



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Número de radicación: 11001 03 24 000 2004 00364 01

Demandante: Raúl Ramírez Muñoz.

Demandado: Nación – Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho - Comisión Nacional de Estupefacientes – CNE y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Acción: Nulidad simple – Código Contencioso Administrativo.

Tesis: Se encuentran configurados los elementos de la cosa juzgada con efectos *erga omnes*, en razón a que el acto demandado fue declarado nulo por parte de esta Corporación en sentencia del 11 de diciembre de 2013.

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda presentada por Raúl Ramírez Muñoz contra el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE-, para que se declare la nulidad del parágrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 0013 de 2003.

I. DEMANDA

1.1. Las pretensiones

1. Raúl Ramírez Muñoz¹, en adelante la parte demandante, solicitó al Honorable Consejo de Estado declarar²:

“Que es nulo en su integridad, el Parágrafo 2º del artículo 1º de la Resolución No. 0013 de 2003. por infringir y desconocer de manera manifiesta normas y disposiciones de superior jerarquía.

¹ A nombre propio. Cuaderno No. 1 folios 20-60

² Cuaderno 1 folio 112.



Número de radicación: 11001 03 24 000 2004 00364 01

Demandante: Raúl Ramírez Muñoz

2- Que como consecuencia de la nulidad, se declare la vigencia de las Resoluciones 0001 de febrero 11 de 1994 y 0005 de agosto 11 de 2000, proferidas igualmente por el Consejo Nacional de Estupefacientes —CNE-.

3- Que se ordene el cumplimiento de la sentencia que resuelva de fondo el proceso, en los términos previstos en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo".

1.2. El Acto administrativo demandado

2. El acto demandado es del siguiente tenor literal:

«RESOLUCIÓN NUMERO 0013 DE 2003

(Junio 27)

Por la cual se revocan las Resoluciones número 0001 de 11 de febrero de 1994 y 0005 de 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

El Consejo Nacional de Estupefacientes, en uso de sus facultades legales y en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 91, literales a), b), c), y en especial del literal g) y el artículo 92 de la Ley 30 de 1986, y

CONSIDERANDO:

RESUELVE:

Artículo 1°. (...)

Parágrafo 2°. Sistema de Parques Nacionales Naturales. Teniendo en cuenta que existe evidencia de cultivos ilícitos al interior de estas zonas, lo que atenta contra su conservación y sostenimiento, se autoriza la aplicación del PECIG en las mismas, previa presentación al Consejo Nacional de Estupefacientes de la caracterización ambiental y social de las áreas a asperjar. Esta caracterización deberá ser preparada por la Unidad Administrativo Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, en coordinación con la Policía Nacional — Dirección Antinarcóticos, que la presentará a consideración del Consejo. La aplicación del Glifosato deberá ser al interior del cultivo ilícito, sin afectar bosque circundante. Esta operación deberá estar siempre acompañada por funcionarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la UAESPNN(...)»

1.3. Normas violadas



3. De acuerdo con la demanda, el acto demandado violó las siguientes normas: Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, el literal g) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, la resolución núm. 1065 de 2001, la Resolución 1054 de 2003, el artículo 336, literal b) del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente); el artículo 30, numerales 1 y 8 del Decreto 622 de 1977 (reglamentario del anterior sobre Sistema de Parques Nacionales); y el artículo 102, literales c) y d) del Decreto 1843 de 1991 (reglamentario de la Ley 9 de 1979 sobre uso y manejo de plaguicidas); las Resoluciones 0341 y 1065 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 de 2003 que confirieron a dicho Ministerio la condición de máxima autoridad ambiental.

1.4. Concepto de violación

1.4.1. Ausencia del concepto favorable de las autoridades ambientales

4. Se indicó que el acto demandado fue expedido sin la expresa autorización del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, con lo cual se vulneró lo dispuesto en el artículo 91 literal g) de la Ley 30 de 1986 que establece que para determinar la destrucción de los cultivos de coca, amapola y marihuana, el Consejo Nacional de Estupefacientes (en adelante CNE) deberá requerir el "*previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país*".

5. Enfatizó que no es cierto que el concepto del INDERENA rendido el 8 de octubre de 1993 pueda sustituir el concepto que debía rendir el MAVDT, por cuanto aquel fue rendido en unas condiciones distintas a las existentes en el año 2003 respecto a la erradicación de cultivos ilícitos; y, en todo caso, resaltó que en su concepto el INDERENA ratificó su posición según la cual en las zonas de parques naturales y de áreas de interés de conservación la eliminación de cultivos ilícitos debía hacerse de forma manual o mecánica.



6. Destacó que en la resolución núm. 1065 de 2001 a través de la cual se estableció el Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (en adelante PECIG), el Ministerio prohibió la aplicación del programa de fumigación sobre el área del Sistema de Parques Nacionales Naturales y, fijó la obligación de respetar una franja de seguridad de 2,000 metros alrededor de estas áreas. Estos límites quedaron además reconocidos en las Resoluciones 0001 de 1994 y 0005 de 2000.

7. Señaló que, aunque en septiembre de 2003 el MAVDT modificó el Plan de Manejo Ambiental a través de la resolución núm. 1054 de 2003, disminuyendo las franjas de seguridad en áreas sensibles, esta modificación no autorizó expresamente la fumigación en los parques naturales y que en todo caso fue posterior a la expedición del acto demandado, por lo cual no vale como “concepto previo” que es la exigencia legal.

1.4.2. Violación de la normativa ambiental

8. Explicó que el acto demandado vulnera varias disposiciones ambientales. En primer lugar, el Código Nacional de los Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974); en segundo lugar, el Decreto 622 de 1977 como norma reglamentaria de las áreas con valores excepcionales para la Nación, entre ellas, los Parques Nacionales Naturales en cuyo artículo 8 num. 1 y 8 se prohíben actividades como el PECIG, esto es, que suponen el uso de sustancias tóxicas y contaminantes y, en tercer lugar, el Decreto 1843 de 1991 que, en los literales c) y d) del artículo 102 establece dentro de las obligaciones de los pilotos que ejecutan tareas de fumigación la de no aplicar plaguicidas sobre áreas de protección de cuerpos de agua, parques naturales, zonas de reserva o vedadas para tal fin.

9. Subrayó que en la ejecución del PECIG se usa la mezcla de un herbicida que es tóxico y contaminante del ambiente, y cuyo vertimiento, introducción, uso, aplicación



y distribución está expresamente prohibida por las normas ambientales. En apoyo de este argumento, recordó que el Ministerio de Salud calificó la mezcla (del herbicida glifosato, que además del glifosato como ingrediente activo está compuesta por los surfactantes POEA, Cosmoflux y otros surfactantes) como una sustancia “medianamente tóxica”. Citó igualmente la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca que consideró que la mezcla con la cual se hace la fumigación para eliminar cultivos ilícitos contamina el medio ambiente³ y, finalmente, destacó las consideraciones de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Dirección Antinarcóticos sobre los efectos contaminantes en estas zonas.

1.4.3. Desconocimiento de la competencia y funciones del MAVDT y extralimitación de las funciones por parte del CNE

10. Indicó que en los artículos tercero y cuarto de la resolución del MAVDT núm 0341 de 2001, por medio de la cual se adoptan unas decisiones en relación con el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato, se establecieron algunos deberes de la Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE relacionados con la especial protección de las áreas de parques nacionales y la implementación de medidas especiales para la erradicación de cultivos de forma que se garantice el entorno ambiental y social.

11. Destacó que en la resolución del MAVDT núm. 1065 de 2001, por medio de la cual se impone un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones, haciendo referencia al seguimiento de Resolución núm. 341 de 2001, se recordó que la DNE no operaría con fumigación con glifosato en las áreas de parques y otras áreas protegidas y que en consecuencia en estas áreas la erradicación se haría de forma manual. Resaltó que esta misma Resolución del Ministerio no solo prohibió

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M. P. Dra. Ayda Vides Paba, Expediente No. 02-022, junio 13, 2003.



expresamente las fumigaciones en las áreas protegidas, sino que además condicionó las fumigaciones permitidas al establecimiento previo de "una franja de seguridad mínima de 2.000 metros" y fijó los parámetros y alcances sobre los cuales se imponía a la DNE el Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea del herbicida Glifosato.

12. Concluyó que, dado que con el acto demandado se autorizó la aplicación del PECIG dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, sin el cumplimiento previo de las observancias previstas en el Plan de Manejo Ambiental y en la citada Resolución núm. 1065 de 2001, existió una flagrante vulneración de esta última normativa.

13. A su vez, sostuvo que el CNE desconoció los dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 de 2003 al no informar al MAVDT sobre su intención de autorizar la fumigación en zonas protegidas y obtener, como era su deber, la autorización previa de esta autoridad para proceder en este sentido.

1.5. Solicitud de suspensión provisional

14. En escrito separado y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el demandante formuló solicitud de suspensión provisional del acto demandado, la cual fue resuelta negativamente a través del auto de 14 de abril de 2005⁴.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1 Contestación del Ministerio del Interior⁵

15. Esta cartera propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva al señalar que no concurrió en la expedición del acto demandado y que el mismo no tiene relación con sus competencias ni deberes o funciones.

⁴ Cuaderno No. 1 Folios 129-134

⁵ Cuaderno No. 1 Folios 436 -440



16. Señaló que para el momento de la presentación de la demanda y de la expedición del acto demandado existía el Ministerio del interior y de Justicia, los cuales a la fecha de la contestación se encuentran escindidos.
17. Destacó que al Ministerio del Interior le corresponden las funciones establecidas en la ley 199 de 1995 que eran las funciones que le correspondían antes de la fusión con el Ministerio de Justicia y que continuaron a su cargo después de la escisión de los Ministerios.
18. Destacó que de conformidad con el Decreto 2893 de 2011, por medio del cual se modifican los objetivos y la estructura orgánica y funcional del Ministerio del Interior, se evidencia que esta cartera ministerial no tiene funciones relacionadas con la implementación de programas encaminados a la erradicación de cultivos ilícitos.
19. En consonancia con lo anterior indicó que de acuerdo con lo previsto en los numerales 3 y 6 el artículo 2 del Decreto 2897 de 2011, por medio del cual se determinaron los objetivos y la estructura orgánica y la función del Ministerio de Justicia y el Derecho, es evidente que a esta cartera ministerial sí le corresponden funciones relacionadas con la lucha contra las drogas ilícitas, lo relacionado con la materia criminal, carcelaria y penitenciaria y la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada.
20. Resaltó igualmente que de conformidad con el artículo 5 del Decreto 2897 de 2011, hacen parte de la estructura del Ministerio de Justicia y el Derecho entre otras las siguientes dependencias: La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades relacionadas, la subdirección de control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes y la subdirección estratégica y de análisis, todas las cuales tienen una relación evidente con el tema de la lucha contra los cultivos ilícitos.



21. Adujo que tratándose de lucha contra las drogas, al Ministerio del Interior solo le corresponde la función señalada en el numeral 9 del artículo 19 del Decreto 2897 de 2011, que básicamente consiste en acompañar los procesos de consulta previa cuando quiera que la erradicación de cultivos ilícitos involucra a comunidades indígenas o afrocolombianas.

2.2. Ministerio de Justicia y del Derecho⁶

22. Tras hacer un resumen de los argumentos de la demanda, esta cartera invocó la aplicación de la excepción de cosa juzgada, afirmando que la misma *causa petendi* fue resuelta por el Consejo de Estado mediante sentencia del 11 de diciembre de 2013 proferida dentro del proceso 2004-227.

23. Afirmó que el Consejo de Estado declaró la nulidad de la disposición demandada por considerarla contraria al artículo 336 (literales b y c) del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y al Decreto 2811 de 1974. Que en el fallo se adoptó el principio de precaución, en tanto se logró verificar que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el sistema de Parques Nacionales conllevaba un riesgo potencial al medio ambiente que podía calificarse como grave e irreversible.

24. Destacó que el fundamento del fallo del Consejo de Estado fue precisamente la valoración que hizo la Corporación sobre la importancia del Sistema de Parques Nacionales Naturales al que tanto la Constitución como la ley le reconoce una protección reforzada que exige la aplicación del principio de precaución.

2.3. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible⁷

25. Adujo que en el presente asunto se encuentra configurada “la carencia actual de objeto por daño consumado”, en tanto los hechos que motivaron la acción de nulidad

⁶ Cuaderno 1. Folios 469 - 471

⁷ Cuaderno No. 1 folios 446 - 452



desaparecieron en razón a que mediante la Resolución núm. 6 del 2 de junio de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes, en uso de sus facultades y en cumplimiento de lo dispuesto en el literal g) del artículo 91 Ley 30 de 1986, ordenó la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión.

26. Señaló que igualmente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA a través de la Resolución núm. 1214 de 2015 adoptó una medida preventiva de suspensión en virtud del principio de precaución del PECIG.

27. Insistió en que dicha Cartera no ha incumplido ninguna norma, pues en virtud del principio de precaución se ordenó la suspensión de las fumigaciones con glifosato por lo que el daño alegado desapareció.

28. Sin perjuicio de lo anterior, afirmó que de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene funciones de licenciamiento ambiental ni de seguimiento o implementación de medidas de manejo ambiental o de planes de manejo, las cuales corresponden a la ANLA conforme lo indica el Decreto 3573 de 2011, por lo que en cualquier caso es a esta Entidad a la que le compete asumir la representación de la Nación en los asuntos de su competencia.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. De la parte demandante

29. En esta oportunidad procesal la parte demandante guardó silencio.

3.2. Ministerio del Interior⁸

⁸ Expediente digital SAMAI Actuación digital NroActua 107



30. Dentro del término para presentar sus alegatos reiteró los argumentos expuestos en su contestación⁹

3.3. Ministerio de Justicia¹⁰

31. Esta cartera presentó sus alegatos reiterando su contestación y en especial su petición sobre el reconocimiento de la Cosa Juzgada en razón de la Sentencia del 11 de diciembre del 2013, proferida en el proceso 2004-00227, que declaró la nulidad de la norma demandada por considerarla contraria al artículo 336 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente que, en efecto, prohíbe la utilización de sustancias químicas, como es el caso de los plaguicidas en áreas de parques naturales.

3.4. Ministerio de medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

32. Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

33. El Agente del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

34. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política, lo ordenado en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y lo prescrito en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 201911, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

⁹ Expediente digital SAMAI Actuación digital NroActua 108

¹⁰ Cuaderno No. 1 folios 343 -355

¹¹ Reglamento Interno del Consejo de Estado.



35. No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, con fundamento en lo que sigue.

5.2. De la cosa juzgada

36. La Sala debe determinar si el Consejo Nacional de Estupefacientes al autorizar la aplicación del PECIG (Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato) en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconoció las competencias del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto a la exigencia de concepto previo para desarrollar el programa. Igualmente si vulneró o no la prohibición contenida en normas ambientales sobre aplicación del PECIG en áreas protegidas, la utilización de sustancias tóxicas y contaminantes y el cumplimiento de un Plan de Manejo Ambiental, por todo lo cual se afirma por el demandante que se excedió en el ejercicio de sus funciones legales y desconoció las del Ministerio mencionado.

37. No obstante lo anterior, en atención a la excepción de cosa juzgada formulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, resulta indispensable establecer si en el caso *sub judice* se encuentran configurados los elementos de la excepción, pues en caso afirmativo no sería procedente ni necesario entrar al estudio de fondo de cada uno de los cargos.

38. En este orden, resulta importante recordar que la cosa juzgada es una figura de orden procesal que tiene la condición de ser una excepción de naturaleza previa, en virtud de la cual un asunto que ya fue decidido judicialmente a través de un fallo ejecutoriado no pueda volver a examinarse. El artículo 175 del C.C.A. disponía sobre esta materia lo siguiente:

“ARTÍCULO 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada.



La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios". (Negrilla de la Sala).

39. En consonancia con el artículo citado y aplicable al caso, esta Corporación ha indicado frente a las demandas de nulidad que la cosa juzgada tiene los siguientes efectos:

"[...] la sentencia que decrete la nulidad de un acto administrativo tiene efectos *erga omnes* de manera plena, por lo que respecto de dicho acto no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se solicite su anulación. Sin embargo, cuando se trate de sentencias en las que se denieguen la nulidad, los efectos de cosa juzgada solo recaen sobre la causa *petendi*, razón por la cual es posible que respecto de los actos que son objeto de la decisión se puedan tramitar nuevos procesos, los cuales deben tener por fundamento una causa distinta a la resuelta en la sentencia que negó la pretensión nugatoria"12. (Negrillas de la Sala)

40. Por su parte del artículo 332 del C.P.C. vigente para la época disponía sobre los elementos o presupuesto de configuración de la cosa juzgada lo siguiente:

"ARTÍCULO 332. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, **siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.**

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de diciembre de 2017. C.P. Roberto Augusto Serrato



La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión".(Negrillas de la Sala)

41. En relación con estos elementos la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2005 indicó:

"La institución de la cosa juzgada, como lo ha reiterado esta Corporación, está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y la causa pendiente de la prestación, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos. Los principios tutelares de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables al proceso contencioso administrativo, por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo". (Negrillas de la Sala).

42. De manera más reciente esta Corporación en sentencia de 17 de junio de 2017 de la Sección Primera indicó:

"La doctrina ha indicado que para que opere este fenómeno se requiere de la presencia de los siguientes elementos:

«[...] 1.- Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada. Si en el primer proceso la sentencia no está ejecutoriada, no opera la excepción de cosa juzgada sino la de pleito pendiente, que es previa y cuyos requisitos son fundamentalmente los mismos de la excepción de cosa juzgada; sólo se diferencian en que el pleito pendiente supone la no terminación del primer proceso, en tanto que la cosa juzgada, al basarse en el fallo ejecutoriado, parte de la finalización de aquel, tal como ya se explicó al estudiar la excepción previa.



2.- **Que ese nuevo proceso sea entre unas mismas partes**, o, como lo anota el art. 332, que “haya identidad jurídica de partes”.

[...]

3.- **Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto** (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutiva de la sentencia; (...”).

4. **Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa** que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. Esos motivos, por disposición del art. 76, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa [...]. (Negrillas de la Sala).

43. Atendiendo lo dispuesto en las normas citadas y en la jurisprudencia y descendiendo al caso concreto, procede la Sala a constatar si en este caso se encuentran acreditados los elementos de la cosa juzgada:

44. En efecto, el presente proceso es posterior a la sentencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación el 11 de diciembre de 2013, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00227-01 en la que se declaró la nulidad del párrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 0013 de 2003, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes. De esta forma está acreditado el primer requisito.

45. En cuanto a **la identidad de partes**, siendo el presente asunto una demanda de nulidad, este requisito debe ser analizado bajo una óptica distinta, pues sin importar quien formule las pretensiones, lo determinante es que la declaración de nulidad tiene efectos erga omnes. Así lo indicó esta Corporación:

“Según el artículo 332 ibidem, cabe plantear la cosa juzgada con éxito solo si concurren los tres elementos señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa. La jurisprudencia y la doctrina han señalado que la identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del precitado artículo, al entender que hay identidad de partes cuando los del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de los que figuraron



en el primero o causahabientes suyos por acto intervivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda. Así mismo la jurisprudencia ha dicho que este tercer requisito, denominado límite subjetivo de la institución de la cosa juzgada, **no tiene aplicación alguna en los procesos contencioso administrativos de nulidad, pues las sentencias que sobre ellos recaiga tienen un valor erga omnes, como lo establece el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial.** Además en estos procesos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino en interés del orden jurídico”¹³ (Negrillas de la sala).

46. En cuanto a **la identidad del objeto** es preciso recordar que en el asunto sub judice se demandó la declaratoria de nulidad del parágrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 0013 de 2003, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes; objeto que coincide con aquel que motivó la sentencia de la Sección Primera de esta Corporación del 11 de diciembre de 2013 en la que se declaró la nulidad del aparte demandando, por lo que dicho límite objetivo de la cosa juzgada se encuentra plenamente acreditado. Esta identidad está demostrada en las pretensiones que dieron lugar a la Sentencia del 11 de diciembre de 2013 y en la parte resolutiva de dicho fallo, los cuales se destacan enseguida:

- Pretensiones de la demanda:

“1. Pretensiones:

Que se declare la nulidad del parágrafo 2º del artículo 1 de la Resolución No. 0013 de 27 de junio de 2003 dictada por el Consejo Nacional de Estupefacientes, “por la cual se revocan las Resoluciones número 0001 de 11 de febrero de 1994 y número 0005 del 11 de agosto de 2000 y se adopta un nuevo procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos”.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se ordene la suspensión inmediata de las fumigaciones con herbicidas o agentes químicos o biológicos que puedan atentar contra la biodiversidad que se encuentra en el Sistema de Parques Nacionales Naturales”¹⁴. (Negrilla de la Sala).

¹³ Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2005

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 diciembre de 2013. C.P: Guillermo Vargas Ayala, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00227-01.



- Parte resolutiva de la sentencia de esta Corporación del 11 de diciembre de 2013:

“FALLA”

PRIMERO: DECLÁRASE la **NULIDAD** del párrafo segundo del artículo primero de la Resolución No. 0013 de 27 de junio de 2003 proferida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

SEGUNDO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: En firme esta decisión, archívese el expediente”.

47. Alrededor de este elemento, de identidad de objeto resulta relevante destacar la forma en que este ha sido analizado en los procesos que versan sobre la declaración de nulidad de un acto administrativo. En efecto, la Corporación ha concluido al respecto “[...] que, tratándose de sentencias que sean emitidas dentro de un proceso en el que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, el objeto corresponde al acto mismo, entretanto la causa se circumscribe a los cargos en que se estructure la pretensión de nulidad”¹⁵.

48. Tratándose de **la identidad de causa petendi**, se hace necesario volver sobre los motivos en los que el actor sustentó la pretensión de nulidad en el presente proceso, para determinar si los mismos coinciden con los presentados y resueltos previamente en la sentencia ejecutoriada que declaró la nulidad del acto demandado.

49. De la lectura de la demanda se encuentra que el accionante adujo como motivos de la nulidad del párrafo 2 del artículo 1 de la Resolución 0013 de 2003, los siguientes: 1.1. La violación de la ley por la ausencia de concepto favorable de las autoridades ambientales. Dicho en otros términos se adujo que CNE autorizó fumigar los cultivos ilícitos ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de diciembre de 2017. C.P. Roberto Augusto Serrato



sin autorización del Ministerio de Ambiente conforme lo exigía la Ley 30 de 1986 y, en su lugar, solo tuvo en cuenta un concepto dado por el INDERENA en el año 1993, que no resultaba válido para la ejecución del PECIG. 1.2. Violación de la normatividad ambiental, en particular del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables que prohíbe la ejecución del PECIG en el área de parques nacionales; el Decreto sobre Sistema de Parques Nacionales que prohíbe la ejecución de estas actividades, así como el uso de sustancias tóxicas y contaminantes y el Decreto sobre uso y manejo de plaguicidas que prohíbe su aplicación en áreas de protección de cuerpos de agua, parques naturales y zonas de reserva. 1.3. El desconocimiento de las competencias del Ministerio de Ambiente y la extralimitación de funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, por incumplimiento de las Resoluciones 0341 y 1065 de 2011 expedidas por la máxima autoridad ambiental, que disponían la erradicación manual de cultivos ilícitos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el cumplimiento de un Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos mediante aspersión aérea con Glifosato.

50. Ahora bien, **la causa petendi** que condujo al fallo del 11 de diciembre de 2013, es decir, los motivos en los que se sustentó la petición de nulidad fueron entre otros los siguientes: (i) la función ecológica de la propiedad y la especialidad protección constitucional que tienen los parques naturales; (ii) la vulneración de los artículos 2 y 8 de la Constitución, entendiendo el deber del Estado de proteger a las personas en su vida, honra y bienes así como la vulneración de los artículos 79 y 80 de la Carta, relacionados con el derecho al medio ambiente sano y el manejo y conservación de los recursos naturales; (iii) El reconocimiento de la Constitución Ecológica y el deber del Estado de proteger el medio ambiente y en especial los Parques Naturales; (iv) vulneración del num. 8 artículo 95 de la Constitución que establece el deber de los ciudadanos de proteger los recursos naturales y conversar un medio ambiente sano; (v) Vulneración de los artículo 52 y 82 de la Constitución que garantizan el derecho a la recreación y la protección del espacio público; (vi) los artículos 1, 2, 7 y 8 del Código de Recursos Naturales se precisan los objetivos



para preservar, conservar y restaurar el medio ambiente así como las pautas para regular las actividades de la población y de las autoridades públicas respecto aquel y los recursos naturales; (vii) Vulneración de las normas que regulan el Sistema de Parques Nacionales Naturales concretamente los artículos 327, 328, 332, 334 y 336 del Decreto 2811 de 1974 que define el sistema de Parques Naturales como un conjunto de áreas que tiene determinadas características de vital importancia para el patrimonio de la Nación”.

51. Como puede observarse, los fundamentos que dieron lugar al fallo del 11 de diciembre de 2013 coinciden en su esencia con los planteados por el actor en el presente caso; en tanto a que las normas que se invocan vulneradas como el fundamento mismo de las peticiones radica en la especial protección de la que gozan los sistemas de Parques Naturales y la afectación del derecho a un medio ambiente sano derivada de la implementación del PECIG en estas zonas.

52. En conclusión, el presente medio de control tiene como sustento de sus pretensiones la misma causa que ya fue resuelta en las sentencias de esta Corporación del 11 de diciembre de 2013.

53. Visto lo anterior, estima la Sala que en el presente caso se encuentran acreditados todos los supuestos que configuran la cosa juzgada absoluta en tanto los apartes del acto demandado ya fueron declarados nulos¹⁶, por lo que así lo declarará en la sentencia no siendo procedente entrar al examen de fondo sobre cada uno de los cargos formulados por el demandante.

5.3. Condena en costas

¹⁶ Ver sobre la Cosa juzgada absoluta y relativa ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 13 de junio de 2011,



54. Según lo dispuesto en el artículo 171 del C.C.A.¹⁷, no hay lugar a condenar en costas, por cuanto la naturaleza de la acción que se estudió -pública- exime de su fijación.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho y, en consecuencia, estarse a lo resuelto en la sentencia de 11 de diciembre de 2013, radicado núm.: 11001 0324 000 2004 00227 01, mediante la cual se declaró la nulidad del parágrafo 2º del artículo 1º de la Resolución núm. 0013 de 27 de junio de 2003, proferida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

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

¹⁷ Subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente: “[...] ARTICULO 171. CONDENA EN COSTAS. En todos los procesos, CON EXCEPCIÓN DE LAS ACCIONES PÚBLICAS, el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil. [...]”



Número de radicación: 11001 03 24 000 2004 00364 01

Demandante: Raúl Ramírez Muñoz

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

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