos demandados son ilegales, puesto que inaplicaron las normas de procedimiento del C.C.A. a las que debían ajustarse. También se confirmará la decisión relativa a los perjuicios decretados toda vez que, conforme con la Resolución 008 de 2007 del CNE, los perjuicios se encuentran limitados a los conceptos y montos objeto de la condena en primera instancia. En la primera parte se hará referencia a la ilegalidad de los actos y, en la segunda, a los perjuicios.

G. La ilegalidad de los actos demandados

9.- La entidad demandada vulneró el debido proceso de la sociedad demandante porque no siguió el procedimiento administrativo previsto en el Código Contencioso Administrativo para la expedición de los actos acusados. Esta

¹ Fl. 51 c.1

² Fls. 33-34 c.1.



norma resultaba aplicable por remisión del artículo vigésimo primero de la Resolución 008 de 2007 del Consejo Nacional de Estupefacientes, según el cual <<en los aspectos no regulados se seguirán las previsiones del Código Contencioso Administrativo>>.

10.- De acuerdo con lo dispuesto en dicho código: **(i)** las actuaciones de las autoridades se registrarán por el principio de publicidad, lo que implica dar a conocer a los interesados sus actos y decisiones (art. 3³); **(ii)** los interesados tienen el derecho de solicitar pruebas que deben decretarse sin formalidades (art. 34⁴) e igualmente tienen la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas (arts. 3 y 35⁵); **(iii)** la decisión adoptada por la Administración se fundamentará en todas las <<pruebas e informes disponibles>> (art. 35).

11.- La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso administrativo se concreta <<en la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier audiencia, diligencia o medida que lo pueda afectar>>⁶ e igualmente en las garantías de <<defensa, contradicción y controversia probatoria>>, que se extienden <<durante toda la actuación administrativa y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación>>⁷.

12.- En este caso está demostrado que la parte demandante no fue convocada a participar ni participó en la visita de verificación que sirvió de base para la expedición de los actos administrativos demandados; que el resultado de ésta no fue puesto en su conocimiento; y que no tuvo oportunidad de contradecir las conclusiones allí plasmadas. Si la demandante hubiera tenido la posibilidad de controvertir el <<concepto técnico>>, habría contado con la posibilidad de acreditar la inexistencia de cultivos ilícitos en su predio. Adicionalmente, la decisión no se fundamentó en la totalidad de las pruebas obrantes en la actuación, pues no se valoró la visita ocular de la UMATA que concluía la inexistencia de cultivos ilícitos en el predio.

12.1.- Salamanca Oleaginosas S.A. presentó queja por <<aspersión con glifosato en cultivos lícitos>> ante la Alcaldía de San Andrés de Tumaco el 27 de enero de **2011** <<para los efectos de la Resolución 008 de 2007>>⁸. Señaló que el **8 de enero del 2011** su plantación de palma de aceite había sido afectada por fumigación aérea con glifosato y solicitó la verificación de los daños causados.

12.2.- La oficina de Desarrollo Rural y del Ambiente <<UMATA>> de la Alcaldía de Tumaco efectuó visita el **26 de enero de 2011**, en la cual señaló que en el

³ << **ARTÍCULO 3.** En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley>>.

⁴ <<**ARTÍCULO 34.** Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado>>.

⁵ << **ARTÍCULO 3.** En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales (...)>> <<**ARTÍCULO 35.** Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares. En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite. ...)>>.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-706 de 2012.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-329 de 2009.

⁸ Fls. 53 a 56 C.1.



área productiva de 72 hectáreas cultivadas con palma de aceite había necrosamiento posiblemente por la fumigación con glifosato y que no se encontraron rastros de cultivos ilícitos⁹.

12.3.- La Dirección Antinarcoóticos de la Policía admitió la solicitud en auto del 28 de marzo de 2011¹⁰. En auto del 27 de mayo de 2011 decretó un periodo probatorio para <<obtener un concepto técnico acerca de los hechos presuntamente constitutivos de la compensación>> y ordenó la práctica de una visita de verificación según el artículo 13 de la Resolución 008 de 2007¹¹.

12.4.- En el Acta Nro. 50 del **6 de julio de 2011** del Grupo Técnico Interinstitucional Especial de Verificación de Quejas consta que la visita de verificación se efectuó del 15 al 17 de junio de 2011¹² y que a ella solo asistieron miembros de la policía, del Ministerio de Ambiente y de la Embajada de Estados Unidos¹³. El acta indicó que <<para la fecha de la visita técnica especial de verificación de quejas se observó presencia de cultivos de coca soqueada y mezclada con algunas matas de plátano en la coordenada suministrada por el quejoso. Se evidenció palma de aceite en gran extensión sin evidencia de daño o afectación visible por causa de la aspersión. En consecuencia, se aconseja que **no procede la compensación económica**>>.

12.5.- La Dirección Antinarcoóticos profirió el auto de decisión de queja Nro. 14057 No. 006006/ARECI-GRUAQ del **19 de julio de 2011** y declaró la improcedencia de la compensación económica. Ello, porque según el acta Nro. 50 del Grupo Técnico Interinstitucional de Verificación de Quejas, en la visita de verificación del 15 al 17 de junio de 2011 al predio se encontraron cultivos ilícitos de coca soqueada y mezclada con algunas matas de plátano¹⁴.

12.6.- La anterior decisión fue confirmada en sede de reposición por la Dirección Antinarcoóticos en auto S-2011-019432 del **8 de noviembre de 2011**¹⁵. En esta señaló que <<todos los documentos aportados a la actuación fueron objeto de estudio>> junto con el concepto técnico interinstitucional basado en la <<visita aérea>> que observó la presencia de cultivos ilícitos en el predio. Adicionalmente, decidió que no existió vulneración al debido proceso.

13.- La Sala advierte que a la sociedad demandante sí se le notificó el auto de apertura a pruebas. Sin embargo no consta en el proceso que se le haya informado la fecha de la visita de verificación ni que se le hubiese corrido traslado del concepto técnico emitido por el grupo interdisciplinario u otra actuación previa a la decisión de fondo del 19 de julio de 2011.

14.- La correcta aplicación del procedimiento hubiese permitido la contradicción del concepto técnico. Tal y como se indicó, el alcance del debido proceso

⁹ Fl 57 c.1.

¹⁰ Fls. 61- 62 c.1.

¹¹ Fls. 64-66 c.1.

¹² Fls. 175 a 184 c.1

¹³ Folio 184 c.1.

¹⁴ Fls. 39- 42 c.1.

¹⁵ Fls. 44-50 c.1.



administrativo implica efectuar la comunicación de las actuaciones que puedan afectar al interesado y la contradicción probatoria dentro de la actuación. Adicionalmente, en las consideraciones de la Resolución 008 de 2007 se hizo alusión a la garantía de contradicción (que efectivamente no se cumplió) en los siguientes términos:

<<Que de acuerdo con el ordenamiento constitucional, las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga la oportunidad y garantía en el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, y así expresar sus opiniones, presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.>>

15.- Por otra parte, aunque en el auto confirmatorio S-2011-019432 del 8 de noviembre de 2011 la Dirección Antinarcóticos se señaló que se habían considerado <<todos los documentos aportados>>, lo cierto es que no se tuvo en cuenta la visita ocular del 26 de enero de 2011 efectuada por la oficina de Desarrollo Rural y Medio Ambiente <<UMATA>> de Tumaco, en la que se señaló que <<se recorrió la finca desde diferentes puntos no encontrándose rastros de cultivos ilícitos dentro de estos predios>>¹⁶

16.- Lo manifestado en dicha visita fue respaldado en este proceso con los testimonios de los ingenieros agroforestales que suscribieron el acta de visita ocular. Los testigos señalaron que¹⁷: **(i)** el ingeniero Johan Andrade García manifestó que <<en la visita que hicimos a la empresa Salamanca no encontramos registro de cultivos de plátano o cacao, porque solo se dedica a cultivar palma y menos encontramos cultivos ilícitos>>; **(ii)** la ingeniera Claudia Salazar Calzada, ante la pregunta <<podieron advertir si había vestigios de cultivos ilícitos>>, contestó << en ningún momento observé en la visita presencia de cultivos ilícitos>>.

17.- El alcance del debido proceso administrativo no es idéntico al debido proceso judicial (Corte Constitucional C -034 de 2014); sin embargo, tal y como señala el artículo 3 del CCA, la celeridad que puede imprimirse durante la actuación administrativa <<no releva a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados>>. Este precepto fue vulnerado por la entidad demandada quien no valoró la prueba referenciada con la cual hubiese arribado a una decisión diferente, principalmente si se tiene en cuenta que el concepto técnico interinstitucional se fundamentó en una visita aérea del predio mientras que la visita ocular de la UMATA fue directamente en el predio.

H. Los perjuicios

18.- La Sala comparte la decisión del tribunal en materia de perjuicios, porque su monto en este caso está limitado a la compensación prevista en la Resolución

¹⁶ Fl. 57 c.1.

¹⁷ Fls. 389-395 c.1.



008 de 2007, que le fue negada a la sociedad demandante en la actuación administrativa que culminó con los actos demandados.

19.- Según el artículo décimo quinto de la mencionada resolución, para la compensación de cultivos permanentes afectados por aspersión con glifosato se tendrían en cuenta los conceptos de <<inversión en la instalación>> y <<el valor de la cosecha perjudicada>>. Estos conceptos fueron reconocidos en primera instancia por lo que, contrario a lo solicitado por la sociedad demandante, no hay lugar a reconocer ningún concepto adicional.

20.- La sociedad demandante solicita que los costos de instalación se liquiden de acuerdo con los valores del dictamen pericial practicado en el proceso porque, a su juicio, los datos de Fedepalma usados por el tribunal no se ajustaban a la realidad. La Sala rechazará la solicitud de la empresa demandante y confirmará los montos reconocidos por el tribunal, pues aunque el perito manifestó que la experticia se fundamentaba en la información pública de Fedepalma, lo cierto es que el dictamen se apartó sin justificación de las cifras suministradas por dicha organización. En efecto, el costo de siembra de palma de aceite por hectárea hasta el cuarto año de cultivo (según datos de Fedepalma precisados por el tribunal) oscilaban entre US1950 y US2550, es decir un máximo de CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA MIL PESOS (\$4.590.000) según la TRM vigente al momento de la presentación de la experticia¹⁸. Por su parte, el dictamen tasó dicho costo en DIECISÉIS MILLONES CIENTO VEINTISÉIS MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$16.126.528).

21.- En consecuencia, se actualizará lo reconocido en la sentencia de primera instancia con base en la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \frac{lpc (f)}{lpc (i)}$$

Donde:

Ra: Valor presente de la renta:

Rh: Capital histórico, o suma que se actualiza

lpc (f): Índice final certificado por el DANE para julio de 2022¹⁹

lpc (i): Índice inicial certificado por el DANE. Correspondiente a mayo de 2013, fecha de expedición de la sentencia de primera instancia.

Costo de instalación	Valor cosecha del tercer año
$Ra = \$240.280.834,03 \frac{120,27}{79,21}$	$Ra = \$58.461.696 \frac{120,27}{79,21}$

¹⁸ \$1.800,45 TRM del 11 de marzo de 2013.

¹⁹Último disponible a la fecha de expedición de esta sentencia.



total: \$364.834.944

total: \$88.766.421

I. Costas

22.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y el numeral 5° del artículo 365 CGP, la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia porque los recursos de apelación fueron resueltos desfavorablemente respecto de ambas partes.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFÍCASE el numeral tercero de la sentencia proferida el 3 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Nariño, así:

<<TERCERO: CONDÉNASE a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN NACIONAL DE ANTINARCÓTICOS a pagar a título de compensación económica a favor de la sociedad Salamanca Oleaginosas S.A., los siguientes conceptos:

- Valor de instalación de 72 hectáreas de cultivos de palma: TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$364.834.944).

- Valor de la cosecha del tercer año de producción de las 72 hectáreas afectadas: OCHENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTIÚN PESOS (\$88.766.421)>>.

SEGUNDO: CONFÍRMASE el fallo apelado en todo lo demás.

TERCERO: SIN CONDENA en costas.

CUARTO: Por Secretaría, una vez de ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Presidente

Con salvamento de voto

Con firma electrónica

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado

Con firma electrónica

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

Con aclaración de voto