

## **Auto 387/19**

Asunto: Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017.

Magistrado Sustanciador:  
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, quién la preside y Diana Fajardo Rivera, al igual que los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos procede a pronunciarse en relación con el cumplimiento de la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017, decisión que profirió la Sala Séptima de Revisión.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. De lo decidido en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017**

1. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-236 de 2017, mediante la cual se concedió el amparo solicitado por la Personería del municipio de Nóvita- Chocó, al considerar vulnerados los derechos fundamentales a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en ese municipio así como del derecho a la salud y al ambiente sano de todas las personas que lo habitan, originado tras las aspersiones aéreas para erradicar cultivos de uso ilícito con el herbicida Glifosato.

2. Allí se ordenó al Gobierno Nacional que, de acuerdo con las entidades que definiera el Consejo Nacional de Estupefacientes, adelantara un proceso de consulta con las comunidades étnicas de Nóvita – Chocó para establecer el grado de afectación que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea -PECIG- les causó en la integridad física, cultural, social y económica, y las indemnizaciones correspondientes lo cual debía llevarse a cabo en un término de 60 días hábiles desde la notificación de la sentencia, prorrogables por un periodo adicional de 30 días.

Transcurrido ese lapso el reseñado Consejo Nacional de Estupefacientes debía dictar una resolución con los resultados de la consulta y, de no existir una decisión concertada le correspondía, con base en evidencia científica, definir el nivel de afectación, atendiendo las inquietudes y expectativas de las comunidades étnicas consultadas, con el fin de mitigar, corregir o restaurar los efectos de las medidas que se adoptaron sin su participación.

Así mismo se ordenó al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG). Esto se fundó en que, desde el 29 de mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes decidió suspender el uso del glifosato en las operaciones de erradicación en todo el territorio nacional, sujeto a que la ANLA revocara o suspendiera el Plan de Manejo Ambiental y el 30 de septiembre de 2015 la ANLA suspendió las actividades del PECIG en el territorio nacional de manera transitoria y estableció cuatro condiciones, cualquiera de las cuales podría invocarse para reanudar el programa. El 29 de junio de 2016 el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución 9 de 2016 “Por la cual se autoriza la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat)”. El 11 de julio de 2016 la ANLA expidió la Resolución 708 de 2016 en la cual modificó el plan de manejo ambiental del PECIG, para incluir en él una intervención inicial del piloto del PECAT en zonas inicialmente focalizadas en Nariño y Chocó.

La Corte Constitucional mantuvo la no reanudación hasta tanto se diseñara y pusiera en marcha un proceso decisorio que contara i) con una regulación efectuada y reglamentada por un órgano distinto e independiente a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito; ii) tal regulación se derivara de la evaluación de los distintos riesgos, entre ellos el de salud y ambiente, y en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado, con carácter continuado; iii) tal proceso decisorio incluyera una revisión automática de las decisiones que alertara sobre nuevos riesgos, y en la reglamentación o legislación una previsión sobre cuáles son las entidades con competencia para emitir las alertas, que como mínimo comprendiesen a las entidades nacionales y de orden territorial del sector salud, las ambientales y las que conforman el Ministerio Público; así mismo iv) que la investigación científica para determinar los riesgos planteados cumpliera exigencias de rigor, calidad e imparcialidad asimismo que v) los procedimientos de queja fuesen comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo; y por último vi) la decisión sobre la reanudación se sujetaría a evidencia objetiva y concluyente sobre la ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.

La supervisión del cumplimiento del fallo se encomendó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación -a quienes corresponde establecer el seguimiento- de manera que el Ministerio de Justicia y del Derecho, al presidir el Consejo Nacional de Estupefacientes, debía informarles, al igual que a esta Corporación, en un término de seis meses desde la notificación de la sentencia, sobre la satisfacción de la totalidad de las órdenes y, especialmente, las medidas legislativas y/o reglamentarias que se dieron para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales protegidos.

## **B. Trámite de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017**

3. Luego de notificarse la sentencia a las partes, el 20 de septiembre de 2017, el Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho informó a esta Corporación acerca del avance en el cumplimiento parcial de lo ordenado en la Sentencia T-236 de 2017. Solicitó prórroga únicamente del término fijado en el ordinal segundo resolutivo del mencionado fallo, relacionado con el trámite de consulta previa con las comunidades étnicas. Para ello explicó que la ruta metodológica, acordada con la comunidad, se extendía hasta el 18 de mayo de 2018, fecha en la que se realizaría la protocolización de los acuerdos alcanzados.

4. Previo a definir sobre la viabilidad de la prórroga solicitada, por Auto de 31 de octubre de 2017, la Sala Dual conformada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Alberto Rojas Ríos<sup>1</sup>, resolvió y aceptó el impedimento manifestado por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, en cuyo despacho se encontraba el asunto. En consecuencia, la Secretaría General de esta Corte remitió todo lo relacionado con la Sentencia T-236 de 2017 al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, quien desde ese momento actúa como Magistrado Sustanciador.

5. En Auto del 30 de noviembre de 2017, tras considerar que la Corte Constitucional cuenta con la facultad para verificar el cumplimiento de sus decisiones así como de modificar sus órdenes en aras de garantizar los derechos fundamentales amparados, la Sala mencionada asumió la competencia para adelantar el seguimiento de la Sentencia T-236 de 2017, además, una vez se advirtió sobre la complejidad del caso y luego de hallar acreditado el cronograma de actividades planificadas y el avance de la

---

<sup>1</sup> En el trámite de cumplimiento de la decisión mencionada y ante la formulación de la solicitud de prórroga, el Magistrado (e) Aquiles Arrieta Gómez fue sustituido por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, quien mediante escrito del 17 de octubre de 2017 se declaró impedida.

entidad, concedió la prórroga de 90 días hábiles solicitada para cumplir la orden segunda.

5. Con posterioridad, el Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, en escrito del 24 de abril de 2018, presentó nuevo informe. Afirmó que estaba en curso el proceso consultivo conforme las rutas metodológicas dispuestas por las normas aplicables y según los acuerdos logrados con las comunidades protegidas.

6. No obstante, tal información, a través de oficio presentado el 11 de julio de 2018, la Directora (E) de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes, señaló los alcances del informe de cumplimiento de la sentencia de T-236 de 2017 presentado el 24 de abril de 2018. Manifestó que aún no se encontraba definida la ruta definitiva de las comunidades afrodescendientes lo que implicaba la imposibilidad de continuar con las actividades requeridas para culminar la consulta. Guardó silencio en relación con el estado de las demás órdenes impartidas en la sentencia T-236 de 2017.

7. El 20 de septiembre de 2018, el Senador Antonio Eresmid Sanguino Páez radicó escrito ante la Corte, en el que pidió declarar el incumplimiento de las órdenes tercera y cuarta de la sentencia T-236 de 2017 por parte del Gobierno Nacional y solicitó a esta Corporación requerir a las autoridades accionadas para que se abstuvieran de reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG) y se les conminara a implementar y expedir las medidas legales y reglamentarias. Para corroborar el incumplimiento allegó oficios en los que el Ministerio de Defensa explicó a la Comisión Segunda del Senado de la República que disponía de autorización del Consejo Nacional de Estupefacientes para utilizar Equipos de Aspersión Teledirigidos a baja altura a nivel dosel -EATBAND- en el municipio de Tumaco y que esa estrategia la adelanta la Policía Nacional. Así mismo un oficio de la Corporación Autónoma Regional de Nariño en el que informa conocer sobre el Plan de Manejo Ambiental para las aspersiones terrestres y aéreas y las incertidumbres sobre sus efectos.

8. Al carecer el peticionario de legitimación por activa, la Sala Séptima de Revisión<sup>2</sup> en auto de 10 de diciembre de 2018, declaró improcedente la

---

<sup>2</sup> Dicho auto fue firmado por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, y no por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, como sí ocurrió en el Auto del 31 de Octubre y 30 de noviembre de 2017, dado que la conformación de la Sala Séptima de Revisión, juez colegiado que dictó la Sentencia T-236 de 2017, cambió. En efecto, el inciso final del artículo 7 del Decreto 1265 de 1970, estatuto orgánico de la administración de justicia, precisa que “*las salas de decisión no se alterarán durante cada período por cambio en el personal de magistrados, y por consiguiente, el que entre a reemplazar*”

solicitud presentada. Sin embargo, al constatar que el término dado en la sentencia para cumplir las órdenes culminó sin obtener información sobre los avances, estimó necesario continuar con la verificación que había asumido desde la prórroga. Dispuso en consecuencia, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Nacional de Estupefacientes se pronunciaran sobre las actividades realizadas para cumplir el fallo y requirió a este último para que informara si autorizó la reanudación de la aspersión aérea con glifosato y, de ser así, de qué manera se cumplieron los parámetros fijados por esta Corporación.

9. El 21 de diciembre de 2018 la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes informó que no ha expedido autorización para la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato. A su turno, la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, explicó que el proceso de consulta se encontraba suspendido debido a la falta de acuerdo sobre quiénes deben participar y destacó no tener información sobre la reanudación de la aspersión aérea con glifosato.

10. Con el propósito de verificar el estado del cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017, la Sala Plena de la Corporación, en sesión realizada el 12 de diciembre de 2018, definió convocar a Audiencia Pública y por auto de 23 de enero de 2019, fijó los parámetros y metodología para su realización el día 7 de marzo de 2019. Las reseñas de las intervenciones de esa diligencia y los escritos allegados se incorporan en un anexo de este auto que hace parte integral del mismo, así como el anexo complementario de las pruebas recaudadas en el procedimiento de cumplimiento que pueden ser consultados, para mayor claridad, en la parte final de este documento.

## II. CONSIDERACIONES

---

*a otro ocupará el lugar del sustituido*". Con base en esa disposición, se ha estimado que el Magistrado que reemplaza al que culmina su período individual tiene la facultad para responder las peticiones que se originan en los procesos que el funcionario saliente tenía su cargo, por lo que la Dra Fajardo Rivera firmó los autos de 2017. Sin embargo, el artículo 9º del Acuerdo 108 de 1997, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, establece que en el mes de enero de cada año las salas de decisión restablecerán su orden alfabético, si éste se hubiera afectado por el ingreso de nuevos magistrados, como ocurrió en este caso en el año 2017 (En ese año ingresaron a la Corte Constitucional las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y José Fernando Reyes Cuartas). A través del Acuerdo No 4 de diciembre 12 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional recompuso las Salas de Revisión de Tutela de esta Corporación y asignó a la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger la presidencia de la Sala Séptima de Revisión, la cual además está conformada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuarta y Alberto Rojas Ríos. En el cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017, la presidenta de la Sala Séptima se apartó del trámite por impedimento aceptado, por lo que el caso remitió al Magistrado Rojas Ríos, quien resolvió la petición del Senador Antonio Eresmith Sanguino con el otro Magistrado que compone la Sala mencionada.

En Autos del 27 de febrero y 5 de marzo de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional fijó la agenda para la Audiencia Pública del 7 de marzo de 2019.

## **Competencia**

La Sala Plena de la Corte Constitucional tiene competencia para expedir el presente auto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991<sup>3</sup>, además de lo señalado en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015).

## **Objeto de la decisión y metodología**

En esta providencia la Corte evalúa el avance del cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017, en la que se protegieron los derechos a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en Nóvita – Chocó, así como del derecho a la salud y al ambiente sano de todas las personas que lo habitan, originado tras las aspersiones aéreas para erradicar cultivos de uso ilícito con el herbicida Glifosato. Específicamente indaga de qué manera el Gobierno Nacional ha adelantado los procesos de diálogo con las comunidades para determinar qué afectaciones sufrieron con el programa de erradicación aérea con glifosato y cómo deben mitigarse, corregirse o restaurarse.

Así mismo la Sala Plena estudia si el Gobierno Nacional reanudó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) y, de ser así, si satisfizo los estándares señalados en la sentencia T-236 de 2017, esto es la expedición de la regulación, a través de un órgano independiente, que garantice la evaluación en los riesgos que se ciernen sobre los derechos fundamentales a la salud y al ambiente de los ciudadanos. Si esa regulación, además, surtió un proceso participativo y fundado que tuviese en cuenta los distintos riesgos que causa el herbicida glifosato, a partir de investigaciones científicas con rigor, calidad e imparcialidad, con la incorporación de alertas sobre las implicaciones del mismo, y mecanismos de queja eficaces por parte de los ciudadanos para poner en conocimiento de las autoridades las afectaciones que las aspersiones les causan y finalmente la existencia de evidencia objetiva y concluyente sobre la ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.

En relación con tales condicionamientos y, dado que tanto las autoridades concernidas en su desarrollo, como los diversos actores sociales manifestaron en el curso del trámite de verificación de cumplimiento, diversos alcances sobre los mismos, la Corte analiza si es necesario realizar

---

<sup>3</sup> Auto 104 de 2017. Aun cuando, en Auto 658 de 2017, la Sala Séptima de Revisión asumió la tarea de verificar la implementación de las órdenes dispuestas en la providencia T-236 de 2017, tras la audiencia celebrada el 7 de marzo de 2019 se advirtió necesario -además de mantener el conocimiento del asunto- en el pleno de la corporación.

precisiones, sin afectar la cosa juzgada constitucional, pero que a la par permita tener claridad en relación con las cargas y límites que corresponden a las autoridades. Sobre esa base expondrá las distintas posturas, relacionadas con la naturaleza y alcance de los condicionamientos para la reanudación del programa de aspersión aérea con glifosato.

En suma, esta Corte determinará (i) los avances en el cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017; (ii) si hay lugar a precisar los condicionamientos incorporados en la orden cuarta de la sentencia T-236 de 2017 (iii) si es viable la modulación solicitada por el Gobierno Nacional y, finalmente (iv) qué autoridad judicial debe mantener la verificación de la satisfacción de las órdenes.

Como metodología la Sala Plena se referirá, brevemente, al (i) alcance de la jurisprudencia en materia de verificación de cumplimiento de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional; a partir de allí señalará los (ii) indicadores que permiten determinar el avance en la satisfacción de las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017 y de las reglas para que opere una eventual modulación<sup>4</sup> (iii) hará un monitoreo sobre la progresión de las actividades que corresponde a las entidades concernidas en la protección de los derechos amparados y en las órdenes proferidas; (iv) fijará precisiones que permitan de mejor manera garantizar el goce efectivo de los derechos, y atendiendo el propio contenido de la sentencia T-236 de 2017, así como el desarrollo de políticas públicas de lucha contra las drogas que fue prevista en el Acuerdo de Paz suscrito el 24 de noviembre de 2016 por el Estado Colombiano y las FARC - EP. (v) Por último, se explicará sobre la necesidad de adoptar nuevas medidas relacionadas con la continuidad en la verificación del cumplimiento.

### **Alcance de la jurisprudencia en materia de verificación de cumplimiento de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional**

La garantía de un orden justo constitucional deriva, entre otros, de la observancia de las decisiones judiciales que permiten la efectiva materialización de los derechos subjetivos, así como su correcto ejercicio. Es por ello que el incumplimiento de un mandato judicial es un asunto sumamente grave<sup>5</sup>: i) entraña el desconocimiento del marco legal y el orden justo; ii) significa un desafío a las instituciones del Estado; iii) prolonga la vulneración del derecho fundamental amparado; iv) apareja el

---

<sup>4</sup> Aun cuando la verificación recae sobre un programa de la política pública de lucha contra el narcotráfico, es decir, el PECIG, ello no impide que la Corte haga relación o referencia a otros programas de esa gestión administrativa para evaluar el progreso en la superación de la vulneración reconocida en la Sentencia T-236 de 2017.

<sup>5</sup> Auto 096 de 2017.

desconocimiento del debido proceso y de la administración de justicia; y iii) lesiona los principios de diligencia debida de responsabilidad de protección de los derechos humanos, la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la prevalencia del orden constitucional. Por lo anterior, el ordenamiento superior y legal vigente ha conferido al juez de cada causa, la autoridad y las facultades requeridas para lograr el efectivo cumplimiento de sus providencias<sup>6</sup>.

En materia de tutela, el legislador en el Decreto 2591 de 1991, estableció dos mecanismos a los cuales puede acudir el beneficiario para lograr la satisfacción de una orden, a saber: “(i) el denominado **trámite de cumplimiento**, y/o (ii) la imposición de sanciones a la autoridad renuente, a través del **incidente de desacato**”<sup>7</sup>. Ambos mecanismos persiguen la misma finalidad, esto es “asegurar que la entidad pública o el particular responsable de la infracción iusfundamental verificada satisfagan las órdenes que se le impartieron en aras del restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados”<sup>8</sup>.

### Verificación de órdenes complejas

A lo largo de su jurisprudencia, esta Corporación ha demostrado una preocupación por materializar las órdenes contenidas en sus fallos y garantizar los derechos fundamentales que han sido amenazados o conculcados<sup>9</sup>, como en los que se ha pretendido restablecer la situación contraria a la Constitución por medio de órdenes simples<sup>10</sup> y/o complejas<sup>11</sup>. En relación con estas últimas, la Corte ha explicado que la labor del juez de tutela no culmina con la expedición de la providencia, porque ese tipo de medidas requiere de supervisión y cumplimiento de actividades que tienen la finalidad de garantizar el goce efectivo del derecho tutelado<sup>12</sup>.

Se ha justificado que el juez constitucional dicte órdenes complejas siempre que sean: i) efectivas frente al *marasmo institucional*<sup>13</sup>; ii) respeten las competencias administrativas y legislativas que constitucionalmente fueron asignadas a las ramas del poder público; e iii) incluyan la participación de

---

<sup>6</sup> Auto 104 de 2017

<sup>7</sup> Sentencia SU-1158 de 2003, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> Sentencia T-226 de 2016, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>9</sup> Sentencia T-185 de 2013.

<sup>10</sup> Cumplimiento de la sentencia T-074 de 2016.

<sup>11</sup> Sentencia T-418 de 2010

<sup>12</sup> La “órdenes complejas” son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse en una determinada política pública’ Sentencia T-086 de 2003, T-418 de 2010, T-388 de 2013

<sup>13</sup> Sentencia T-974 de 2009, T-388 de 2013, T-762 de 2015.



las partes, autoridades encargadas de cumplir las órdenes, las personas afectadas con la medida y los expertos que puedan aportar a la discusión. Se ha optado por dictarlas en casos estructurales, denominados estados de cosas inconstitucionales por parte de la jurisprudencia<sup>14</sup>. Una muestra de lo anterior es el monitoreo que se implementó a las Sentencias T-025 de 2004, T-760 de 2008, T-388 de 2013 o T-762 de 2015. Excepcionalmente, la Corte ha activado su poder de control a causas que no son estructurales, que sin embargo entrañan una vulneración múltiple de derechos fundamentales que sobrepasa a la persona destinataria de la orden. En esos eventos, la salida ha correspondido con proponer mandatos de hacer, los cuales requieren un amplio plazo de observancia y la intervención de varias autoridades<sup>15</sup>. Se trata de hipótesis en que se pretenden salvaguardar facetas prestacionales de los derechos fundamentales<sup>16</sup>.

En estos casos se ha indicado que el juez constitucional no reduce su monitoreo a la ejecución específica de las órdenes<sup>17</sup>, sino que debe establecer si la implementación del remedio judicial promovió la garantía y el goce efectivo del derecho, es decir, verificar si la vulneración o amenaza a este se superó con las medidas judiciales. Ello se ha acompañado con las herramientas de niveles de cumplimiento y los parámetros de este.

### **Modificación de órdenes complejas por el juez constitucional. Reiteración jurisprudencial**

La intervención judicial en la gestión de la administración no es una ciencia exacta, de modo que esa mediación puede causar efectos no previstos o carecer de eficacia. Nótese que la emisión de órdenes complejas puede entrañar varias actividades de diversas autoridades, escenario que podría evidenciar avances y retrocesos en varios aspectos de la política pública. El juez constitucional debe ser consciente de esa realidad institucional y ajustarse a la misma, mas no ésta al poder judicial. El ciclo de la actuación de la administración pública en el tratamiento de un asunto de política

---

<sup>14</sup> Sentencias T-302 de 2017, T-762 de 2015, T-774 de 2015, T-388 de 2013, T-760 de 2008, T-025 de 2004, T-847 de 2000, SU-090 de 2000, T-525 de 1999, T-590 de 1998, T-607 de 1998, T-606 de 1998, T-153 de 1998, T-068 de 1998.

<sup>15</sup> Sentencia T-388 de 2013 y T-418 de 2010

<sup>16</sup> Sentencia T-726 de 2017. Se precisó “*En el caso de los derechos sociales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante PIDESC– obliga al Estado a: i) no discriminar; ii) adoptar medidas inmediatas; c) garantizar niveles de goce esenciales de los derechos; y d) desarrollar progresivamente y no retroceder en el estado de protección de estos. Tal clasificación se articula con las facetas positivas y negativas de cada derecho y a los niveles de respeto, abstención y cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derecho internacional de los derechos humanos*”. Además, se ha adelantado un escrutinio judicial en ese tipo casos en las Sentencias SU-484 de 2008, T-488 de 2014, T-576 de 2014, entre otros.

<sup>17</sup> Auto 392 de 2012.

pública es un continuo proceso de evaluación y arreglos para resolver la problemática inscrita en la agenda gubernamental<sup>18</sup>.

Por ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado adecuado que el juez modifique la orden judicial emitida originalmente, siempre y cuando se garantice la salvaguarda del derecho fundamental<sup>19</sup>. Esa modificación es posible gracias a la diferenciación que existe entre la cosa juzgada y las órdenes<sup>20</sup>. La primera hace referencia a la decisión de amparo que se tomó en la sentencia de tutela, o sea, la concesión o no de la protección al derecho. Dicho aspecto es inmodificable por parte del juez en el cumplimiento o seguimiento, por lo que es imposible reabrir el debate de resolvió el fallo. La segunda es la medida o remedio específico que se profiere para garantizar el goce efectivo del derecho amparado.

De manera que, en el trámite de cumplimiento, el juez tiene la competencia para modificar la orden original o emitir órdenes adicionales o nuevas. Esa circunstancia opera bajo las siguientes circunstancias excepcionales:

*“(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.*

*(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.*

*(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.*

---

<sup>18</sup>Eslava Gómez, Adolfo, el juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales, Fondo Editorial EAFIT, Medellín, 2011, p. 37

<sup>19</sup> Sentencias T-086 de 2003 y Auto 096 de 2017

<sup>20</sup> Sentencia T-226 de 2016

*(4) La nueva orden que se profiera debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”<sup>21</sup>*

La Sala Plena subraya que la modificación o modulación de las órdenes proferidas en la sentencia debe procurar que esos remedios judiciales contribuyan a garantizar la protección concedida y la efectividad de los derechos, principios y valores constitucionales<sup>22</sup>.

Las restricciones mencionadas obedecen a que la discusión de fondo fue resuelta por el fallo y no puede reabrirse o cuestionarse en el marco del cumplimiento. Así mismo, el juez está impedido para alterar el contenido sustancial con las órdenes emitidas, aspecto que se relaciona con dejar sin remedio judicial de protección el derecho amparado<sup>23</sup>.

## **CASO CONCRETO**

### **Análisis de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017**

En la Sentencia T-236 de 2017, la Sala Séptima de Revisión estableció dos tipos de órdenes judiciales complejas<sup>24</sup>. De un lado, emitió soluciones específicas y particulares para proteger el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas diversas asentadas en el Municipio de Nóvita Chocó<sup>25</sup>. De otro lado, profirió medidas estructurales que inciden en el comportamiento de la administración frente a las condiciones que deben cumplirse para reactivar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).

Para evaluar la garantía de los derechos fundamentales amparados en la sentencia T-236 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudiará las diferentes actuaciones realizadas por las entidades accionadas y, a partir de allí, dispondrá si es necesario la modulación de las órdenes proferidas por la Sala Séptima de la Corte Constitucional o, por el contrario, (ii) declarar el cumplimiento de las órdenes proferidas en dicha providencia.

---

<sup>21</sup> Sentencia T-086 de 2003

<sup>22</sup> Sentencia T-226 de 2016

<sup>23</sup> Autos 664 de 2017 y 096 de 2017.

<sup>24</sup> Sentencia T-086 de 2003 MP Manuel José Cepeda Espinosa; Se emite una orden compleja “cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno”. En ese caso, en sus consideraciones, se analizó en qué condiciones puede un juez de tutela modificar, con posterioridad al momento en que se dictó una sentencia, una orden compleja, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

<sup>25</sup> Ver numeral segundo de la parte resolutoria de la Sentencia T-236 de 2017

## **Verificación de cumplimiento de la orden 2ª (derecho a la consulta previa)**

De acuerdo a lo señalado en la sentencia T-236 de 2017 -párrafo 4.4.14.- la existencia de programas de aspersión de cultivos ilícitos con glifosato, que aparejan la necesidad legal de una licencia ambiental y de la aprobación de un plan de manejo ambiental, es un indicio fuerte de la necesidad constitucional de una consulta previa en los casos en que estos programas afecten los territorios de comunidades étnicas<sup>26</sup>, por ello y en atención a que ninguna medida de la administración puede menoscabar derechos fundamentales de la consulta previa, es que deben aplicarse los principios de proporcionalidad y razonabilidad, máxime cuando pueden llegar a afectarse los derechos al medio ambiente y a la salud humana<sup>27</sup>.

Además, se sostuvo que el licenciamiento ambiental para el uso de una sustancia tóxica como el glifosato que implica per se un daño real sobre el medio ambiente y la integridad de las comunidades étnicas que habitan el municipio de Nóvita debe surtir consulta, pues de acuerdo con la jurisprudencia aplicable cualquier procedimiento encaminado a obtener un permiso de la autoridad ambiental en el que estén presentes comunidades étnicas, impone a la autoridad ambiental exigir análisis de riesgos e impactos ambientales y sociales desarrollados dentro de un proceso de consulta previa (párrafo 4.6.6.).

A partir de la fijación del estándar de cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017, la Sala de Plena procederá a describir las actuaciones del Gobierno Nacional frente al procedimiento de consulta previa con las comunidades, con la finalidad de constatar el avance en la protección del derecho fundamental a la consulta previa.

Con respecto a las actuaciones realizadas por las entidades encargadas de realizar el procedimiento de consulta previa -conforme la sentencia T-236 de 2017-, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que se han realizado avances significativos respecto a la protección de este derecho fundamental.

En efecto en la identificación de los impactos a las comunidades afectadas como consecuencia de la aspersión aérea con glifosato -en los términos de la sentencia T-236 de 2017-, las entidades estatales encargadas de la protección del derecho fundamental a la Consulta Previa identificaron dos grupos de comunidades con la finalidad de realizar dichos procesos consultivos. Por un lado, se encuentra el proceso consultivo con los

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017.

resguardos indígenas Sabaletera, San Onofre y el Tigre; y, por otro lado, el proceso consultivo llevado a cabo con el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita -Chocó- (COCOMAN).

Con respecto al primer proceso consultivo, la Sala Plena de la Corte Constitucional, de acuerdo con el anexo III de la presente providencia, identificó que las entidades accionadas han realizado un proceso preconsultivo, se han identificado los impactos y, asimismo, se han determinado obligaciones concretas de reparación de estos resguardos por parte de diversas entidades estatales. Por su parte, frente al proceso consultivo con el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita -Chocó-, la Corte Constitucional constata que, aun cuando se ha diseñado un cronograma de actividades para el desarrollo del proceso preconsultivo y consultivo para la identificación de las afectaciones directas ocasionadas como consecuencia de la aspersión aérea -en los términos de la sentencia T-236 de 2017-, no se ha materializado dichas etapas y, por tanto, aun no se ha garantizado, conforme lo exigido por la Corte Constitucional, el derecho fundamental a la consulta previa.

La Corte constata que, aun cuando no han finalizado los procesos de consulta previa ordenados por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-236 de 2017, las entidades encargadas han realizado esfuerzos concretos para la garantía de este derecho fundamental. En ese sentido corresponde requerir a las autoridades designadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes para que continúen y concluyan, a la mayor brevedad, el reseñado procedimiento de consulta. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, tal como se señaló en la sentencia T-236 de 2017, deberán establecer un mecanismo para determinar los avances del referido proceso de consulta.

En todo caso estima la Sala Plena recordar que, de acuerdo con la sentencia T-236 de 2017, en su apartado 4.7. si no llegara a existir acuerdo durante el proceso de consulta, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá, junto con los representantes de las principales autoridades indígenas en Colombia, determinar el grado de afectación de la implementación del PECIG en Nóvita – Chocó sobre los derechos fundamentales de las minorías étnicas bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, más aún al tratarse de medidas que pueden involucrar afectaciones al medio ambiente y posibles afectaciones a la salud humana.

La adopción de la decisión final deberá (i) estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo; (ii) fundarse en parámetros de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad en cuanto al grado de afectación de los intereses de las comunidades tradicionales; (iii) contemplar instrumentos idóneos para

mitigar el impacto de la medida en dichos intereses, tanto en el plano individual como colectivo, todo ello con miras a salvaguardar las prácticas que conforman la diversidad étnica y cultural.”. En suma, la decisión no podrá ser únicamente la discrecionalidad que tiene el Consejo Nacional de Estupefacientes para adoptar la medida.

### **Evaluación de cumplimiento de las órdenes 3ª y 4ª (Programa de aspersión aérea con glifosato – ambiente, salud y participación)**

La Sala realizará el monitoreo respectivo sobre la ejecución de las órdenes tercera y cuarta relacionadas con el PECIG. En este punto es importante precisar que los mencionados remedios judiciales se refieren a obligaciones de hacer y otros de no hacer.

En relación con la obligación de no hacer, se constató que el Consejo Nacional de Estupefacientes no ha reanudado el PECIG por ello las entidades encargadas de cumplir la orden han mantenido su sujeción a la misma. En ese sentido, la Corte Constitucional encuentra satisfecha la reseñada orden de no hacer.

Lo anterior releva a la Sala Plena de determinar el avance en el cumplimiento de la orden cuarta, pues esta solo se evaluaría por el juez constitucional, para establecer si, en efecto, el Consejo Nacional de Estupefacientes define sobre la reanudación, caso en el cual, debería acreditar la satisfacción de los estándares incorporados en el numeral 4º de la Sentencia T-236 de 2017.

Sobre este último aspecto, encuentra la Sala que, a lo largo del trámite de verificación de cumplimiento los intervinientes, incluyendo al Gobierno Nacional manifestaron sobre la viabilidad de cumplir los estándares de la sentencia T-236 de 2017, aun cuando este último solicitó la reanudación, “*con apego estricto*” a los principios de precaución y de prevención, otro bloque de intervinientes requirió mantener la restricción en la reanudación de la aspersión aérea con glifosato hasta tanto se demostrara la ausencia de daño a la salud de las personas y al medio ambiente y se garantizara la satisfacción plena de los condicionamientos previstos en la reseñada orden cuarta.

Las intervenciones, que hacen parte de los anexos que integran el presente proveído, son unánimes en la necesidad de mantener los estándares del principio de precaución, pero difieren en la manera de satisfacerse y por ello, además en atención a que se trata de una orden compleja, y en aras de que se efectivicen los derechos fundamentales protegidos, se requiere que esta Sala Plena realice unas precisiones con la finalidad de que las

autoridades concernidas cumplan a cabalidad con el amparo, sin que esto implique, como se refirió con antelación, una variación a la cosa juzgada constitucional.

A continuación, la Sala Plena se referirá a (i) los estándares fijados en la sentencia relacionados con la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato; (ii) contexto de la política pública de lucha contra el narcotráfico y el desarrollo en el Acuerdo Final de Paz y finalmente realizará (iii) las precisiones necesarias en relación con la orden cuarta de la Sentencia T-236 de 2017.

### **Estándares fijados en la sentencia relacionados con la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato**

La Sala estima que la sentencia T-236 de 2017 dejó claro que el problema del uso ilícito de los cultivos de coca es constitucionalmente relevante y su disminución o erradicación es una prioridad no solo legal y de política pública del Gobierno Nacional, sino además una obligación internacional conforme a lo señalado en el artículo 14.2 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico. Aun cuando allí se enfatizó en que no podían indicarse el o los métodos más adecuados para la lucha contra la producción de las drogas ilícitas, lo cierto es que se destacó que aquellos deben emplearse dentro del marco de los imperativos constitucionales, entre ellos el del respeto, protección y garantía del derecho a la salud.

En el apartado 5.4.2.10 de la sentencia que se evalúa, la Sala estimó que en relación con la aspersión aérea con glifosato el Gobierno Nacional aceptó un nivel de riesgo demasiado alto, esto por cuanto la regulación que produjo se dirigió no a proteger la salud, sino a erradicar los cultivos de uso ilícito. En ese sentido advirtió la Sala que, si bien el Plan de Manejo Ambiental para el PECIG permitía obtener información completa y actualizada sobre los riesgos a la salud, no establecía los mecanismos para su evaluación y ni las necesarias modificaciones a los parámetros operacionales del programa cuando se actualizaran esos riesgos. Advirtió la Sala que el Consejo Nacional de Estupefacientes se sujetaba a consensos políticos y esto permitía la desprotección de los derechos a la salud de las personas, en relación con riesgos que calificó de considerables.

Ese hallazgo permitió a la Sala Séptima, una vez determinó evidencia objetiva relacionada con riesgos significativos para la salud, derivadas de la aspersión aérea con glifosato, determinar que el Consejo Nacional de Estupefacientes si bien podía reanudar el referido programa bien acreditando consideraciones técnicas y jurídicas o modificando el ingrediente activo de los herbicidas, debía cumplir con unos estándares

básicos y por ello adoptó *“medidas transitorias para evitar que una eventual reanudación del PECIG redunde en violaciones de los derechos fundamentales”*.

Esas medidas, en modo alguno, se establecieron como reglas fijas, por el contrario, en el texto de la providencia se señaló que lo que correspondía al Gobierno nacional era propiciar cambios normativos que garantizaran una estructura decisoria que protegiera razonablemente a la salud, con la salvedad de que si esto no ocurría no podían reanudarse las operaciones del PECIG. Bajo ese criterio la Sala recabó sobre la necesidad de que la estructura decisoria del PECIG o de los programas que lo reemplazaran, incorporarán garantías de protección de la salud y destacó que *“una posible herramienta para hacerlo es que la regulación de control de riesgo de salud sea realizada de manera independiente por un órgano distinto al Consejo Nacional de Estupefacientes”*, pero advirtió otras posibilidades como que el propio CNE sometiera su regulación a un control independiente antes de ponerla en ejecución. La finalidad es que en el diseño se estableciera un proceso decisorio que a la par que garantizara una mayor eficacia en la destrucción de cultivos ilícitos, tuviese en cuenta los riesgos a la salud y al ambiente y tuviese espacios efectivos de participación con las comunidades.

Además de tales aspectos, en la decisión de la que se evalúa el cumplimiento también se determinó indispensable que el CNE contara con protocolos de actualización de los riesgos y que se incluyera *“una revisión automática de las decisiones, activada por las alertas de nuevos riesgos que puedan provenir de distintas entidades, donde la ausencia de decisión motivada por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes debe llevar a la suspensión automática de la actividad, exigible al juez de tutela o a quien determina la autoridad competente. La Corte no indicará de parte de qué entidades deben venir estas alertas de riesgos, pero sí ordenará que, como mínimo, se contemple a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, y al Ministerio Público”*. Es decir que la Sala fijó un estándar básico, sin excluir que el Consejo Nacional de Estupefacientes pudiese acoger otros parámetros que le permitieran cumplir, de mejor manera, con la protección de los derechos a la salud y al ambiente sano, de allí que sigue siendo viable la ponderación, tal como lo hizo en la Resolución 6 de 29 de mayo de 2015<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> En la referida Resolución 6/2015 el CNE realizó un test estricto de proporcionalidad relacionado con el PECIG. Determinó que aun cuando su fin es legítimo y el medio es idóneo no es necesario porque *“teniendo en cuenta los diversos instrumentos existentes de lucha contra las drogas, es posible argumentar a favor de otras estrategias que pueden tener efectos similares o incluso más eficientes que el PECIG, entre ellas, por ejemplo, el programa de sustitución de cultivos, de desarrollo alternativo o incluso de erradicación manual. Así mismo estableció el CNE que en el marco del PECIG no eran proporcionales los costos y los beneficios constitucionales, pues “la eficiencia de una estrategia de*



En punto a la investigación científica que sirviera de soporte para el CNE en la sentencia T-236 de 2017, la Corte destacó que las investigaciones científicas debían evaluar lo más completa y objetiva posible las afectaciones a la salud y al ambiente, sin que ello pudiera suponer el veto en relación con las investigaciones que, desde distintos ámbitos, e incluso de organismos internacionales pudiesen ser útiles.

Como la Corte en su momento encontró deficiencias en los procedimientos de queja, que persisten en la actualidad, según las intervenciones recibidas en la audiencia, y que impedían presentar y tramitar a los habitantes de las regiones afectadas las quejas originadas tras la puesta en marcha del PECIG, recabó en la necesidad de establecer un método independiente e imparcial, que imposibilitara que la autoridad que ejecutara la aspersión fuese la misma que decidiera; además que se permitiera un verdadero acceso a los mecanismos de queja, dado que su complejidad impedía determinar su alcance e incidencia, lo que impedía no solo la indemnización sino el control en la evaluación del riesgo. Es decir que, al igual que los otros elementos la sentencia recabó unos lineamientos mínimos para que el Consejo Nacional de Estupefacientes, que para ese momento ya había suspendido el PECIG fortaleciera su política de lucha contra las drogas y previniera afectaciones a la salud y al ambiente, como bien lo desarrolló en la Resolución 06/2015.

Incluso sobre esa base es que la Sala de Revisión determinó que cualquier decisión debía fundarse en evidencia objetiva y concluyente, expresamente señaló que *“No son constitucionalmente admisibles las decisiones que se fundamenten en meras hipótesis y conjeturas, o en una sola investigación que establezca o descarte un peligro de daño. Las autoridades deben hacer uso de todas las capacidades que tengan para obtener información sobre los riesgos de las distintas opciones de política de lucha contra las drogas, y evaluar objetivamente dichos riesgos frente a los beneficios que pueda reportar cada opción. Solo con base en dichas evaluaciones puede fijarse de manera responsable el nivel de protección adecuado para la salud y el medio ambiente”*.

Con tales parámetros se estimó que el PECIG desarrollaba un programa cuyo impacto (i) no se estudió de manera completa; (ii) existían importantes controversias sobre los riesgos asociados a la sustancia escogida para ejecutar el programa; (iii) los estudios existentes no revisaban la situación en el terreno en las zonas apartadas de Colombia, donde se dan las mayores

---

*lucha contra las drogas no constituye justificación suficiente para privilegiarla frente al probable riesgo que ella pueda producir en la salud y el medio ambiente sano en la ciudadanía” y por ello determinó en su momento la imposibilidad de que el PECIG superase el examen constitucional de proporcionalidad.*

concentraciones de cultivos ilícitos y por tanto la mayor probabilidad de aspersión; (iv) las poblaciones afectadas por las aspersiones ejecutadas en el marco del PECIG tienden a ser sujetos de especial protección; (v) debido a la distribución geográfica de los cultivos ilícitos, el PECIG también tiende a afectar los territorios con las mayores riquezas naturales y biodiversidad del país.

Tales aspectos condujeron a la Sala a exigir que la reanudación se fundara en evidencia objetiva y concluyente que demostrara ausencia de daño para la salud y el medio ambiente, con la claridad de que *“Esto no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”*. Aun cuando este aspecto no quedó inserto en la parte resolutoria para la Sala Plena es claro que es un aspecto inescindible.

En este punto es importante precisar que, en la Sentencia T-236 de 2017, la Sala Séptima de Revisión recopiló cinco líneas jurisprudenciales sobre el principio de precaución, como son: (i) la norma compatible con el derecho nacional colombiano; (ii) la norma que faculta a las autoridades para actuar; (iii) la norma aplicable por los jueces para imponer deberes a las autoridades y a los particulares; (iv) la regla que funge como criterio interpretativo; y (v) la regla de apreciación probatoria.

De estos escenarios jurídicos-fácticos, consideró que la tercera (iii) línea jurisprudencial era relevante para el caso, la cual impone deberes a las autoridades y particulares en relación con el principio de precaución, Tales mandatos son controlar razonablemente el riesgo<sup>29</sup>, cumplir la regulación existente<sup>30</sup> y observar la obligación de no hacer<sup>31</sup>. Indicó que en la construcción de esos mandatos prescriptivos se ha debatido en torno al estándar probatorio, pues es una cuestión técnica que requiere experticia. Por tanto, la Corte ha iniciado su análisis verificando si se cumplieron adecuadamente los deberes de regular razonablemente el riesgo y observar la normatividad de esta.

---

<sup>29</sup> Sentencias C-988 de 2004, C-502 de 2012 y C-166 de 2015, casos en los que se avaló la regulación de los riesgos que podrían causar los plaguicidas genéricos con registro conocido, la exoneración de la revisión técnico-mecánica para vehículos extranjeros que transitan temporalmente en Colombia y declaró inexecutable la norma que permitía a los técnicos electricistas diseñar instalaciones eléctricas de medio nivel

<sup>30</sup> Un ejemplo de este tipo de regla es la Sentencia T-299 de 2008, decisión en donde se ordenaron aplicar el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (Retei) que no habían sido tenidas en cuenta. A su vez, en Sentencia T-154 de 2013, caso en que se ordenó aplicar las recomendaciones de la OMS que según la Corte salvaguardar la salud de la población.

<sup>31</sup> Sentencias T-1077 de 2012 y T-397 de 2014 ordenaron regular la distancia prudente entre las torres de telefonía móvil y las viviendas, instituciones educativas y hospitales.

Con base en los criterios enunciados, se advirtió que el Estado debería tener en cuenta el umbral de aplicación del principio de precaución, el grado de certidumbre del riesgo, el nivel de riesgo aceptado, las medidas a adoptar para conjurar el peligro y la temporalidad de estas. Sobre el particular, indicó que los riesgos que causa la aspersión aérea de glifosato no han sido regulados razonablemente por las autoridades administrativas, y la regulación existente no ha sido aplicada de manera diligente.

Ante esa situación, la Corte ordenó que debían adoptarse medidas dirigidas a regular los riesgos y reducirlos. Entonces cada condicionamiento fijado en la orden cuarta es relevante para regular e identificar de forma adecuada el riesgos, a saber: i) una regulación imparcial y enfocada a los riesgos de la salud; ii) el diseño de un modelo de evaluación del riesgo continuo, en el marco de un proceso participativo y técnicamente; iii) la inclusión de un esquema de revisión automática de las decisiones; y iv) la implementación de ajustes en los procedimientos de queja, los cuales deben ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo. Toda la investigación científica debe poseer garantías de rigor, calidad e imparcialidad.

Ahora bien, la Sala encontró la necesidad de precisar los condicionamientos adoptados en la mencionada sentencia, con el fin de facilitar el cumplimiento de la decisión y obtener una regulación que evalúe el riesgo de manera omnicomprendensiva. Ello por cuanto, en la Sentencia T-236 de 2017, se concluyó que el uso de glifosato mediante aspersión aérea produce un riesgo significativo y el Estado colombiano posee una regulación insuficiente para evaluar esa actividad.

Al respecto, la Sentencia T-236 de 2017 advirtió que el enfoque precautorio requiere de evidencias básicas de la existencia de riesgo o de la ausencia de este, o sea, exige un grado de certidumbre (Ver Supra 5.3). Ello se logra con evidencia objetiva, esto es, como se dijo con antelación, la que está fundada en estudios científicos elaborados con las metodologías aceptadas por la comunidad académica y científica.

A su vez, esa idea se respalda en la Declaración de Río, la cual en su Principio 15 advirtió que *“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*. Cabe acotar la Sentencia T-236 de 2017 hizo referencia expresa a ese instrumento internacional en los apartados 5.27. y 5.4.2.8.

Los criterios descritos para concluir la ausencia de daño han sido utilizados por el Gobierno Nacional en todo ese proceso de regulación del riesgo de la aspersión aérea con glifosato. Sobre el particular, en la Resolución 6 del 29 de mayo de 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes enfatizó el grado de certidumbre y de probabilidad de ese químico como factor probable de cáncer<sup>32</sup>. En igual sentido, en la Resolución 1214 de 2015, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales aseveró que el artículo 1o de la Ley 99 de 1993 indica que *“cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”*.

Inclusive, en aplicación del principio de precaución, en Resolución 1524 de 2016, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales excluyó ciertas zonas de la aspersión terrestre con glifosato en el marco de ejecución del PECAT<sup>33</sup>, como son: i) la ronda de los ríos, caños, nacaderos y demás cuerpos o cursos de agua (lénticos y lóticos) en la franja de 10 metros, paralelo a la cota máxima de inundación; ii) la franja de 10 metros de carreteras troncales; iii) las viviendas aisladas, caseríos, centros poblados, cascos urbanos, centros educativos, centros de salud, sitios recreativos y religiosos, con una franja de protección de 10 metros a la redonda; iii) los resguardos indígenas y comunidades étnicas legalmente reconocidas; iv) los proyectos productivos; v) las zonas frágiles ambientalmente (humedales RAMSAR, manglares, páramos); y vi) Áreas protegidas del SINAP, (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), entre las que se encuentran los parques naturales.

Las restricciones fijadas en el PECAT se aplican para el PECIG. Esa extensión de la salvaguarda de los ecosistemas se sustenta en el principio de precaución. Por ende, si se excluyen zonas de aspersión terrestre con glifosato, con mayor razón debe impedirse la fumigación aérea con el mencionado químico en esos lugares, pues la segunda actividad posee un riesgo más elevado que la primera. En aplicación del argumento a fortiori, la mayor razón se representa en el riesgo significativo que origina la actividad de la aspersión aérea y terrestre de glifosato que fue identificado en la Sentencia T-236 de 2017 y la Resolución 1524 de 2016.

---

<sup>32</sup> Preciso a Resolución 6 de 2015 *“Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta: De acuerdo con lo reseñado por el Ministro de Salud, la conclusión del informe de IARC es: la sustancia denominada glifosato es un "probable carcinogénico para humanos (Grupo 2A). Por tanto, dadas las calidades de la organización involucrada en los mencionados estudios y la conclusión alcanzada, se puede afirmar que, aun cuando no hay certeza absoluta, sí existe un principio de certeza científica en este caso”*.

<sup>33</sup> Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato

Por ende, la Sala Plena debe insistir que lo dicho en la sentencia de 2017 es que la *“evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente”* ha de entenderse en los términos del apartado final del numeral 5.4.3.6 de la parte motiva de la sentencia, es decir, que *“no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”*. Lo anterior, porque el principio de precaución opera frente la incertidumbre y la ausencia de certeza científica.

Adicional a lo anterior considera la Sala Plena pertinente precisar que además de los reseñados estándares fijados en la Sentencia T-236 de 2017, que debe cumplir de buena fe, existe otro también necesario al momento en que el Consejo Nacional de Estupefacientes decida poner en práctica cualquier programa de erradicación de cultivos de uso ilícito y que tiene que ver con el desarrollo del Punto 4 del Acuerdo final, relevante a efectos de esta discusión y vinculante para las autoridades estatales, lo cual se desarrollará en el siguiente acápite.

### **Lucha contra el narcotráfico**

Durante el desarrollo de la audiencia, varios intervinientes indicaron que existe una relación de causalidad entre la decisión de suspensión del Programa de Erradicación Aérea con Glifosato y el aumento de cultivos de uso ilícito en el país. Sostuvieron que la falta de aspersión con el herbicida ha sido la causa eficiente que ha permitido que Colombia pase de 48.000 hectáreas en 2012, a más de 171.000 ha en 2017. No obstante, otros participantes afirmaron que tal relación de causalidad “perfecta” no existe y que, por el contrario, el aumento se debe a diferentes motivos de alta complejidad que superan la simple ausencia de aspersión aérea. En esa medida, consideraron que un primer aspecto a dilucidar tiene que ver con las causas que han llevado al incremento de la cantidad de hectáreas de cultivos de uso ilícito. Ello como condición para una adecuada comprensión del problema y su solución<sup>34</sup>.

La falta de claridad sobre el peso de cada una de las variables que llevan a que se produzca un aumento del número de hectáreas cultivadas en el país, oscurece el debate sobre si erradicar cultivos prescindiendo de la aspersión aérea es la causa principal del incremento de los mismos; por ello, una comprensión de todas las dimensiones del problema de la lucha contra las

---

<sup>34</sup> Cfr. Intervenciones durante la Audiencia Pública de 7 de marzo de 2019 del Señor Presidente de la República, Doctor Iván Duque Márquez, del Señor Fiscal General de la Nación, Doctor Néstor Humberto Martínez, del Señor Ex Presidente de la República, Doctor Juan Manuel Santos Calderón, y del experto Camilo González Posso.

drogas, y la importancia específica de la aspersión aérea con glifosato exige que haya precisión sobre las fechas en las que aumentó el número de hectáreas y los lugares en que se produjo.

En un primer momento, la Sala Plena desea ser explícita y poner de presente que el aumento de cultivos de uso ilícito es un problema de proporciones mayúsculas y con consecuencias negativas para las personas, la sociedad y el Estado Colombiano. La Corte reconoce perfectamente las implicaciones gravísimas del aumento de las hectáreas de cultivos ilícitos para la sociedad colombiana; sus consecuencias en la degradación de la seguridad y soberanía del Estado y sus instituciones, el aumento de la corrupción pública, así como las relaciones del cultivo ilícito y el lavado de capitales, y la violencia de bandas de crimen organizado<sup>35</sup>, así como la afectación y destrucción de ecosistemas sensibles como consecuencia de la deforestación y contaminación que produce la exportación de cocaína.

Estudios allegados al expediente de tutela, y discutidos durante la audiencia, fueron contundentes en indicar que el aumento de cultivos de uso ilícito permite que actores ilegales vinculados a redes de crimen transnacional tengan acceso a importantes recursos económicos, y se configuren como actores violentos que compiten con las autoridades estatales en la regulación de los conflictos sociales. Expertos han señalado que los mercados de economías ilegales (narcotráfico, por ejemplo) producen violencia privada, la cual, a la postre, compite y desplaza el ejercicio legítimo de la fuerza por parte de las instituciones constitucionales<sup>36</sup>.

Aunado a ello, dada su ilegalidad y con el fin de mantenerlos fuera de la persecución estatal, como tendencia, dichos cultivos se ubican en zonas de frontera agrícola, es decir, aquellos espacios en los que el bosque o la selva y la tierra cultivable colindan. Con ello, el aumento de los cultivos de uso

---

<sup>35</sup> Documento Final del Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016. UNGASS 2016.

<sup>36</sup> Fernando Cubides explica que las economías ilegales se rigen por la racionalidad económica, motivo por el cual, ante el incumplimiento de un acuerdo entre negociantes, los actores buscan el cumplimiento de las obligaciones. La diferencia fundamental entre la economía legal y la ilegal, es que el actor legal inicia un proceso judicial ante los jueces competentes, buscando el cumplimiento de los contratos, mientras que, en la economía ilegal, debido a que no puede acceder a la administración de justicia, el cumplimiento de los acuerdos se produce a través de violencia. Cfr. Rangel, Alfredo y Tobón Ramírez, William. El poder Paramilitar, Fundación Seguridad y Defensa. 2005. En el mismo sentido, Diego Gambetta quien explica que las economías ilegales generan violencia privada, lo cual, a la postre afecta la seguridad de los Estados. Cfr. Gambetta, Diego, La Mafia Siciliana, el negocio de la protección privada, Fondo de Cultura de Económica de México, 2007. Finalmente ver “Documento Final del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016” que precisa que el cultivo de usos ilícitos tiene estrechos vínculos con otras formas de delincuencia organizada, como el blanqueo de dinero, la corrupción y otras actividades delictivas.

ilícito se hace a costa de deforestar terrenos de ecosistemas como la selva amazónica, y el bosque de la altillanura.

Tal como fue definido en la Sentencia T-236 de 2017, la Corte constata que existen investigaciones<sup>37</sup> y decisiones judiciales relacionadas con el eventual efecto nocivo del herbicida Roundup (glifosato), pues usado en las cantidades y concentraciones necesarias para la aspersión aérea con el objetivo de acabar el arbusto de la planta de coca, y en contravía de las especificaciones que indica el proveedor, pueda convertirse en un químico que llegue a afectar la salud de las personas y del ambiente.

Según el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos en Colombia, publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el año 2017, en Colombia había 170.000 hectáreas de cultivos de coca, con lo que se evidencia un aumento de 103.000 en relación con las 68.000 que existían una década atrás. Con base en el mencionado informe, se puede afirmar que, durante los primeros años del siglo XXI, se produjo una reducción en el número de hectáreas, pasando de un poco más de 140.000 a inicios del año 2001, hasta llegar a menos de 48.000 en el año 2012. No obstante, a partir del año siguiente, 2013, se ha presentado un aumento sostenido hasta llegar a las 170.000. Según información la Presidencia de la República en el año 2018, Colombia llegó al récord histórico de 209.000 hectáreas cultivadas.

Sin embargo, como lo indicó Olivier Inizan, Representante Regional de la UNODC, en su escrito dirigido a la Corte Constitucional, el escenario de aumento absoluto de cultivos ilícitos debe ser contrastado con análisis regionales y locales, en los cuales, se han presentado reducciones. Indicó que *“En Colombia, existen escenarios de reducción de los cultivos de coca, pero también de incremento. Por ejemplo, el 28% de los municipios afectados por coca, tenían menos en 2017 que en 2016. En el caso de Tumaco, la coca se redujo un 16% y 11 municipios que habían reportado presencia de cultivos de coca en 2016, no estuvieron afectados en 2017”*<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> United States District Court. Northern District of California. Edward Hardeman vrs. Monsanto Company. San Francisco, California, March, 27, 2019. No. C 16-00525 VC. En el mismo sentido, Dwayne Johnson v. Monsanto, Agosto 10, 2018. CGC-16-550128 “The jury found unanimously that Monsanto’s glyphosate-based Roundup weed killer caused Mr. Johnson to develop NHL, and that Monsanto failed to warn of this severe health hazard. The jury also found that Monsanto acted with malice, oppression or fraud and should be punished for its conduct.”. En el mismo sentido Durante el desarrollo de la audiencia, la Sala Plena de la Corte escuchó expertos que referencian que la aspersión aérea de glifosato en las concentraciones y a través de los procedimientos que se realizan en Colombia, producen afectaciones negativas en la piel, el sistema digestivo, el sistema reproductivo de mujeres, e incluso, hay estudios que relacionan la aspersión el aumento de la incidencia de un tipo de cáncer.

<sup>38</sup> Intervención escrita de Oliver Inizan dirigida a la Corte Constitucional para la audiencia pública de 7 de marzo de 2019.

Ejemplo de lo anterior es la región de Meta y Guaviare, donde, durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, se presentó una alta densidad de cultivos ilícitos, pero en contra del contexto de aumento de hectáreas de los años 2013-2018, se produjo una disminución de cultivos. El informe de la oficina de Naciones Unidas explica que: *“La región Meta-Guaviare fue, históricamente, una de las regiones con mayor concentración de coca: en 2017 presentó una reducción del 15%, al pasar de 12.020 ha a 10.500 ha, lo que representa un 6% del total nacional. A escala departamental, Guaviare presentó una reducción del 28% del área sembrada y Meta tiende a la estabilidad, con un mínimo incremento del 2%, tendencia asociada principalmente a las intervenciones tanto de erradicación manual forzosa como de la implementación de los acuerdos de sustitución voluntaria.”*<sup>39</sup>

El Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) titulado *“monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”* señala que, en dicho año, Colombia alcanzó su máximo histórico de 171.000 hectáreas con una tendencia a *“la concentración de los cultivos principalmente en el Catatumbo, el bajo Cauca y la frontera sur de Colombia. El 44% de la coca del país está concentrada en sólo 10 municipios”*.

Como se observa, a partir del año 2013 y especialmente concentrado en zonas de frontera, se ha constatado un aumento de hectáreas de cultivos de uso ilícito. Sobre este aspecto, varios intervinientes en la audiencia llamaron la atención que, en el año 2008, el Estado de la República de Ecuador demandó al Estado colombiano ante la Corte Internacional de Justicia, por la fumigación aérea con *“herbicidas tóxicos en localidades próximas a la frontera con el Ecuador o a lo largo de esta”*. En el segundo semestre del año 2013<sup>40</sup>, los dos jefes de Estado llegaron a un acuerdo que permitió que Ecuador retirará la demanda contra Colombia<sup>41</sup>.

Sumado a esto, debe tenerse en cuenta los resultados evidenciados en el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ya citado, donde se indica que, en todo caso: *“Un análisis de recurrencia*

---

<sup>39</sup> Ibidem. pág. 56

<sup>40</sup> <https://www.icj-cij.org/files/annual-reports/2013-2014-es.pdf>

<sup>41</sup> Según dicho informe “105. De conformidad con las cartas recibidas de las partes, en el acuerdo de 9 de septiembre de 2013 se establece, entre otras cosas, una zona de exclusión en la que Colombia no realizará operaciones de fumigación aérea, se crea una comisión conjunta para asegurar que las operaciones de fumigación realizadas fuera de la zona no hagan que los herbicidas objeto de la causa se desplacen hacia el Ecuador y, en la medida en que ese desplazamiento no ocurra, se establece un mecanismo para la reducción gradual del ancho de dicha zona; con arreglo a las cartas, en el acuerdo se establecen parámetros operativos para el programa de fumigación de Colombia, se deja constancia del acuerdo entre los dos gobiernos sobre los intercambios de información en curso en tal sentido y se establece un mecanismo de solución de controversias.”



*de los lotes de coca identificados en 2017 en relación con la serie histórica de monitoreo 2011-2016, muestra que cerca del 90% de los lotes identificados ya habían sido detectados asperjados o erradicados previamente”.*

UNODC sostiene que, en la actualidad, la erradicación manual voluntaria se realiza en el marco del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS- soportado por el Decreto 896 de 2017. El PNIS promueve el desarrollo social y territorial a través de la implementación de proyectos productivos legales, el fortalecimiento de la articulación institucional y la producción de confianza entre las comunidades y las autoridades estatales.

En oposición a los procesos de erradicación voluntaria y consensuada con las familias productoras y las comunidades, la erradicación manual forzosa no involucra la participación de las comunidades y su objetivo es intervenir en la fase primaria de producción de estupefacientes. Este método es implementado por la Fuerza Pública, y en algunos casos con el apoyo de civiles, en grupos móviles de erradicación (GME). Conforme a la información aportada por el Señor Presidente de la República, Doctor Iván Duque Márquez, el número de estos grupos disminuyó de manera ostensible al final del último gobierno, pues de 209 se bajó a cerca de 30 en todo el país. El Jefe de Estado indicó que, desde el inicio de su periodo constitucional, ha aumentado el número de grupos móviles de erradicación hasta 100<sup>42</sup>.

El informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito indica que, en aquellas regiones y subregiones, en los que los programas de erradicación voluntaria del PNIS se desarrollaron de manera consistente se fortaleció la confianza entre las autoridades locales, la Fuerza Pública y las comunidades y se produjo una disminución e incluso eliminación de cultivos de uso ilícito<sup>43</sup>.

UNODC explicó que, conforme a la información que se cuenta, es posible afirmar de manera plausible que, en sí misma, la aspersión aérea de glifosato no elimina las hectáreas cultivadas pues el análisis indica que la aspersión se realiza en un 63% sobre hectáreas que habían sido asperjadas el año inmediatamente anterior.

---

<sup>42</sup> Según la información enunciada en audiencia pública por el Señor presidente de la República, desde el inicio de su periodo constitucional se han erradicado en torno a 80.000 hectáreas.

<sup>43</sup> En el informe se destacó que “Por el contrario, se identificaron zonas del país donde se presentó una reducción del área cultivada con coca, la región de Meta- Guaviare, con pequeñas excepciones en el PNN Sierra de la Macarena, el oriente de Putumayo y Caquetá, algunos sectores del Chocó y del Vichada y sectores del sur de Nariño. Esta tendencia se relaciona en un alto porcentaje con procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos en el marco del PNIS o con acciones de erradicación forzosa”.

A más de lo anterior, se constató, de la intervención de la experta Kristina Marie Lyons, que la aspersión aérea con glifosato sobre cultivos lícitos tiene un efecto negativo en las comunidades campesinas. Allí señaló que el PECIG, formalmente tenía un mecanismo de denuncia para que los campesinos afectados por la aspersión aérea obtuvieran una compensación (Resolución 00017 de 2001, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes y posteriormente anulado por providencia del Consejo de Estado<sup>44</sup>). Además destacó que los requisitos para acceder a la misma no tenían en cuenta la precariedad económica y social de las familias campesinas, lo que explicó así: *“En el transcurso de mi investigación en el municipio de Puerto Guzmán, Putumayo en el 2015, una región donde he realizado mi investigación y he acompañado procesos agro-ambientales con comunidades campesinas durante los últimos 15 años, descubrí que 2265 quejas han sido radicadas desde que la Dirección Antinarcóticos **de la Policía Nacional (la DIRAN) comenzó a procesarlas en el año 2001, y el 93.5% de estas quejas han sido rechazadas.** A nivel nacional encontré que de las 17, 643 quejas que han sido radicadas, **el 96% de ellas resultaron negadas o archivadas; 474 fueron procesadas para recibir compensación;** 14 personas no aceptaron la compensación ofrecida porque la indemnización no cubre el gasto implicado en viajar a recogerla”* <sup>45</sup> (negrillas y subrayado fuera del texto)

En todo caso, varios elementos concurren para explicar el aumento de hectáreas cultivadas: (i) la decisión de los Estados de Colombia y Ecuador del año 2012, en la que se determinó no asperjar en 20 kms de la frontera binacional; (ii) el aumento del consumo mundial de drogas; y (iii) la importante tasa de resiembra de los cultivos que habían sido asperjados con glifosato, lo cual pueden mostrar un fracaso relativo, de los medios de erradicación no consensuados y no participativos.

Frente a otros elementos relevantes en el aumento de cultivos ilícitos, expertos señalaron<sup>46</sup> que una importante variable tiene que ver con el permanente movimiento demográfico que se desarrolla internamente en el país, debido a que en algunas regiones de Colombia persiste un régimen de tenencia y explotación de la tierra que no garantiza el acceso a los campesinos, lo cual lleva a que muchos migren hacia espacios en los que

---

<sup>44</sup> La Resolución 0017 de 4 octubre de 2001 fue declarada nula por el Consejo de Estado en sentencia del 25 de julio de 2013, puesto que, en criterio del Alto Tribunal, el Consejo Nacional de Estupefacientes no tiene competencia para regular el tema de reconocimiento de perjuicios relacionados con el PECIG. Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, 25 de Julio de 2013 Exp. 00129-0- Citado en Arenas Mendoza, Hugo Andrés. La Responsabilidad Extracontractual del Estado Colombiano por las fumigaciones con glifosato. Grupo editorial Ibáñez, Bogotá. 2019, pág. 87.

<sup>45</sup> Intervención de la experta Kristina Marie Lyons.

<sup>46</sup> Intervención del profesor Andrés López Restrepo.

escapan de las grandes haciendas, pero a costa de asumir la posición de colonos, es decir, personas que se asientan en las fronteras agrícolas.

Durante las últimas décadas del periodo colonial, y las primeras del periodo republicano, cientos de familias campesinas migraron hacia los valles interandinos, especialmente del Magdalena, con el fin de cultivar tabaco (nicotina), producto que se exportaba y se cotizaba con altos precios internacionales para la producción de cigarrillos. Entorno a la exportación del tabaco se produjo una fuerte migración de familias campesinas. Posterior al ciclo del tabaco, se produjo la migración hacia el occidente del país, de la mano del cultivo y producción de café (cafeína) con las mismas finalidades, la exportación a mercados internacionales. Ahora, y desde hace más de tres décadas, la migración interna de colonos se produce hacia regiones que antes eran frontera agrícola, hacia la altillanura amazónica y de la Orinoquia, y en la que, en algunas ocasiones, el cultivo que permite la subsistencia es la planta de coca, con miras a la producción de cocaína. En esto son coincidentes la historiografía nacional y el más reciente informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que afirma<sup>47</sup>:

“En los 17 años de monitoreo, los análisis de estos patrones permitieron definir cuatro escenarios donde se facilita o dificulta el establecimiento de cultivos ilícitos. // 1. *Espacios de ruralización*: se caracterizan por el abandono de cultivos de coca, seguidos de la incorporación de tierras en procesos de producción lícita, se evidencia un desarrollo de la malla vial e infraestructuras. // 2. *Frentes de colonización*: en estas zonas se combinan actividades como deforestación, praderización y cultivos de subsistencia con una alta presencia de cultivos ilícitos. // 3. **Puntas de colonización: se consideran las zonas de avance de los cultivos ilícitos a través de la hidrografía.** // 4. *Selvas o bosques de tierra firme*: son las nuevas áreas para el establecimiento de cultivos ilícitos donde los cultivos de coca se encuentran predominantemente en una matriz de vegetación natural.”<sup>48</sup>

Se observa entonces que, la literatura especializada y el informe de la oficina de Naciones Unidas son coincidentes en señalar que, uno de los aspectos que determina el aumento de hectáreas cultivadas con plantas de uso ilícito son los movimientos demográficos y colonizaciones en zonas

---

<sup>47</sup> Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por cultivos ilícitos, 2017” (Bogotá: SIMCI-UNDOC, 2018)

<sup>48</sup> Ibid. pág. 32.

de frontera agrícola, aspecto que a su vez hunde raíces en el sistema de explotación de la tierra, y cómo dicha estructura, lleva a que una de las formas en la que los campesinos escapen de la pobreza y el abandono estatal, sea asumir el rol de colonos. Cuando asumen el rol de colonos, los campesinos se desplazan hacia regiones distantes (zonas de colonización), en las que, sin vías, caminos, generalmente en regiones de fronteras internacionales, el único producto agroexportable que garantiza el acceso a dinero y servicios es, desde los años setenta, la marihuana y más recientemente, la coca.

Con base en los documentos e intervenciones estudiados, en relación con la sentencia T-236 de 2017, la Corte reitera que, la aspersión aérea de glifosato es un instrumento para la lucha contra los cultivos de uso ilícito, pero únicamente si su utilización se produce en un contexto de ejecución técnica, y como parte de un programa riguroso en el que se elimine el riesgo derivado de dicha actividad.

### **Transformaciones en el debate de la lucha contra las drogas**

Debe hacerse explícito que, a finales del siglo XX e inicio del XXI, Colombia avanzó en la disminución de cultivos de uso ilícito, hasta alcanzar un mínimo de hectáreas cultivadas cercana a las 50.000 en el año 2012, no obstante, fue a partir de 2013 (la Sentencia T-236 fue proferida el 21 de abril de 2017, cuatro años después del aumento de cultivos), que empezó de nuevo el crecimiento de las hectáreas cultivadas.

Relacionado con lo anterior, es necesario poner de presente los cambios que han operado entre las instituciones internacionales y los gobiernos de los diferentes Estados, frente a lo que se denominó la “*guerra contra las drogas*”, pues de un solución que criminalizaba y perseguía a los productores de las sustancias sicotrópicas durante las décadas de los setenta y ochenta, hasta finales del siglo XX, desde hace varios años, gobiernos de diferentes continentes han hecho el tránsito hacia una política global integral, preventiva, con enfoque de derechos humanos y concentrada en la salud pública.

Ejemplo de lo anterior son los cambios en los documentos internacionales sobre la producción de sustancias psicotrópicas, que de obligaciones exclusivamente punitivistas han pasado a exigencias integrales y con enfoque de derechos. Ilustrativo es el Artículo 3 lit. a) numeral ii) de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 que prescribe que cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan

intencionalmente: “*el cultivo de adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 en su forma enmendada*”. En el mismo sentido, el mismo Artículo 3, numeral 2 precisa: “*A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posición, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas...*”.

Este modelo punitivista y prohibicionista tuvo consecuencias adversas y pobres resultados, pues durante más de tres décadas produjo el castigo de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, y no disminuyó ni de la producción ni del consumo. Muestra de lo anterior, fue la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) de 2016, la cual tuvo como principal objetivo evidenciar las consecuencias de la política prohibicionista y la urgencia de transitar hacia una política con enfoque de derechos y salud pública.

Más recientemente, el centro internacional sobre derechos humanos y política de drogas, en asocio con el Programa de las Naciones Unidas contra el VIH, y el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud publicaron el documento “lineamientos internacionales sobre derechos humanos y política de drogas” en el que se precisa que en la lucha contra las drogas la garantía de los derechos humanos y la protección del ambiente son interdependientes y se precisa que “*los Estados deberán garantizar seguridad, limpieza, salud, y un entorno sostenible para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, incluidos los derechos a la salud y un nivel de vida adecuado*”, así mismo que:

*De acuerdo con los esfuerzos para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos relacionados con un ambiente sano, los Estados deben:*

- (i) Asegurar que las medidas de control de drogas no causen deforestación, degradación de ambientes naturales, pérdida de biodiversidad, u otro daño ambiental ya sea dentro o fuera de sus fronteras geográficas.*
- (ii) Tomar medidas efectivas para prevenir y reparar los daños ambientales causados por las medidas de control de drogas en cultivos ilícitos y la producción, incluidos los pasos para limitar la exposición a pesticidas u otros productos químicos utilizados para erradicar dichos cultivos.*

- (iii) *Establecer y hacer cumplir zonas de amortiguamiento que prohíban o regulen la aplicación de pesticidas y otros productos químicos utilizados para la erradicación de cultivos de drogas alrededor de sitios sensibles, incluidos asentamientos humanos, granjas y fuentes de agua.*
- (iv) *Prohibir la fumigación aérea de pesticidas, herbicidas y otros productos químicos como método para prevenir y erradicar las drogas ilícitas los cultivos, cuando se carecen de pruebas de que dichos productos químicos no supongan ningún riesgo para la vida humana o el medio ambiente” (subrayado fuera del texto).*

Varios intervinientes señalaron que uno de los avances de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, se produjo con la inclusión en el Acuerdo Final de Terminación del Conflicto Armado (AFP) de lineamientos y estrategias en política de drogas que buscan una solución integral y dejan de lado las fallidas políticas de guerra a las drogas y el tratamiento del problema como un asunto militar y de seguridad nacional. En el acuerdo final, como documento de política pública en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, que obliga al gobierno nacional, se acoge la nueva visión que lo ubica como un asunto de salud pública y alinea las respuestas desde enfoques de respeto de los derechos humanos, género, diferenciales, étnico, territorial y de reconversión socioeconómica regional.

Esa visión consignada en el AFP retoma elaboraciones de organismos internacionales, lecciones aprendidas de varias décadas de iniciativas de desarrollo alternativo y recomendaciones de la comisión asesora para la política de drogas de Colombia (2015), la misión de expertos nombrada por la OEA (Resolución de 2014) y declaraciones de diversos sectores de la sociedad civil y de gobiernos en UNGASS 2016.

El punto 4 del Acuerdo de Paz, como documento de política pública en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, obliga al gobierno nacional (Sentencia C-630 de 2017), contempla un tratamiento diferenciado para todos los eslabones de la cadena de producción y distribución de drogas, y señala que debe aplicarse un nuevo enfoque integral que intensifique la lucha contra empresarios criminales que, dedicados al narcotráfico, pero distinguiendo entre los campesinos colonos pobres dedicados al cultivo y el resto de los elementos de la estructura de narcotráfico. Prescribe que las políticas públicas que aborden el fenómeno de drogas deben contar con la flexibilidad que permita incorporar nuevos conocimientos que las hagan más efectiva y detectar costos y daños no deseados, y que se *“dará un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas*

*ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales”.*

Señala que la solución pasa porque en las zonas más afectadas se deberá promover una política de sustitución voluntaria de cultivos sin afectar a las comunidades que subsisten de esta economía, para ello, deberá limpiarse el campo de munición sin explotar, y eliminación de minas antipersonas, así como, de manera conjunta y paralela del desarrollo y aplicación del punto uno del acuerdo final, relacionado con la implementación de una reforma rural integral (RRI) la cual contribuirá a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por estos cultivos.

El AFP parte de la premisa que la solución del problema de las drogas ilícitas requiere que las comunidades campesinas tengan una amplia participación y cuenten con las condiciones que les ofrezcan confianza con las instituciones. La construcción de esa confianza *“requiere la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar los cultivos ilícitos, para generar la sustitución voluntaria”.*

Como un programa parte y subordinado al punto de la Reforma Rural Integral, el punto 4° prevé el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos – PNIS- (4.1.2.) como la institucionalidad cuya función, entre otras, es *“promover la sustitución voluntaria de los cultivos, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades. Esos planes deberán generar oportunidades productivas para los cultivadores, contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible, fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo técnico, financiero, humano, de sus proyectos”*<sup>49</sup>.

En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor, a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación previo un proceso de socialización e información con las comunidades. En los casos en los que no haya acuerdos con las comunidades, el gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la

---

<sup>49</sup> Así lo reitera el punto 4.1.3.2.

erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.

Como se ve, el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato.

Como parte de la implementación, y con base en las facultades que otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016, se expidió el Decreto-Ley 896 de 2017 *“Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito”*, entre cuyos contenidos se lee:

**“Artículo 2. Objeto del PNIS.** El Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.”

Lo anterior es reiterado en el artículo 6 según el cual serán beneficiarios del PNIS las familias *“campesinas en situación de pobreza”* que derivan su subsistencia de los cultivos ilícitos y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016. Como se observa el programa parte de la premisa de que las familias campesinas acuden al cultivo de productos de uso ilícito, por situaciones relacionadas con la vulnerabilidad socioeconómica, y por ello, el Decreto Ley pone en cabeza del Estado la obligación de superar esas condiciones de marginalidad. Ello a su vez, como se verá inmediatamente, en perfecta concordancia con mandatos constitucionales contenidos en nuestra carta de derechos fundamentales.

Sobre este último aspecto, huelga señalar que en la Sentencia C-493 de 2017, la Sala Plena estudió la constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017 relacionado con la creación e implementación del programa nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS). En dicha providencia este Tribunal explicó que la norma desarrolla el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado y prioriza soluciones con base a enfoques de derechos humanos, e intervenciones integrales para atender la situación de las poblaciones campesinas más abandonadas. En esa medida, la Sala consideró que *“la promoción de la sustitución voluntaria permite enfrentar la expansión de los cultivos ilícitos mediante un programa*



*alternativo a la erradicación, lo que además de honrar lo pactado, cumple fines constitucionales relevantes”.*

Tal como lo indicaron los expertos escuchados en audiencia, y con base en el Decreto Ley 893 de 2017, el PNIS se ha venido implementando, durante los últimos dos años, de manera prioritaria en los municipios más afectados por los cultivos ilícitos, y en el contexto de los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Así, el balance que se debe hacer del mismo es apenas parcial y con base en información de un periodo de tiempo muy corto. No obstante, la política pública ya ofrece resultados positivos pues, según la información del gobierno nacional, y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en su último informe de febrero de 2019 *“ha verificado la erradicación de 34.000 hectáreas con resiembra de solo 0.6%”. A dicho programa se encuentran vinculadas más de 97.000 familias que han suscrito acuerdos de sustitución voluntaria, y se espera que se lleguen hasta las 132.000*<sup>50</sup>.

Sumado a ello, debe recordarse que el PNIS parte de la premisa de que los campesinos cultivadores de coca son, en su mayoría, personas en situación de alta vulnerabilidad que han permanecido alejadas de los servicios públicos ofrecidos por las instituciones estatales, y en esa medida, la intervención integral, exige superar la posibilidad de la punición, y en su lugar prioriza la atención social, dirigida a eliminar las condiciones socio-económicas que obligan a una persona a ingresar en un renglón de una economía ilegal.

El PNIS busca crear condiciones de confianza entre el Estado y las comunidades rurales, para que, a partir de ella, y con base en el principio de tratamiento diferenciado entre empresario de la droga (narcotraficante) y el campesino cultivador, se celebren acuerdos para que de manera conjunta, voluntaria y programada se realice la sustitución de los cultivos de uso ilícito. Se observa entonces que, los principios que orientan el PNIS, y tal como lo reconoció la Sentencia C-493 de 2017, materializan imperativos constitucionales relacionados con el tratamiento digno a la población campesina, y desde un enfoque de derechos humanos, por lo que se hace relevante tenerlos en cuenta al momento de definir sobre la reactivación de la aspersión aérea con glifosato.

Así las cosas, la Corte encuentra necesario señalar que el proceso de decisión sobre la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) por el Consejo Nacional de Estupefacientes debe surtirse

---

<sup>50</sup> Cfr. Informe de 2017 de la oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito. Se lee: “El Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) logró la vinculación de 54.027 familias al programa de 2017, mientras en junio de 2018 pasaron a ser 77.659 familias.

en los términos de la política pública del Estado que se deriva del punto cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos para su implementación y desarrollo, en los que, entre otros, se priorizan a cultivadores y cultivadoras vulnerables<sup>51</sup>.

### **Precisiones a la Sentencia T-236 de 2017**

De acuerdo con lo explicado en los acápites anteriores, la Sala Plena estima necesario hacer las siguientes precisiones:

(i) Las características incorporadas en la orden cuarta de la Sentencia T-236 de 2017 constituyen criterios que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha de tener en cuenta para decidir acerca de la reanudación del PECIG, y deben ser cumplidas de buena fe y atendiendo a sus finalidades.

(ii) La previsión del numeral 6° del ordinal cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017, en cuanto expresa que la decisión debe fundarse en *“evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente”* ha de entenderse en los términos del apartado final del numeral 5.4.3.6. de la parte motiva de la sentencia, es decir, que *“no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”*. En consecuencia, al momento de decidir acerca de la reanudación del PECIG, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá considerar y ponderar, en los términos previstos en la parte considerativa de la sentencia, toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere, por un lado, a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente, y, por otro, a la solución al problema de las drogas ilícitas, conforme a los instrumentos de política pública.

(iii) La decisión deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo, de acuerdo con lo señalado en la presente providencia.

---

<sup>51</sup> Así, y conforme lo señala el punto 4.1.3. del Acuerdo Final, se podrá utilizar la herramienta de la aspersión, una vez (i) en primer lugar, se haya implementado la política de sustitución voluntaria, si esta fracasa (ii) en un segundo momento se acudirá a la erradicación forzada manual, y, solo como tercera alternativa, y ante una nueva frustración; (iii) se podrá retornar a la aspersión aérea con glifosato, previa satisfacción de los estándares jurisprudenciales.

## **Análisis de la solicitud gubernamental**

La Sala Plena estima que no se configuran los requisitos jurisprudenciales para modificar la orden de amparo, como se mostrará a continuación<sup>52</sup>:

(i) *Reglas sobre las condiciones de hecho que impedirían el goce del derecho*: La orden cuarta es un mandato complejo que establece un procedimiento para valorar y controlar el riesgo que apareja la aspersión con glifosato. A su vez, la administración no allegó un plan de implementación, por lo que no puede hablarse de imposible cumplimiento, al no haber intentado materializar la directriz.

*La orden no significa una afectación del interés público*. En la Sentencia T-236 de 2017 y en la audiencia pública del 7 de marzo de 2019 quedó claro que la actividad analizada comprende unos riesgos para las comunidades. De ahí que gestionar el peligro que causa la aspersión aérea de glifosato con su evaluación y control entraña, precisamente, la finalidad de impedir una afectación al interés público. Así mismo debe recordarse que en el reciente informe de las Naciones Unidas titulado: “*Lineamientos internacionales sobre derechos humanos y drogas*” de marzo de 2019 en el que se explica que la lucha contra las drogas tiene límites infranqueables en el respeto de los derechos fundamentales de las personas. En el documento se precisa: “*La seguridad nacional puede invocarse para justificar medidas que limitan ciertos derechos sólo cuando se toman tales medidas para proteger la existencia de la nación o su integridad territorial o independencia política contra la fuerza o amenaza de fuerza*”<sup>53</sup>.

Ahora bien, el Gobierno Nacional advirtió que la modulación era indispensable para luchar contra el narcotráfico e impedir que aumenten los cultivos de coca. Sin embargo, como se advirtió, la profundización de esa problemática responde a una lógica multicausal y no solo se circunscribe a la aspersión aérea.

En este punto es importante anotar que la Sala Séptima de revisión intervino un programa de la política pública de lucha contra el narcotráfico y no en el resto. El Gobierno Nacional tiene a su disposición otros programas y planes para hacer frente a esa a ese flagelo. Y frente a los cuales, los resultados a corto y mediano plazo aparecen más eficientes. Debe recordarse que, la tasa de resiembra en hectáreas asperjadas con glifosato es alta (63%), en comparación con las hectáreas que son sustituidas dentro del PNIS (0.6%). Oliver Inizan precisó:

---

<sup>52</sup> Sentencia T-086 de 2003 así como Autos 097 de 2017 y 664 de 2017

<sup>53</sup> Traducción de la Corte Constitucional, el original es el siguiente texto “”

“Las familias vinculadas al PNIS están ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, donde se concentra el 66% de los cultivos ilícitos. El 94% de las familias vinculadas han cumplido con el compromiso de erradicar voluntariamente. Se han erradicado 34.767 hectáreas: 29.393 hectáreas certificadas por el UNODC y 5.374 hectáreas con erradicación asistida por parte de la fuerza pública.

Se ha realizado la verificación de resiembra y rebrote en 7 municipios, encontrándose que sólo en el 0.6% del área dedicada a cultivos en esos municipios se ha evidenciado estas actividades de resiembra.”<sup>54</sup>

El Estado debe tener claras las alternativas que tiene para implementar una política pública, en razón de que sólo de esta forma puede tomar una decisión racional y razonable en términos de eficacia y de protección de derechos. La falta de gestión del riesgo de la aspersion aérea de glifosato y de información que se requiere impide que una determinación con esas calidades sea tomada<sup>55</sup>, máxime cuando aun cuenta con distintas herramientas que incluso el Acuerdo Final de Paz fortaleció y en relación con las cuales existe el deber de cumplirlas de buena fe.

(ii) *la modificación debe estar encaminada a lograr el cumplimiento de la decisión en sentido original y el goce del derecho*: La modulación pretendida por el Gobierno Nacional consiste en reanudar el PECIG. Como se advirtió en el año 2017, la regulación del riesgo es indispensable para evitar que se produzcan daños a los derechos mencionados de las comunidades perturbadas con la aspersion aérea de glifosato. El procedimiento de la orden cuarta no fue cuestionado por el ejecutivo ni por algún interviniente en la audiencia del 7 de marzo de 2019.

(iii) *la modulación se refiere a aspectos accidentales*: La Sala Plena advierte que la modificación que pide el Gobierno nacional no es un aspecto accidental de la orden, toda vez que se trata del núcleo de protección de amparo. La solicitud de no reanudación es una medida transitoria que es el resultado de la aplicación del principio de precaución en materia ambiental. Así mismo, la modulación solicitada no procede, porque se refiere a la orden tercera, la cual tienen el carácter simple, al ser una obligación de no hacer. En Auto 664 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional

---

<sup>54</sup> Intervención de Oliver Inizan dirigida a la Sala Plena de la Corte Constitucional para la audiencia pública de 7 de marzo de 2019.

<sup>55</sup> ALLISON, GRAHAM, Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos, traducción de Margarita Bojalil. Publicación original en *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (Sep., 1969), 689-718

manifestó que la modificación de las órdenes sólo es posible en las órdenes complejas.

En relación con la orden cuarta, el Gobierno Nacional no solicitó una modulación, ni explicó en qué consistía la dificultad de cumplirla. Es más, nunca señaló que fuese imposible su observancia.

La Corte toma nota que el proceso de decisión de la administración debe respetar principios constitucionales y ajustarse a los parámetros de racionalidad. La orden cuarta contribuye a esos dos objetivos. El primero, como quiera que salvaguarda derechos fundamentales. El segundo, porque la materialización del remedio judicial permitiría a las autoridades recopilar información para adoptar una decisión racional y eficaz en términos de gestión administrativa.

(iv) *la nueva orden debe reducir en menor medida el estándar de protección concedida y compensar la disminución de manera inmediata y eficaz:* Levantar la orden de no reanudar el PECIG y permitir que ello se haga sin la regulación del riesgo significativo que genera la actividad de asperjar el glifosato por vía aérea es equivalente a eliminar la protección que otorgó la Sala Séptima en la Sentencia T-236 de 2017. El juez constitucional tiene vedado vaciar la medida de protección a un punto y nivel irrazonable en términos constitucionales. Así mismo, ese funcionario no puede premiar la inacción de las entidades condenadas con una modificación que dejaría sin sustento lo decidido por la Sala Séptima de Revisión.

En conclusión, la Corte Constitucional no encuentra satisfechas las exigencias jurisprudenciales para modular las órdenes tercera y cuarta. La primera, porque se trata de una orden simple que no es objeto de modificación, según la jurisprudencia. La segunda, por cuanto las entidades demandadas nunca manifestaron en sus memoriales y/o en la audiencia realizada el 7 de marzo del presente año que esa orden fuera imposible de cumplir. Además, relevar a la administración de gestionar el riesgo de la aspersión aérea de glifosato apareja dejar en la nada la protección de los derechos amparados en el año 2017.

### **Retroalimentación y ajustes en el procedimiento de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017**

La Corte evidencia que el asunto debatido implica la interacción de múltiples actores sociales, y la necesidad que se construyan espacios de diálogo institucional, así como de colaboración y coordinación. A su vez recuerda que la Sala Séptima de Revisión estableció un esquema de

seguimiento en donde el Ministerio Público tiene una tarea importante en la verificación de las órdenes emitidas en la Sentencia T-236 de 2017. Ante esa situación, se dispondrá, en atención a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 que el juez de tutela de primera instancia, esto es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Chocó continúe con la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017, de acuerdo a lo señalado en el presente proveído. Así mismo se solicitará al señor Procurador General de la Nación y al señor Defensor del Pueblo que acompañen en ese escenario el avance en el cumplimiento de las órdenes proferidas en la providencia mencionada.

### **Síntesis. -**

La Corte evaluó los avances en el cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017. En relación con la orden segunda sobre consulta previa, advirtió que aun cuando el Gobierno Nacional ha adelantado gestiones en relación con el proceso consultivo con las comunidades indígenas de Sabaletera, San Onofre y el Tigre y con el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita - COCOMAN- es necesario continuarlo y concluirlo, siguiendo las reglas incorporadas en la sentencia T-236 de 2017. Esto implica que, en el evento de no alcanzarse un acuerdo deberá procederse conforme con el apartado 4.7.5. según el cual será el Consejo Nacional de Estupefacientes, junto con los representantes de las principales autoridades étnicas de Colombia, los que determinen el grado de afectación de la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato -PECIG- en Nóvita – Chocó bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Asimismo, en relación con la orden cuarta de la Sentencia T-236 de 2017, precisó, acorde con una lectura integral del referido fallo, que los condicionamientos del proceso decisorio son estándares que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha de tener en cuenta para decidir acerca de la reanudación del PECIG, los cuales deben ser cumplidos de buena fe y atendiendo las finalidades de la sentencia.

Precisó que el apartado final del numeral 5.4.3.6. de la parte motiva de la T-236 de 2017 debe asumirse como desarrollo necesario para el entendimiento del condicionamiento 6° de la orden cuarta, relacionado con que la evidencia objetiva y concluyente que dé cuenta de la ausencia de daño para la salud y el medio ambiente *“no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”*. Enfatizó que, tal como lo señaló la sentencia T-236 de 2017, es el Consejo Nacional de Estupefacientes quien debe definir sobre la reanudación del PECIG previo

cumplimiento de los reseñados condicionamientos y una vez pondere, en los términos previstos en la parte motiva y resolutive de la sentencia, toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere, por un lado, a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente -en este caso mantener las restricciones en relación con el sistema de áreas protegidas-, y, por otro, a la solución al problema de las drogas ilícitas, conforme a los instrumentos de política pública.

Además de lo anterior la Corte encontró necesario señalar que el proceso de decisión sobre la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) por el Consejo Nacional de Estupefacientes debe surtir en los términos de la política pública que se deriva del punto cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos para su implementación y desarrollo.

Finalmente, la Sala Plena determinó que es la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Chocó, como Juez de Primera Instancia de la tutela, la autoridad judicial que debe asegurar el cumplimiento del proceso consultivo en particular y de la sentencia T-236 de 2017 en general, en los términos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO. - REQUERIR** a las autoridades designadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes para que continúen y concluyan a la mayor brevedad posible el procedimiento de consulta con las comunidades étnicas y el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita (Chocó). Asimismo, REQUERIR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que supervisen, de manera conjunta, el cumplimiento de lo dispuesto en el ordinal segundo de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017. La verificación del cumplimiento de lo aquí dispuesto continuará a cargo del juez de primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**SEGUNDO. - REITERAR** que para la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con

Glifosato (PECIG), suspendido mediante las Resoluciones 006 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes y 1214 de 2015 de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), deberán cumplirse los requisitos previstos en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017, con las precisiones de este auto.

**TERCERO. - PRECISAR** el proceso decisorio al que se refieren los ordinales tercero y cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017, en el sentido de que:

(i) Las características allí dispuestas constituyen criterios que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha de tener en cuenta para decidir acerca de la reanudación del PECIG, y deben ser cumplidas de buena fe y atendiendo a sus finalidades.

(ii) La previsión del numeral 6° del ordinal cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017, en cuanto expresa que la decisión debe fundarse en “evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente” ha de entenderse en los términos del apartado final del numeral 5.4.3.6. de la parte motiva de la sentencia, es decir, que “no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”. En consecuencia, al momento de decidir acerca de la reanudación del PECIG, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá considerar y ponderar toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere, por un lado, a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente, y, por otro, a la solución al problema de las drogas ilícitas, conforme a los instrumentos de política pública.

(iii) La decisión deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo.

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Presidenta



CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*(Con aclaración de voto)*

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHELSINGER  
Magistrada  
*(Con impedimento aceptado)*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*(Con aclaración de voto)*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

## ANEXO I

### A. Audiencia pública del 7 de marzo de 2019

#### 1. Bloque de las autoridades del Gobierno Nacional

##### 1.1. Presidente de la República. Doctor Iván Duque Márquez

En primer lugar, el Señor Presidente quiso ampliar el contexto en el que debe entenderse. En su criterio, las órdenes contenidas en la Sentencia T-236 de 2017, puntualmente a que la Corte mire el asunto como una disputa para la defensa y la protección del orden constitucional, al considerar que la verdadera discusión no se enfoca en el uso del glifosato, sino sobre la amenaza y los riesgos que enfrenta el país respecto del aumento de los cultivos ilícitos, y cómo este aumento pone en riesgo la institucionalidad y los derechos fundamentales de todos los colombianos, “especialmente de aquellos más vulnerables”.

Expuso que, desde el año 2013 y hasta el 1º de agosto del 2018, el país tuvo un crecimiento histórico en los cultivos ilícitos, y que dicha expansión tiene implicaciones respecto de los derechos económicos, sociales y ambientales de la población. Prácticamente se quintuplicaron los cultivos ilícitos. Esa situación amenaza, no solo el orden público, sino el orden constitucional de aquellos lugares donde se ha producido el aumento, y afecta los derechos sociales, económicos y culturales de las poblaciones campesinas, “flagela a quienes han estado en la economía lícita”<sup>56</sup>.

Explicó que, si se compara el número de hectáreas cultivadas de Colombia, Perú y Bolivia, se constata que en nuestro país ha habido un aumento exponencial desde el año 2013. Resaltó que, de esta manera, el debate no se centra exclusivamente en el uso del herbicida, sino en la necesidad de que el Estado Colombiano cuente con todas las herramientas disponibles para la erradicación, y la lucha contra los cultivos ilícitos, por supuesto, todas ellas, usadas adecuadamente, y en estricto apego a los criterios de prevención y precaución fijados en la sentencia T-236 de 2017. Con base en la Sentencia SU-476 de 1997, el señor Presidente argumentó que el mantenimiento del orden público es una obligación constitucional y una condición para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Precisó que Colombia lleva estadísticas sobre el número de hectáreas cultivadas. En efecto, desde el año 1993 existían alrededor de 50.000; en

---

<sup>56</sup> Minuto:00:05:00

1999 se llegó a las 180.000, y a partir de allí se empezaron a erradicar combinando todas las herramientas hasta las 60.000 del año 2012, “algo sin precedentes”<sup>57</sup>. Entre esas alternativas estaba (i) la erradicación manual, (ii) el pago por servicios ambientales, (iii) el desarrollo alternativo, y (iv) el uso de glifosato. Afirmó que ese uso se hizo siempre, buscando la participación de las autoridades locales, y buscando la no afectación de terceros, porque desde el primer momento se tuvo claro que esta herramienta no podía ser usada de manera indiscriminada.

De la misma manera, expuso que, a la par del aumento de los cultivos de uso ilícito, se ha dado una mejora considerable en la productividad de los mismos, especialmente, en lo que se refiere a la coca, pues se pasó de 3 cosechas al año, para ahora, extraer 6 cosechas en el mismo periodo de tiempo. En criterio del Señor Presidente, es en ese contexto donde debe darse el debate sobre el glifosato: en el momento de mayor aumento de hectáreas y de productividad.

Así mismo, echó de menos que no se dice nada sobre los más de 4 millones de litros de ácido sulfúrico que llegan a la selva húmeda de Colombia, necesarios para la producción de cocaína, los más de 3 millones de litros de amoníaco, ni de los 248 mil litros de ácido clorhídrico, o los millones de litros de gasolina. Precisó así que, según cifras del gobierno nacional, por cada hectárea cultivada de coca, se afecta 1.8 hectáreas de selvas húmedas.

Además señaló que las dimensiones del negocio del narcotráfico afectan negativamente la economía y la institucionalidad de las regiones donde hay cultivos ilícitos, pues implica que aparece el lavado de activos y la cooptación de las instituciones públicas.

Argumentó que la Corte Constitucional debe asumir la reflexión dirigida a determinar qué se hizo bien entre el año 1999 y 2012, para que se diera la reducción sostenida de los cultivos ilícitos, ¿cuáles fueron las herramientas que se empleaban y cómo se emplearon? y reiteró que para la disminución de hectáreas fue fundamental la aspersión aérea.

Precisó que un grupo de erradicadores manuales puede abarcar 2 o 3 hectáreas día, mientras a través de la aspersión aérea se pueden afectar más de 120 hectáreas al día, de igual manera, indicó que la erradicación manual es más costosa que la erradicación con glifosato.

---

<sup>57</sup> Minuto :00:12:50

Alertó a la Sala Plena sobre la existencia de falsos dilemas relacionados con la decisión reactivar la aspersión. Uno de ellos, relacionado con el impacto ambiental del glifosato, y sostuvo que (i) el glifosato se usa de manera recurrente en cultivos lícitos, y (ii) en todo caso, su utilización debe ir acompañada de la aplicación de fuertes protocolos que mitiguen sus eventuales consecuencias. Un segundo dilema que denunció tiene que ver con que, muchas personas sostienen que las comunidades que acuden a los cultivos ilícitos están en situación de precariedad económica. Sostuvo que esto es falso pues, “el crecimiento que ha tenido esta expansión muestra que esta es una industria de carácter criminal” que lleva a las comunidades campesinas estén sometidas al yugo de las organizaciones delictuales.

Recordó que no se trata de usar un único mecanismo, sino de tenerlos todos a disposición, con el fin de ser más eficientes, y que, la lucha contra las drogas es el desarrollo y garantía del derecho a la paz en todo el territorio nacional. Afirmó: “No se pueden limitar las herramientas”<sup>58</sup>.

Posteriormente, señaló los problemas que han llevado a este aumento de cultivos ilícitos. Reconoció que, si bien su deber como Presidente de la República es acatar las órdenes de este Tribunal Constitucional, también en respeto a decisiones de la misma Corte, le corresponde proteger el orden constitucional.

A continuación se refirió al aumento de los cultivos ilícitos y señaló tres factores que en su criterio, pueden haber detonado dicha situación:

1. El desmonte paulatino de los grupos de erradicación manual en el país.
2. La debilitación de las herramientas de cooperación en la erradicación de los cultivos ilícitos.
3. La suspensión del programa de aspersión aérea.

En este sentido, afirmó que tanto la eliminación de las herramientas, como los incentivos monetarios en relación con los cultivos ilícitos, fueron claves para que crecieran sus áreas sembradas, lo que se vio coadyuvado con la presencia de grupos al margen de la ley. Concluyó: “Las herramientas más efectivas se fueron desmontando”.

Frente a esto señaló que el Gobierno Nacional ha implementado tres políticas públicas para enfrentar el aumento de los cultivos: (i) “ruta futuro”, la cual consiste en enfrentar el problema de las drogas de manera integral, desde la salud pública hasta la afectación grave y necesaria de

---

<sup>58</sup> minuto:00:25:00

esas estructuras criminales; (ii) La política de la Paz con Legalidad, que trata de la incorporación de las personas a la vida social y; (iii) una política de seguridad, consistente en velar por la protección de la biodiversidad.

Además, mencionó que el Gobierno Nacional: (i) se desmontaron los grupos de erradicación manual en el país, pues se pasó de 250 en 2008, y al 2018, eran 23. Actualmente se logró incrementar los grupos de erradicación manual de 23 a 100, (ii) se implementó la atención integral habilitando 19 proyectos productivos con personas en trámite de incorporación y, (iii) se continuó con el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, y que en ese sentido ha acatado el fallo T-236 de 2017, y se encuentra preparado para el cumplimiento de los seis elementos protocolarios fijados por la Corte Constitucional.

Finalmente sostuvo que una visión integral del problema de las drogas, implica reconocer que Colombia se está convirtiendo en un país consumidor, y que la misma, causa mayor violencia en las regiones donde aumentan los cultivos ilícitos. Esa expansión de los cultivos ilícitos también ha permitido la mayor presencia de redes internacionales de crimen organizado, así como la persecución y ataque a “nuestros líderes sociales”, pues, en los municipios con mayores cultivos ilícitos existen mayores amenazas a los líderes sociales.

Aseveró que dentro de una atención integral a la problemática de los cultivos ilícitos el Gobierno Nacional ha cerrado 14 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y que los mismos, se han desarrollado en las regiones más afectadas por el aumento de los cultivos de uso ilícito, y en los que el objetivo fundamental ha sido la salida de estas regiones de las economías ilegales. Preciso que ha buscado que la empresa privada realice inversiones en los territorios más afectados para fortalecer la economía legal, y ha logrado la erradicación de más de 80.000 hectáreas.

Finalizó reiterando que:

“primero hemos acatado el fallo, lo hemos acatado para prepararnos en el cumplimiento de los seis elementos protocolarios que ustedes han planteado, y estamos listos para dar el paso siguiente, pero mi solicitud respetuosa es que haya una modulación de la sentencia, una modulación que considere estas graves afectaciones, una modulación que entienda que la expansión de los cultivos realmente hace un daño tremendo al orden constitucional”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Minuto 00:42:00

## **1.2. Ministerio de Justicia y del Derecho.**

La Ministra intervino con el fin de dar un informe sobre el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia T-236 de 2017, puntualmente aquella referida a la necesidad de realizar consulta previa con las comunidades étnicas afectadas por la aspersión aérea. Sobre ello indicó que se han encontrado que se presentó un aumento en el número de hectáreas cultivadas en el municipio de Nóvita (Chocó).

Asimismo indicó que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizó un estudio en terreno el cual permitió concluir que, no se conservan residuos de glifosato en aquellos predios que fueron asperjados.

Además informó que para realizar la consulta previa con las comunidades étnicas afectadas, el Consejo Nacional de Estupefacientes designó a los Ministerios de Justicia, Interior, Salud y Ambiente, e indicó que este proceso ha surtido dos de las fases consultivas, encontrándose hasta el momento en la etapa de identificación de impactos y formulación de acuerdos, esto debido a dificultades con el desarrollo de la consulta, por un lado (i) asociado a la representatividad de las comunidades afrodescendientes, y (ii) al periodo de 7 años que ha transcurrido entre las aspersiones y la consulta previa. Este largo lapso de tiempo dificulta la identificación de las comunidades afectadas y de los daños acaecidos.

En este sentido, precisó que, como resultados parciales del proceso: (i) se han designado las entidades llamadas a adelantar la consulta previa y, (ii) se han establecido las rutas metodológicas y los cronogramas de trabajo para el desarrollo del mismo.

En relación con las órdenes tercera y cuarta de la sentencia T-236 de 2017, la Ministra indicó que el Gobierno Nacional ha mantenido la suspensión de la aspersión aérea; no obstante, con el fin de reemplazar dicha herramienta, ha implementado la aspersión terrestres mediante el uso de drones, los cuales aplican el herbicida a menos de un metro y medio de altura. Frente a esta metodología, la Ministra indicó que la ANLA otorgó licencia ambiental a través de Resolución 1524 de 2016.

En segundo lugar, frente a las órdenes tercera y cuarta de la Sentencia T-236 que refieren a los requisitos que debe cumplir el Consejo Nacional de Estupefacientes para reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato, indicó que el Gobierno Nacional ha mantenido la suspensión del programa y ha desarrollado nuevas estrategias para la erradicación de cultivos ilícitos entre las cuales creó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la

Aspersión Terrestre en tres modalidades: (i) aspersor de espalda, (ii) estacionario y, (iii) teledirigido mediante drones, métodos que aplican el herbicida a menos de 1.5 metros de distancia de la planta. Sin embargo, señaló que la aspersión terrestre mediante drones solamente aplicó como prueba piloto y no tuvo mayor eficacia frente a la erradicación de los cultivos ilícitos.

### **1.3. Ministerio de Salud y Protección Social.<sup>60</sup>**

El Ministro de Salud y protección social indicó que, en la discusión sobre el uso del glifosato, debe partirse de la premisa que todas las actividades humanas generan riesgos y, en esa medida, resulta fundamental guiar la labor en estricto apego al principio de precaución y determinar qué riesgos, como sociedad, estamos dispuestos a asumir y cuáles no, en la lucha contra el narcotráfico.

Precisó que, desde agosto del año 2018, el Ministerio de Salud y el Instituto de Nacional de Salud han hecho una revisión sistemática de toda la literatura disponible sobre los efectos del glifosato en la salud de las personas. El estudio concluyó que persiste la controversia científica sobre las consecuencias por la exposición al glifosato, y se confirma la clasificación de la sustancia frente a la posible asociación con el linfoma No Hodking.

Posteriormente, referenció el informe sobre el incidencia del linfoma no Hodking en Colombia y su relación con la exposición al glifosato, cuyas conclusiones son que no existe información suficientemente precisa y confiable para producir estimaciones sólidas de asociación entre la exposición al glifosato con la incidencia y mortalidad de este tipo de cáncer.

En tercer lugar se refirió al análisis de las quejas, frente a lo cual precisó que el Instituto Nacional de Salud en febrero del año 2019 realizó un estudio con base en las quejas reportadas en el PECIG en el periodo 2001 a 2015. Señaló que de un total de 99 quejas reportadas se analizaron 93 y determinó que “el sistema de notificación al PECIG no detectó posibles casos asociados, dada la heterogeneidad en la valoración clínica y en los soportes documentales”. Adicionalmente estableció que la principal manifestación en salud encontrada, con una incidencia del 15 % de los casos, fue dermatológica.

---



El Instituto Nacional de Salud analizó muestras de agua, antes de la aspersión, el día de la aspersión y 60 días después y concluyó que el 77 % de las muestras “tuvieron niveles no detectables” y otras muestras con valores detectables “están por debajo de los valores permitidos en agua de consumo humano definidos por la agencia de protección ambiental o por el consejo australiano de salud e investigación”.

También informó que el Ministerio está preparando varios documentos técnicos: (i) la adaptación para Colombia de la herramienta de la OMS para la valoración de riesgos químicos, y un modelo de seguimiento para estudiar los efectos del glifosato en la salud humana, en la eventualidad que se reactive la aspersión aérea, tomando como referencia los instrumentos de la OMS de 2010, actualizado en 2017; (ii) un sistema de requerimiento o queja para que las personas que se sientan afectadas por la aspersión aérea puedan solicitar el seguimiento y evaluación detallada de cada zona asperjada. Asimismo, el sistema contendrá una ruta de atención en salud en caso de que se presenten daño.

#### **1.4. Ministerio de Ambiente.**

Inició su intervención indicando que existe una deuda con la sociedad colombiana, pues no se ha expuesto los efectos ambientales del narcotráfico en el ambiente, como ejemplo de ello señaló que la deforestación asociada a los cultivos de coca fue del 24% del total de las hectáreas de bosque taladas, es decir, por cultivos de coca se deforestaron más de 130 hectáreas al día. Esa deforestación asociada a los cultivos de coca implica, además, la migración de la fauna y la pérdida de flora de ecosistemas estratégicos. Señaló que dichos efectos de deforestación y de aumento de los territorios desérticos agudizan los efectos del cambio climático y la ocurrencia de desastres naturales.

Además informó que 17 de las 50 áreas de parques naturales se han visto afectadas por el aumento de los cultivos ilícitos. En 2017, por ejemplo, el 6% de las hectáreas deforestadas por el cultivo de coca estaban ubicadas en los parques naturales.

Por otro lado, frente a los interrogantes planteados por los magistrados Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo, el día 7 de marzo de 2019 en la Audiencia Pública de seguimiento de la sentencia T-236 de 2017, indicó:

Que la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables al medio ambiente, presupuestos que no se

presentan en los programas de PECIG y PECAT puesto que para la erradicación de los cultivos ilícitos no es posible obtener un licencia ambiental, pues al tratarse de plantaciones ilícitas se desarrollan sin permiso alguno.

Por lo anterior, el instrumento de manejo para proyectos y actividades, como la erradicación de cultivos ilícitos es el Plan de Manejo Ambiental - PMA y no un estudio de licencia ambiental, en aplicación al régimen de transición previsto por el Decreto 1753 de 1994. En razón de que el Ministerio de ambiente solicitó la aplicación del PMA, teniendo en cuenta que esta actividad no requiere licencia ambiental.

Ahora bien, señaló que, respecto de los resultados de análisis de 365 acciones de seguimiento y control del Plan de Manejo Ambiental, la autoridad ambiental verificó que no existe la persistencia de la molécula glifosato o de su metabolito “Ácido Amino Metil Fosfónico- AMPA- en las matrices de agua y suelo.

Al responder en la sesión de preguntas a la Magistrada Diana Fajardo sobre *¿Si tienen alguna aproximación o estudio sobre el impacto en otros seres vivos, por ejemplo, las abejas y esto afecta los cultivos de alimentos?* El Ministro precisó que los análisis de las matrices del Plan de Manejo Ambiental solamente contemplan los componentes abióticos -suelo y agua-, no obstante, si se reanudara el programa de aspersión aérea, la ANLA podría incluir un estudio de la matriz biótica.

En ese sentido, manifestó que la evaluación de riesgo elaborada para el PECIG en cultivos agrícolas lo fue bajo un estudio de laboratorio, más no de campo, en el cual se determinó que el riesgo sobre los polinizadores es de leve a moderado.

### **1.5. Ministerio de Defensa Nacional<sup>61</sup>**

El Ministro señaló que el mayor riesgo que enfrenta la institucionalidad colombiana es el aumento de los cultivos ilícitos. Preciso que en el periodo de 2012 a 2017 estos crecieron en un 256% así como la producción de coca en un 376%, datos que, afirma, guardan relación con el incremento de los niveles de violencia y criminalidad. Explicó que Nariño, Putumayo y Norte de Santander son los departamentos más afectados por este fenómeno.

---

<sup>61</sup> En escrito radicado en Secretaría General, el 12 de marzo de 2018, Guillermo Botero Nieto, Ministro de Defensa Nacional, en cumplimiento a lo establecido en el numeral tercero del Auto proferido el 28 de febrero de 2019 por esta corporación, remitió su intervención, en la audiencia pública llevada a cabo el paso 7 de marzo.

Colombia volvió a ser el principal productor de cocaína en el mundo, afirmó.

Asimismo, argumentó que existe una correlación entre los departamentos con mayores hectáreas cultivadas y la violencia, pues la mayor tasa de homicidios del país se concreta en los cinco departamentos más afectados, así como los ataques a los líderes sociales. Entre 2016 y 2018, el 48% de los homicidios a líderes se presentaron en los mismos departamentos. En su criterio, entonces, el narcotráfico es un problema de seguridad nacional y el Gobierno Nacional asumió la tarea de afectar todos los eslabones de la cadena criminal y, como consecuencia de ello, ha ejecutado las siguientes acciones:

- i. Adoptó la política de defensa y seguridad, la cual introduce un enfoque de unidad del orden territorial.
- ii. Se expidió el Decreto 1844 de 2018, norma que prohíbe el porte y consumo de sustancias ilícitas en lugares públicos.
- iii. Se multiplicó la capacidad de erradicación manual, de 23 grupos móviles de erradicación (GME) en julio de 2018 a 100 para el año 2019.
- iv. Se implementó el Puesto de Mando Unificado, instancia de control interinstitucional de coordinación a la erradicación que realiza el programa de sustitución y fuerza pública.
- v. Colombia hizo parte del grupo de 14 países en la operación naval internacional Orión II y III.
- vi. Se efectuó el plan de fortalecimiento de control fluvial para la interdicción.<sup>62</sup>

En consecuencia, manifestó que de las medidas referidas se obtuvieron los siguientes resultados:

- i. Se superó la meta de erradicación manual del 2018, dado que la Fuerza Pública erradicó 30.435 hectáreas.
- ii. Se logró evitar que más de 400 toneladas de cocaína, más de 260 toneladas de marihuana y más de 320 kilos de heroína, fueran comercializadas nacional e internacionalmente.

---

62 Folio 4.

iii. Hubo un aumento del 65% en las neutralizaciones a Grupos Armados Organizados.

Sin embargo, advirtió que, si bien el programa de erradicación manual ha tenido resultados satisfactorios, las organizaciones criminales atentan contra la vida de los trabajadores que se emplean en la erradicación manual de cultivos ilícitos, de tal manera que entre 2013 y 2019, fueron asesinadas 33 personas cumpliendo sus funciones y 268 resultaron heridas. Concluyó señalando que, si se mantiene la tasa de crecimiento de cultivos ilícitos, para el año 2022 habrá 292.000 hectáreas cultivadas.

Por lo anterior, adujo que, la aspersión aérea es una de las herramientas que debe ser considerada por tener mayor índice de seguridad y, porque existe la posibilidad de implementar esta modalidad bajo estándares de precaución que garantizan el derecho a la salud y a un ambiente sano.

## **2. Accionantes dentro del proceso de tutela que llevó a la T-236 de 2017**

### **2.1. Jarrison Gómez: Personero Municipal de Nóvita –Chocó-**

El Señor Personero indicó que las autoridades públicas del orden nacional no han cumplido con las órdenes impartidas por la Sentencia T-236 de 2017. Preciso que las comunidades sufrieron afectaciones de las cuales no se han recuperado, ni las mismas han sido reparadas, y echó de menos que en la audiencia pública no se hayan presentado informes dirigidos a la atención de la población.

Sostuvo que el incumplimiento del Gobierno tiene como consecuencia necesaria, que la Corte Constitucional mantenga la suspensión de la aspersión aérea y debe, de la misma manera, exigir el acatamiento de su fallo. Explicó que, en su criterio, la solución al problema de las drogas en el municipio exige la presencia estatal a través de inversión social. Demandó del Presidente de la República la necesidad de adecuar la infraestructura vial del municipio y sus veredas, y la urgencia de garantizar las condiciones mínimas de acceso a salud y educación y planes de vivienda para los habitantes de Nóvita.

Concluyó señalando que los campesinos se dedican al cultivo de coca lo hacen por la desprotección del Estado y por la carencia de servicios públicos mínimos.

### **2.2. Víctor Darío Luna: Representante de los Consejos Comunitarios Mayor de Nóvita**

El representante de la Comunidad étnica señaló que no se ha producido el cumplimiento de la sentencia, pues, si bien se ha fijado una ruta, la misma no se ha agotado. Denunció que la preconsulta no se dio en debida forma, y que las autoridades nacionales no han hecho presencia en el Municipio de Nóvita. Asimismo, precisó que el Gobierno Nacional no ha visitado el territorio a recolectar la información necesaria para verificar los daños a la salud de los miembros de la comunidad, y al ambiente, puntualmente a las fuentes de agua. Insistió:

“las comunidades sintieron afectaciones en su piel en la salud, tenemos registros ...hubo afectación a los ríos a las quebradas, a los peces, hubieron animales muertos, hubieron personas que sí sufrieron afectación, porque si las hay, el gobierno nacional y los entes que desarrollan esto saben de que si causa afectación.”

Reclamó del Gobierno Nacional, la necesidad de determinar los verdaderos motivos por los cuales, las comunidades se dedican al cultivo de coca, pues el mismo se debe a la pobreza y abandono estatal. Explicó que la minería artesanal tiene arraigo en la comunidad de Nóvita; sin embargo, dicha actividad económica no permite acceder a los servicios públicos necesarios para una vida en condiciones de dignidad. Denunció que las autoridades estatales ven a los cultivadores de coca como delincuentes y narcotraficantes, desconociendo que lo que lleva a dicha situación es la pobreza.

Narró que en el caso de la minería, si una persona del municipio de Nóvita quiere comercializar un gramo de oro, debe hacerlo de manera clandestina, pues si la policía lo detiene, la persona que lo lleva será capturada. Por lo anterior reclama de la sociedad colombiana que cese la estigmatización contra Nóvita y la comprensión de que sólo la precariedad económica es la causante del aumento de los cultivos ilícitos.

Adujo que el centro de salud del municipio de Nóvita no cuenta con herramientas suficientes para la adecuada prestación del servicio de salud y atender una emergencia. De igual forma explicó que el municipio requiere la adecuación de 38 kilómetros de carretera que comunica al Chocó con el departamento del Valle, pero a pesar de años de marchas y movilización social, no ha sido posible la construcción de la mencionada vía, ello impide que las comunidades dedicadas a la agricultura saquen sus productos.

Reiteró:

“(…) lo de nosotros hoy es inversión social, que nos hace falta no la tenemos, nosotros tenemos derechos a los servicios básicos, hoy hay comunidades que se alumbran con una lámpara de petróleo, porque no hay la energía, no hay la comunicación, tiene que subirse un cerro, salir a algún lugar, pagando un pasaje, para poder comunicar con alguno de sus familiares. Son necesidades mínimas, diríamos nosotros, y no está suministrando el gobierno, qué más podemos hacer, tenemos que sobrevivir, los recursos del Estado se están yendo para otro lado”<sup>63</sup>.

Finalizó su intervención indicando que (i) la comunidad de Nóvita no se pueden dedicar a la minería de manera legal, pues los títulos colectivos sobre sus tierras les impiden ejercer dicha actividad; (ii) no pueden dedicarse de manera rentable a la agricultura, dado que no existe la infraestructura mínima para ello; (iii) no tiene acceso a ningún servicio social de manera adecuada y viven en precarias condiciones y; (iv) “en la época en que nos fumigaron, habían potreros de maíz y ni siquiera verificaban si era maíz sino que le echaron, fumigaron donde no habían cultivos de coca”<sup>64</sup>.

## **Otras instituciones Estatales y los Órganos de Control**

### **3.1. Fiscalía General de la Nación**

En primer lugar, advirtió que el crecimiento de los cultivos de coca representa un riesgo frente a la expropiación de los recursos naturales y el aumento de consumo interno de drogas, especialmente, en niños, niñas y adolescentes, de tal forma que, el narcotráfico guarda relación con la afectación medio ambiental y la disminución de las fuentes de riqueza colectiva.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional debe implementar políticas públicas que propendan por la inversión social integral, por mejorar las condiciones de vida y brindar programas de desarrollo alternativo.

Por ello refirió que dentro de los programas alternos de desarrollo se encuentran: (i) la sustitución voluntaria bajo ciertos parámetros de tiempo y; (ii) la erradicación manual bajo modalidades diferentes a la retribución monetaria, pues ello contribuye a la economía de los grupos armados organizados.

Además, señaló que no existe evidencia científica concluyente de la afectación en la salud del herbicida, pues, por un lado, la Organización

---

<sup>63</sup> Minuto 1:30:00.

<sup>64</sup> Minuto 1:32:00

Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura han manifestado que el glifosato tiene bajas posibilidades de ser genotóxico, y por otro, existen estudios que han afirmado que el herbicida tiene probabilidad de ser cancerígeno en la categoría 2A.

En consecuencia, indicó que el glifosato es una alternativa eficiente pues preserva la vida humana y elimina de manera definitiva el cultivo ilícito.

### **3.2. Procuraduría General de la Nación**

Por escrito radicado en Secretaría General el 7 de marzo de 2019, Juan Carlos Cortés, Viceprocurador General de la Nación, en cumplimiento a lo establecido en el numeral tercero del Auto proferido el 28 de febrero de 2019 por esta corporación, remitió su intervención en la audiencia pública de seguimiento al fallo T-236 de 2017, realizada el 7 de marzo.

De manera preliminar, se refirió a la política pública respecto a la implementación del programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.

De lo anterior, resaltó que, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia bajo estudio, le convendría al Gobierno Nacional presentar a la Corte Constitucional un programa preciso de acciones y compromisos, dentro de los cuales debe incluirse aspectos como: (i) definición de una instancia técnica e internacional de vigilancia y acompañamiento, preferiblemente un organismo de carácter científico con reconocimiento institucional en el ámbito de Naciones Unidas; (ii) el establecimiento de un programa de capacitación ciudadana y estrategias de diálogo con las instituciones, en todas las etapas del proceso; (iii) la adopción de una plataforma efectiva para recibir y responder oportunamente peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos y las poblaciones potencialmente afectadas; (iv) la creación de un programa de actualización de las instituciones administrativas para lograr diferenciar los operadores que regulan la política antidrogas de aquellos que las ejecutan; (v) la presentación de un programa exhaustivo de mitigación de riesgos relacionados con la aspersión; (vi) la adopción de mecanismos ágiles que permitan responder a situaciones de emergencia y propongan valoraciones periódicas sobre los impactos del glifosato y; (vii) una propuesta a la Corte Constitucional sobre un mecanismo de reporte periódico que, con fundamento científico, permita tomar decisiones inmediatas sobre la suspensión, ajuste y modificación de la aspersión, aplicando flexibilidad y oportunidad a la toma de decisiones de control.

Además, advirtió que, de optarse por la erradicación de los cultivos, el Gobierno Nacional debe buscar alternativas con otro tipo de sustancias químicas, y en caso de no ser posible, todo tipo de modalidad de erradicación debe estar sujeta a un estudio científico previo que: (i) precise los efectos del glifosato en la salud humana y el medio ambiente; (ii) determine si el herbicida no afecta la tierra para su cultivo posterior o contamina permanente las fuentes hídricas y; (iii) delimite el territorio de aplicación del glifosato.

Respecto de las labores de acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación en el proceso de cumplimiento del fallo T-263 de 2017, señaló que ha hecho parte de:

(i) El proceso de consulta previa entre las comunidades étnicas de Nóvita, Chocó y los Ministerios de Justicia, Interior, Ambiente y Salud para la verificación del grado de afectación frente a la aplicación del programa PECIG y la identificación de impactos y medidas de mitigación, corrección o restauración de los afectados.

(ii) La no reanudación del PECIG, por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

(iii) La ejecución de las medidas legales y reglamentarias, como estrategia para retomar el programa PECIG conforme a lo dispuesto por esta Corporación.

Añadió que, en cuanto al proceso consultivo adelantado con las comunidades afectadas, el Ministerio Público ha vigilado el cumplimiento de los estándares fijados por esta corporación, es decir, participó en las tres reuniones preparatorias y de coordinación convocadas por las instituciones encargadas del proceso de consulta previa y acompañó a las comunidades afrodescendientes de Nóvita, Chocó en la preconsulta y la apertura del proceso consultivo, de tal manera, que explicó el alcance del fallo y resaltó la naturaleza y finalidad del proceso de consulta ordenado por la Corte Constitucional.

Además, indicó que, si bien en el proceso de consulta con los pueblos indígenas se ha alcanzado la etapa de identificación de impactos y acciones o medidas de manejo, frente a las comunidades afrodescendientes la consulta ha tenido un retraso significativo por razones administrativas, tanto que no ha superado la etapa de apertura.

Por lo anterior, advirtió que al Ministerio Público le preocupa que: (i) los recursos económicos se conviertan en un límite para el ejercicio del



proceso consultivo y; (ii) que las entidades tengan una falta de correlación entre sus funciones y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

#### **4. Intervención de autoridades del nivel territorial**

##### **4.1. Departamento de Antioquia**

Luis Pérez Gutiérrez, Gobernador del Departamento de Antioquia, manifestó en su intervención en la Audiencia Pública realizada el 7 de marzo de 2019, lo siguiente:

En primer lugar, señaló que el narcotráfico es un problema nacional que afecta no solo las instituciones, sino los valores, la ciudadanía y sobre todo la juventud y la niñez, siendo este, la principal fuente de financiamiento de los grupos criminales.

En este sentido, resaltó que Antioquia ha sido uno de los departamentos más afectados por el narcotráfico y, con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos, han utilizado herramientas tecnológicas como los drones, y la erradicación manual, como mecanismo alterno, que ha sido contrarrestado por las bandas criminales mediante la resiembra de cultivos de hoja de coca.

Por lo que concluyó que Colombia está perdiendo la guerra contra las bandas criminales relacionadas con el narcotráfico por el incremento de los cultivos ilícitos que traen como consecuencia, adicción juvenil, microtráfico, aumento de los índices de violencia y afectaciones medioambientales.

##### **4.2 Departamento de Nariño**

Camilo Ernesto Romero Galeano, Gobernador del Departamento de Nariño, señaló las razones por la que esta Corporación debe mantener las órdenes impuestas en la referida sentencia:

De manera preliminar resaltó que, según la normatividad nacional e internacional sobre el derecho a gozar de un ambiente sano, los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente, pues dichas actuaciones tienen como fin mantener un desarrollo sostenible y aplicar el criterio de precaución conforme con las capacidades de cada Estado.

Por esa razón, los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico interno, contribuyen a determinar las obligaciones internacionales del Estado en relación con la protección de los derechos y a establecer los parámetros especiales en materia de medio ambiente.

A continuación, recordó a esta corporación que el concepto de desarrollo sostenible debe tener consonancia con el deber de prevenir y restaurar los ecosistemas deteriorados o afectados por las actividades humanas, pues, como lo ha manifestado este Tribunal Constitucional, el Estado tiene la obligación de controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En ese sentido, indicó que la Gobernación de Nariño apoya las apreciaciones de la Corte respecto de la realización del proceso de consulta pues el programa de aspersión de cultivos de coca con un producto químico como el glifosato debe ser objeto de consulta previa cuando afecta las comunidades étnicas diferenciadas.

A su vez, señaló que frente al uso del glifosato, los ciudadanos presentaron varias quejas sobre los efectos adversos que el químico causaba no sólo a sus plantaciones lícitas sino, en general, en los recursos naturales e incluso en la salud humana.

Por lo que afirmó que la problemática del asunto recae en que las fumigaciones tienen efectos tanto sociales, como económicos y ambientales, sobre las comunidades que habitan las zonas asperjadas, y que es pertinente examinar el costo- beneficio de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato, pues se ha demostrado que los impactos sobre la planta de coca afectan sin discriminación a todo tipo de cultivos agrícolas.

### **4.3. Departamento de Putumayo**

Sorrel Aroca Rodríguez, Gobernadora del Departamento de Putumayo manifestó en su intervención en la Audiencia Pública realizada el 7 de marzo de 2019, lo siguiente:

Primero, advirtió que Putumayo es una zona de alta vulnerabilidad que ha sido objeto de ensayo de políticas públicas del Estado. Ello ha traído como consecuencia el detrimento de las condiciones del suelo, por lo que se hace necesario la inversión social en el sector productivo, de tal forma que se haga tránsito de una economía ilícita a una economía de desarrollo integral.

Por lo anterior, para salvaguardar los preceptos constitucionales, si bien debe hacerse un estudio técnico, es importante darle un contexto social al programa de sustitución de cultivos de tal modo que exista un compromiso por parte del Estado frente a las 99.000 familias campesinas que han hecho parte de dicha estrategia.

Es decir, más allá de centrar el debate de los cultivos ilícitos en el glifosato, debe enfocarse en el cumplimiento de los acuerdos institucionales respectivos de la económica ilícita, pues la integralidad del programa debe concentrarse en la inversión social de aquellos departamentos que han tenido que luchar contra el narcotráfico.

## **5. Eje temático 1: los riesgos relacionados con la aspersión con glifosato en la salud de las personas**

### **5.1. Alejandro Gaviria. Exministro de Salud. Director del centro de los objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina. (CODS) Universidad de los Andes.**

Adujo el interviniente que el herbicida glifosato tiene efectos adversos en la salud como: cáncer, aumento en la mortalidad infantil, problemas dermatológicos y respiratorios y puede intervenir negativamente en el desarrollo embrionario. No es una sustancia de baja toxicidad. De manera seguida, realizó una reseña de tres estudios que sustenta esa hipótesis.

El primero de ellos, es la monografía de la Agencia Internacional De Estudios Sobre El Cáncer que realizó un meta estudio sobre los efectos del glifosato, concluyendo que: (i) existen evidencias suficientes del nexo causal entre la exposición al herbicida y algunos tipos de cáncer y que (ii) existe una prueba parcial en humanos de una asociación con el cáncer. Sin embargo, explicó que la muestra científica era escasa en algunos aspectos como “*estudios sobre efectos subclínicos en poblaciones expuestas en ámbitos no experimentales*” y que la mayoría de estudios fueron realizados en laboratorios. Por otra parte, agregó que se han realizado dos estudios recientes, después del 2015, uno efectuado en Brasil y otro en Colombia. Ambos estudios evidenciaron de manera fehaciente que el glifosato afecta la salud en las poblaciones expuestas y representa un problema relevante de salud pública.

En el estudio de Brasil<sup>65</sup>, analizó “los efectos sobre la salud infantil de la generalización del uso del glifosato en los cultivos de soja como consecuencia de un cambio tecnológico de la introducción de semillas

---

<sup>65</sup> El artículo fue publicado en febrero del 2019 por Rodrigo Suárez.

transgénicas son resistentes al herbicida que fueron introducidas en el 2004 y como consecuencia el uso de glifosato en cientos de municipios de multiplico por 3 paso de 40.000 a 130.000 toneladas en el período comprendido entre el 2000 y el 2010. En ese mismo período, el glifosato el herbicida más usado en Brasil, este aumento generó contaminación en el agua causando el aumento de la mortalidad infantil “casi en una muerte adicional por cada mil niños vivos”, lo anterior como consecuencia del aumento de enfermedades perinatales y respiratorias, además, está asociado con el incremento en nacimientos prematuras y mayor incidencia del bajo peso al nacer.

El segundo estudio realizado en Colombia<sup>66</sup> realizó un análisis de los efectos de la aspersión aérea con glifosato en cultivos de coca dentro del período comprendido entre el 2003 y 2007 donde hubo mayor intensidad en las aspersiones. Los resultados arrojaron que el número de áreas asperjadas era directamente proporcional con las quejas sobre problemas dermatológicos y abortos espontáneos. Adicionalmente, el estudio agregó que” los aumentos porcentuales son del 1 % en problemas dermatológicos y respiratorios y el 10 % para abortos espontáneos”. Concluyeron que las aspersiones en los cultivos de coca “produjeron cientos de abortos cada año”.

En conclusión, afirmó que se debe aplicar el principio de precaución, porque existen evidencias fuertes sobre las consecuencias negativas del glifosato en la salud humana. Además, el Estado no puede afectar la salud de la población y las poblaciones afectadas no pueden gestionar su riesgo. Anudado a lo anterior, recordó que la aplicación del glifosato no es eficiente basado en los estudios realizados donde infirieron: (i) que la aspersión de una hectárea cuesta más de 72.000 dólares al año; (ii) que para erradicar una hectárea de manera permanente hay que fumigar 30 y la resiembra es muy alta; (iii) que *“hay mayor certeza sobre el costo de las aspersiones sobre la salud es muy alto y su beneficio como política antidrogas que es incierto y según los últimos estudios es muy bajo.”*

**5.2. Cristhopher J. Portier. Profesor Honorario de la Universidad de Queensland, Australia. Ex Director del Centro Nacional para la Salud Ambiental, Atlanta, USA. Ex Director de la Agencia para Sustancias Tóxicas y Registro de Enfermedades, Atlanta, USA. Ex Director Asociado del Programa Nacional de Toxicología de los Estados Unidos**

Empezó explicando que la evaluación de la evidencia científica tiene que ver con (i) la epidemiología con estudios humanos; (ii) los experimentos

---

<sup>66</sup> El artículo fue realizado por Daniel Mejía y Adriana Camacho.

con animales y; (iii) los mecanismos de estudio. Preciso que los estudios han concluido una fuerte conexión entre el glifosato y el Linfoma No Hodgkin (LNH). Sin embargo, afirmó que existían limitaciones en los datos epidemiológicos que deben ser tomados en cuenta. Agregó que los tipos de cánceres encontrados en animales<sup>67</sup> tienen que ver la naturaleza de ellos. Criticó la metodología en que han sido realizado los anteriores análisis, pues los animales son expuestos a una determinada cantidad de sustancia como glifosato; agregó que diferentes reseñas han concluido que 9 de esos estudios tienen limitaciones, de forma que sólo se pueden evaluar 2 estudios.

Evidenció diferentes investigaciones realizadas como (i) un estudio realizado en el año 2013 que analizó los diferentes tumores causados en los animales; (ii) otro que fue hecho en el año 2015 donde se enseña un reporte con tumores pulmonares en ratones y que no se habían discutido previamente, cuando se tenía que hacer; (iii) en 2016 la EPA señaló un tumor diferente frente los angiomas que tampoco había sido discutido previamente. Finalmente, adujo que había 25 tipos de tumores que no se habían discutido previamente en los estudios que él ha evaluado. Lo anterior, afirmó que es importante para conocer en qué medida esos tumores son realmente asociados al glifosato o si son simplemente tumores aleatorios.

Igualmente, adujo que las diferentes agencias han concluido que la causa del LNH no es necesariamente el glifosato, debido (i) al tipo de control y seguimiento que se realizaba a los estudios; (ii) a la imposibilidad de observar estudios paralelos; (iii) a que los hallazgos son realizados en población de ratones masculinos y no femeninos y; (iv) a que no hay una consistencia en los estudios elaborados. Concluyó que el glifosato puede causar cáncer en ratones y algunos de estos tumores son similares en los humanos, es genotóxico y causa estrés que puede inducir al daño genético. Sin embargo, aseguró que deben realizarse evaluaciones a las agencias para mejorar el estudio de los efectos del glifosato.

### **5.3. David Eastmond. Miembro del Comité de Evaluación Química EPA de los Estados Unidos de Norteamérica**

Inició relatando su experiencia en el Panel de la Organización Mundial de la Salud –OMS- y la Organización de Agricultura Mundial que es denominada “la unión de los campos agricultores para la comida” y que fueron realizados en el mes de mayo del 2016, donde se estudió los efectos de la genotoxicidad del glifosato en los carcinomas humanos derivados de

---

<sup>67</sup> En total fueron examinados 21 tipos de cánceres.

este herbicida. Sin embargo, allí concluyeron que en los estudios realizados con animales no se encuentra relacionada la genotoxicidad con las altas dosis de glifosato introducidas en los alimentos, siendo el modelo más relevante en la genotoxicidad en humanos. Aclaró, de igual forma, que en caso de ser cancerígenos en animales debían ser expuestos a dosis demasiado altas.

Resumió que no existían efectos cancerígenos ni consecuencias genotóxicas que pudieran afectar la salud de los humanos. De hecho, explicó que las investigaciones realizadas en Colombia y Ecuador fueron críticas, porque los rangos de exposición no diferían en las poblaciones que no habían sido expuestas al glifosato y así indicaron que no existían cambios biológicos latentes en las poblaciones expuestas al herbicida y las que no. Finalmente, concluyó que el glifosato (i) podía llegar a ser tóxico para animales y humanos en dosis bastantes altas, pero en general no es importante en una condición normal de exposición; (ii) los operadores del producto pueden tener problemas respiratorios y dermatológicos causadas por los ingredientes del herbicida, más no por el glifosato; (iii) en los 40 años que ha sido usado el glifosato ha presentado bajos índices de afecciones médicas y las que llegaron a presentar ya se encontraban en los animales y humanos y; (iv) no genera efectos cancerígenos.

## **6. Eje Temático 2: Afectaciones al ambiente, la naturaleza, las fuentes de agua, la vegetación y los animales**

### **6.1. Keith R. Solomon. Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad de Guelph**

Indicó que realizó una revisión de los riesgos ambientales del glifosato. Para ello estudió junto con un panel de expertos los territorios colombianos en donde estaban realizando la aspersión con glifosato, llegaron a la conclusión que el programa de aspersión estaba manejado de forma adecuada. Aseguró que con el tiempo se ha llegado a establecer cierta toxicidad del glifosato, sin embargo, adujo que diferentes agencias confirmaron que no había probabilidad cancerígena en humanos.

Precisó que la IARC, a diferencia de las agencias enunciadas, solo hace uso de datos públicos que provienen de los Gobiernos y sus autores consideran que el material es peligroso, pero no indica la dosis que puede afectar la salud. Por tanto, las preguntas formuladas por la Corte las respondió con base en lo dicho por las agencias que han concluido que el glifosato puede usarse de forma segura.

.

En cuanto la composición de la fórmula del herbicida, explicó que contiene sal de glifosato en 47 % de ingrediente activo; por otra parte, las fórmulas más antiguas contenían un elemento que era tóxico para los animales acuáticos y otro ingrediente denominado Cosmo-flux que mejora la erradicación de la coca y es usado en la nueva fórmula, pero no parece tener daño con los animales con los que tiene contacto, esos ingredientes se usan comúnmente en la limpieza de la carne y, por tanto, no genera un riesgo grave para el consumo humano.

Finalmente, con respecto a las medidas de precaución que se debe tomar, afirmó que se debe continuar con (i) las nuevas formulaciones del herbicida; (ii) el control de calidad a la erradicación aérea con glifosato y; (iii) la evaluación de eficacia del plan teniendo en cuenta a las poblaciones, así como se había realizado cuando se implementaba el programa de aspersión aérea, esto con el que también las personas puedan llegar a conocer la eficiencia del mismo.

**6.2. Lilliam Eugenia Gómez Álvarez. PhD. Eco-Etología, Ingeniera Agrónoma. Investigadora asociada GSM-Insectario de la Universidad Nacional. Presidenta Consejo Seccional de Plaguicidas de Antioquia.**

Afirmó que los resultados de las aspersiones aéreas han afectado 1'753.383 hectáreas sin que se reduzca la producción de la cocaína. De hecho, la falta de eficiencia de esta estrategia es causa de (i) la resiembra; (ii) la falta de alternativas y recursos para los campesinos y; (iii) la minoración de los cultivos.

Indicó que existen estudios donde afirman que cada área de cocaína asperjada con el glifosato se reduce en un 0.025 % por hectárea afectada, lo que significa que es baja la efectividad del uso del glifosato en la reducción de cultivos de coca. También señaló la desproporción “60 a 1” que trae consigo el glifosato, por “el costo de erradicación por hectárea que es de 72.000 dólares y la ganancia por hectárea obtenida por lo cultivadores que es de 1200 dólares bimensuales”.

Asimismo, aseguró que Colombia es el único país que hace uso de las aspersiones aéreas con herbicidas. De hecho, este programa fue usado en México y Afganistán, pero fue discontinuado por el alto costo económico y social que generaba. De allí, explicó el fenómeno de la deriva que consiste en “partículas llevadas por el viento que son arrastradas a largas distancias y estas llevan gotas del producto asperjado afectando la biodiversidad al contaminar la flora y la fauna, como los cultivos agrícolas alimenticios (...) sustento de la población colombiana.” De igual forma, hizo énfasis en la topografía del territorio colombiana que al ser montañosa

y al estar caracterizado por sus relieves quebrados y abruptos aumenta la deriva que afecta los bienes naturales como el suelo, agua y el aire.

La aspersión aérea, de acuerdo con estudios del Instituto Ambiental de Brasil -IBAMA -, es altamente ineficiente pues el 70 % de la aplicación se transforma en deriva, el 20 % se esparce en el aire y recorre grandes distancias contaminando cultivos aledaños, el 50 % termina en el suelo y solamente al 30 % de lo aplicado es lo que llega a las plantas de coca.

En cuanto la altura de vuelo de aviones usados por el PECIG, al igual que las bombas estacionarias y los drones usados a 1.50 metros de altura autorizadas por el PECADE, están en contra de las fichas técnicas de los herbicidas existentes, porque las recomendaciones para su aplicación es que se realice a 40 cm del suelo con pantalla.

Ahora, el uso comercial ha incrementado el uso de plaguicidas en 360 %, en cambio, el aumento de uso de suelo para siembra fue del 29 %, lo que refleja que el uso de los herbicidas se ha cuadruplicado en las áreas agrícolas que no han crecido de forma significativa y de lo que no se encuentra registro, por tanto, “existe una relación del crecimiento geométrico del uso de plaguicida con la mejora en el rendimiento”

Finalmente, habló del herbicida Cúspide 480 SL con base ingrediente activo glifosato, el cual es plaguicida autorizado a la Policía Nacional. Este herbicida solo tenía autorización para cultivos de arroz, posteriormente, la ANLA, mediante Resolución 0258 de 2003, facultó para el uso de este herbicida en maíz y pasto más no para cultivos de coca. En cuanto la dosificación del producto propuesta por la Policía Nacional, no existe un argumento científico para cambiar su dosificación, punto incomprensible, pues se pasó de la variabilidad de 2.5 litros a 4 litros por hectárea a un máximo de 10 con 4 litros por hectárea, bajo el argumento que la dosis fue sugerida por el Gobierno Americano en el “*Plan Colombia*”. En cambio, para cultivos de arroz y maíz, que también está permitido, se usa una dosis de 3 a 4 litros por hectárea con pantalla. Afirmó, por tanto, que la aspersión aérea sería un crimen contra las generaciones futuras

### **6.3. Mario Esteban Hernández Álvarez. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Médico, Doctor en Historia. Director del Doctorado Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia**

Esta intervención consta de cuatro puntos (i) la diferenciación entre la regulación del uso del glifosato en cultivos lícitos e ilícitos-; (ii) la evidencia encontrada recientemente; (iii) necesidad de enfoque desde el



punto de vista a lo que considera evidencia para tomar decisiones sobre el principio de precaución y; (iv) conclusiones.

En el primer punto, relacionado con la diferencia entre regulación de uso del glifosato en cultivos lícitos e ilícitos, señaló que en Colombia el uso lícito del glifosato ha aumentado abruptamente, pues las semillas vendidas por Monsanto son resistentes al glifosato. Asimismo, hizo alusión a la tesis de Carlos Reinjozo sobre el problema del registro y la regulación que existe en el uso lícito del glifosato encontrando una serie de problemas: (i) aparentemente está regulado pero sin una evaluación adecuada en el uso lícito, es terrestre focalizado y en condiciones “controladas” pero ese control está por evaluarse; (ii) el registro se hace con base en evaluaciones documentales y no con estudios de campo o contrastar de manera independiente lo que la industria monopolizada le entrega como estudios de riesgo sobre el herbicida; (iv) el anterior problema genera que no se evalúe el conjunto moléculas añadidas al glifosato y; (iv) la desarticulación, incluso en el uso lícito del herbicida, entre el Instituto Nacional de Salud, el ICA y la ANLA.

Señaló que esos problemas se han trasladado al uso de cultivos ilícitos por una política antidrogas y, además antiguerra, sin tener regulación o control, es decir hay una asimilación acrítica de lo realizado en las agencias de regulación y se genera una “autonomía de la política antidrogas” que queda por encima de otros criterios. Adujo que, con lo anterior, “*se ve una tensión entre lo científico (evidencias), lo económico y lo político como ordenadores de las decisiones*”; además, explicó que existe un problema central, pues la información está protegida causando una gran dificultad para recoger la información real y realizar estudios independientes.

En el segundo punto, resaltó que el grupo con el que trabajó escogieron las evidencias más significativas. En primer lugar, un estudio en Polonia, que realiza una evaluación experimental sobre la exposición con glifosato en una cadena trófica y, en particular, en unas plantas acuáticas<sup>68</sup>, encontrando que existen cambios morfológicos y bioquímicos, generando efectos toxicológicos en el sistema acuático. En segundo lugar, existen debilidades de regulación. En efecto, se ha encontrado, inclusive en Taiwan, que no existe una evaluación de componentes químicos en agua potable con glifosato.

Una tercera investigación realizada en Marruecos, mostró los impactos neurotóxicos en los ratones a causa del glifosato, concluyendo que en los ratones hay una serie de anomalías cognitivas derivadas de una afectación

---

<sup>68</sup> Como la lenteja de agua.

de la afectación de una enzima denominada acetilcolinesterasa. Por otra parte, como cuarto punto, el efecto sobre los bosques nativos, pues a sus alrededores se asperja el glifosato con dosis imprecisas, generando pérdida de biodiversidad y una afectación del agroecosistema

En el quinto trabajo de investigación, Portugal estudió el efecto del glifosato en el suelo, encontrando que afecta los cultivos y el proceso de oxigenación de la planta. En un sexto estudio, bastante importante, se evidencia como con resultado del rociado estándar se “afecta la sensibilidad a la recompensa de la abeja y afecta el aprendizaje asociativo cambiando el comportamiento de una población de abejas”, causando problemas en la polinización. Agregó que en un séptimo trabajo, Holanda realizó un estudio sobre los suelos, donde se mostró que el 80 % de los suelos tenían 1 o más residuos de 166 mezclas diferentes. En un estudio trabajo con China, EEUU y Alemania mostró las relaciones entre el glifosato, plantas, agua suelo, agua y humanos, es decir, una relación de interdependencia.

Por último, propuso un cambio de enfoque como el realizado en el Informe de la Comisión Científica Ecuatoriana, pues existe un conjunto de afectaciones, procesos de determinaciones social territorial, no simplemente una causa-efecto de toxicomoléculas con una serie de afectaciones de pancoger de las poblaciones que viven allí, por tanto existen dos paradigmas: uno ligado a la causalidad que genera una “incertidumbre permisiva”; mientras que el otro enfoque propuesto indica una “crítica para la precaución.”

#### **6.4. Juan Manuel Santos Calderón. Miembro de la Comisión Global de Política de Drogas y Expresidente de la República**

En primer lugar, señaló que Colombia es uno de los países que más experiencia ha acumulado en la lucha contra el narcotráfico, y como consecuencia de ello, se propuso reemplazar el enfoque netamente punitivo por un enfoque de derechos humanos y salud pública de más educación y prevención.

Indicó que, como Ministro de Defensa, lideró las actividades de fumigación con aspersión aérea. De esta forma, en los años 2006 y 2007 fueron los de mayor aspersión en la historia con un total de 172.000 y 153.000 hectáreas respectivamente, a pesar de ello, en esos dos años la producción de coca se incrementó. Aseguró que en el año 2008 y 2013 la aspersión disminuyó y de forma directamente proporcional la producción se comportó igual, aseguró que *“no se puede establecer una correlación*

*entre aspersión y producción ni se puede argumentar que el aumento de la producción de coca se debe a la suspensión de la aspersión”*

Criticó la erradicación forzosa manual al considerar que tiene un costo alto en relación con las vidas humanas, pues quienes erradican son víctimas de minas antipersonales. Por tanto, aseguró que en ninguno de las dos propuestas antes señaladas se disminuye la producción de coca y que el verdadero problema se encuentra en la resiembra, que es superior al 60 % en algunos casos por (i) no tener control del territorio y (ii) los campesinos no tenían alternativas diferentes para subsistir.

Además, refirió que cada hectárea asperjada tiene un costo entre 8.000 y 15.000 USD, pues requiere un esfuerzo tanto técnico como de personal que brinde protección en tierra para los erradicadores y aspersores, lo cual tuvo como resultado de este costo la aspersión de 1.800.000 hectáreas, sin embargo, no fue efectivo por el alto porcentaje de resiembra y que, a pesar de los esfuerzos y vidas humanas, la producción bajaba o subía sin ninguna correlación con el número de hectáreas asperjadas.

Hizo énfasis en las acciones contra la elaboración y el tráfico como la eliminación de laboratorios, la incautación de precursoras de cocaína, el uso de una tecnología más sofisticada y el acompañamiento de otros países que contribuyeron a mejores resultados, reflejados en el Informe Mundial de Drogas de Naciones Unidas para el año 2018 que señaló a Colombia como el país responsable de incautar el 53 % de la cocaína de toda Suramérica.

Asimismo, señaló que en su Gobierno (i) asperjaron un número récord de hectáreas cultivadas en coca; (ii) incautaron el mayor número de kilos de cocaína y; (iii) capturaron el mayor número de jefes del narcotráfico. No obstante, reconoció que el narcotráfico siguió *“financiando la violencia y enriqueciendo las mafias”*. Por tanto, Colombia siguió siendo una de los mayores proveedores de cocaína, asemejando todos los esfuerzos con los de una bicicleta estática en la que se pedalea, pero no avanza.

Por esa razón, señaló que en la etapa de negociación con las FARC se incluyó como opción que los guerrilleros impulsaran a la población campesina a que voluntariamente sustituyeran la coca por cultivos lícitos; sin embargo, dicha organización no aceptó por miedo a las retaliaciones que pudieran tener frente los narcotraficantes, de todas formas, ese plan fue incluido en la agenda y en los acuerdos.

Anudado a lo anterior, afirmó que con la aspersión aérea llegaron quejas sobre sus efectos colaterales como: afectación a los cultivos lícitos, a la

salud, a los animales y quejas ambientalistas, las cuales fueron motivos suficientes para que Ecuador impetrara una demanda contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por la aspersión en la frontera a causa de la deriva; al ser Colombia la única que aplicaba la aspersión aérea, decidieron conciliar y dentro de los puntos acordados incluyeron la no aspersión e una franja de 10 kilómetros con la frontera. También, resaltó la acción de tutela que llegó a la Corte Constitucional y que como resultado originó la suspensión de la aspersión aérea con glifosato basada en la ley estatutaria de la salud y el principio de precaución.

Recordó que el Ministro de Salud le dio a conocer un estudio reciente de la OMS donde se incluía al glifosato como potencialmente cancerígeno. Incluso, resaltó que la aspersión aérea era cada vez más difícil de aplicar pues los cultivadores empezaron a mezclar los cultivos lícitos e ilícitos y trasladándolos a sitios como resguardos indígenas, zonas de frontera y parques naturales, lugares donde la fumigación es prohibida.

Frente al aumento de cultivos ilícitos, señaló que no es cierto que la causa del incremento sea la falta de aspersión, pues en el asunto interfieren diferentes variables como lo son: la devaluación por la baja precio del petróleo, la disminución del precio del oro, *“el reacomodo de las bandas criminales en los territorios donde salieron las FARC”* y el estímulo de la suspensión de incentivos a la sustitución voluntaria de cultivos. Además, añadió que la decisión de suspender la aspersión del glifosato no hizo parte del acuerdo con las FARC, sino que fue decisión que se produjo como respuesta a las órdenes impartidas en un fallo de esta Corporación y como resultado de constatar que eran mayores los costos que los beneficios.

Adujo, entonces, que Colombia debe seguir combatiendo el narcotráfico al ser un problema de seguridad nacional, pero no con las modalidades pasadas que fracasaron, sino asumiendo una postura pragmática y real frente a la producción, de tal forma que se les ofrezcan a los campesinos cocaleros alternativas viables.

En conclusión, indicó que, de acuerdo al último informe en los casos de las hectáreas sustituidas voluntariamente, la resiembra fue del 0.6 %, y por tanto, consideró que es la única forma efectiva de combatir el cultivo de hoja de coca, pues sería un error retomar la aspersión con glifosato, no solo por los riesgos a la salud y al medio ambiente, sino porque está demostrada su ineficiencia e ineficacia.

### **7. Eje temático 3: Seguridad y defensa del Estado**

## **7.1 General Jorge Luis Ramírez Aragón: Director Antinarcóticos de la Policía Nacional**

En primer lugar, respecto a los objetivos señalados en el auto del 28 de febrero de 2019, consistente en saber “*si existe un aumento de cultivos ilícitos en el país. De ser así documentar si ello se debe exclusivamente a la determinación de la suspensión de la aspersión aérea con glifosato y cuáles son los efectos colaterales que han identificado con tal medida*”, manifestó que la respuesta es un categórico de sí, pues se evidenció que en los últimos cuatro años los cultivos ilícitos se incrementaron en un 256%, que corresponde a una tasa anual del 64% y a un crecimiento en la producción de cocaína del 376% de acuerdo con informes del SIMCI, al pasar de 48.189 hectáreas en 2013 a 171.495 en 2017.

En este sentido, indicó que dicho incremento se justifica bajo tres razones:

- (i)** En 2013, el Gobierno Nacional ordenó a la Fuerza Pública suspender las actividades de erradicación por situaciones de carácter social, en los departamentos de Putumayo, y Norte de Santander.<sup>69</sup>
- (ii)** Los grupos armados al margen de la Ley dedicados al narcotráfico, pasaron de ser 2 grandes organizaciones a ser 30 estructuras criminales.
- (iii)** En septiembre del 2015, se ordenó la suspensión de la aspersión aérea con glifosato, por lo que la Fuerza Pública solo pudo ejecutar la erradicación manual.

En segundo lugar, respecto de “*los métodos de erradicación de cultivos ilícitos, las alternativas que no han sido utilizadas y la evaluación de su compatibilidad con el reporte de los derechos de las personas y las comunidades*” señaló que los métodos de erradicación de cultivos ilícitos se dividen en dos: **(i)** aspersión aérea y, **(ii)** erradicación Manual.

Esta última, se divide en tres:

- (i)** La primera, se realiza a través de modelos de sustitución voluntaria.
- (ii)** La segunda a través de la contratación de Grupos Móviles de Erradicación.
- (iii)** La tercera se adelanta por la Fuerza Pública, de tal forma que la Policía Nacional desarrollar operaciones del programa de erradicación mediante aspersión terrestre.

---

<sup>69</sup> minuto 4:46:15

Por otro lado, indicó que las alternativas que no han sido utilizadas para la erradicación de cultivos ilícitos, pero que han sido evaluadas tanto en eficiencia como efectividad son:

- **Vehículo táctico de aspersión**, no es apto para las condiciones terrestres, pues presenta problemas en la movilidad.
- **Equipo de aspersión terrestre teledirigido a baja altura a nivel dosel**, Presenta un nivel bajo de rendimiento, por su poca capacidad de almacenamiento de mezcla.

No obstante, manifestó que las organizaciones criminales han venido utilizando armamento no convencional y prohibido por las normas internacionales para detener las operaciones de erradicación manual, por lo que en los últimos siete años han sido asesinadas 33 personas y 268 personas han resultado heridas, como consecuencia de la erradicación.

Por lo anterior, resaltó que la aspersión aérea es una modalidad de erradicación que debe ser reintegrada en razón a su efectividad y reducción del riesgo, y por la posibilidad de aplicarla bajo los parámetros técnicos que permitan la protección de los derechos a la salud y aun ambiente sano. Sostuvo que la efectividad de la aspersión aérea es de 98.3%, en comparación con otros medios de erradicación. Un avión en un día asperja más de 140 hectáreas, mientras que la erradicación manual sólo alcanza 2.5 hectáreas. La aspersión es posible aplicarla con estándares que minimicen los riesgos para la salud y el ambiente. Explicó que, en todo caso, no es posible asperjar parques naturales, territorios de comunidades étnicamente diferenciadas, núcleos de población, carreteras y fuentes hídricas, ni franjas de fronteras.

Por último, expuso que la Policía Nacional desarrolló tres capacidades tecnológicas que permiten implementar la aspersión aérea de manera mucho más precisa. Uno de ellos es el “Sidima”, sistema integrado de información y monitoreo antinarcóticos, el cual, con base en imágenes satelitales y sensores aerotransportados, permite la georreferenciación en tiempo real de los cultivos.

Centro estratégico de monitoreo de aviación policial, que permite la ubicación e identificación de la aeronave en tiempo real. Este sistema garantiza que la aspersión no se realizará más de una vez en la misma coordenada.

Finalmente, expuso que la Policía Nacional cuenta con Centro Operacional Antinarcoóticos, un sistema de telecomunicaciones que hace seguimiento a todas las actividades de erradicación, aviación policial, interdicción puertos y aeropuertos en tiempo real, facilitando la planificación y coordinación de todas las actividades antinarcoóticos.

Concluye que con esos elementos es posible afirmar que la Policía Nacional puede ejercer el mando real y riguroso dentro de los parámetros establecidos.

## **7.2. Álvaro Balcázar Vanegas. Asesor Técnico Principal del Programa Colombia Transforma. MSI International. Programa de OTI/USAID**

El ponente explicó su tesis central de la siguiente manera: “me voy a referir a cuatro puntos: primero, los cultivos ilícitos son la principal amenaza para la construcción de paz y la estabilización en los territorios más afectados por el conflicto armado y la criminalidad organizada, dos: ninguna herramienta individualmente considerada puede ser la mejor, ni las más adecuada para la lucha contra los cultivos ilícitos, la efectividad depende de la implementación estratégicamente coordinada de la caja de herramientas que tengan a su disposición las autoridades para combatirlos, tercero: el uso estratégicamente coordinado significa aplicar la herramienta apropiada, para el contexto específico del área afectada; y cuatro: aún la aplicación coordinada de las herramientas a disposición sólo tiene resultados sostenibles cuando está acompañada de la intervención integral del Estado para generar las transformaciones en el territorio que corrigen su vulnerabilidad frente a los cultivos ilícitos”<sup>70</sup>. En su intervención el experto desarrolló cada uno de los cuatro puntos.

En primer lugar, el ponente resaltó que los cultivos ilícitos son la mayor amenaza contra la construcción de la paz, debido a los fuertes enfrentamientos y tensiones entre los diversos grupos armados por el control de las rutas y las rentas producto del narcotráfico, generando graves afectaciones en la población civil e interrumpiendo la consolidación del proceso de paz, pues es un factor de aumento en la vulneración de los derechos fundamentales de los líderes sociales que habitan en las zonas de mayor de producción de cultivos ilícitos.

En segundo lugar, indicó que la estructura en torno a las herramientas y las estrategias utilizadas para enfrentar la expansión de cultivos son cada vez menos efectivas, y lo realmente importante es el proceso de implementación del Acuerdo al contexto social teniendo en cuenta que de

---

<sup>70</sup> Minuto 6:53:00

este factor depende la efectividad y eficacia de las distintas modalidades de erradicación, para mantener el equilibrio entre riesgo social y la institucional.

En relación con lo anterior, advirtió que, aún con la implementación de la estrategia con mayor efectividad, las medidas serían insuficientes, dado que sin la presencia y acción del Estado para incidir en las condiciones de vida de las personas que habitan en los territorios con producción de cultivos ilícitos, las medidas son ineficaces por la falta de intervención integral del Estado.

Por último, en materia de salud pública, señaló que debía aplicarse el principio de precaución, para lograr hacer un balance entre la protección de derechos fundamentales, procedente de no usar el glifosato como herramienta de erradicación de cultivos ilícitos, y las consecuencias de acudir a otros métodos con un alto riesgo para la vida y el crecimiento de cultivos ilícitos.

### **7.3. Andrés López Restrepo. Experto en Política Anti-drogas. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI**

Los cultivos ilícitos son un negocio que genera grandes réditos, y se encuentran en diversas zonas del territorio Colombiano, donde se evidencian (i) cifras alarmantes en la medición de la pobreza; (ii) las familias de escasos recursos son vulnerables al entorno criminal que los rodea y; (iii) no hay presencia del Estado.

Por tal motivo, expuso que deben tenerse en cuenta dos medios para enfrentar la problemática: el desarrollo y el castigo. Por un lado, el desarrollo es necesario para incentivar las fuentes de ingresos alternativas que garanticen la calidad de vida de las familias vulnerables. Por el otro, el castigo es una política criminal con el objetivo de desincentivar la producción de cultivos ilícitos, utilizando la erradicación forzosa y las penas para los cultivadores.

Por lo que, con el propósito de suprimir los cultivos ilícitos se debe actuar sobre las causas estructurales como: la falta de presencia del Estado, la discontinuidad de los programas de desarrollo, la expansión del mercado, las fluctuaciones del precio del oro y el control territorial por parte de grupos ilegales.

Además, manifestó que las políticas públicas usadas para afrontar la problemática han sido ineficaces por distintas causas, y en particular, por la ausencia de alternativas productivas por medio de las cuales los



pobladores puedan obtener medios diferentes de sostenimiento de sus familias.

Por último, indicó que en razón de los efectos negativos que genera la aspersión sobre la salud de la población campesina y los animales, se requiere una política de Estado a largo plazo con un tratamiento especial a las comunidades, que promueva e incentive el desarrollo de la población.

## **8. Eje temático 4: Cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de solución al problema de los cultivos ilícitos y la construcción de paz**

### **8.1. Intervención del Doctor Camilo González Posso**

El doctor Camilo González Posso inició su intervención sosteniendo que el tema de los cultivos hace parte de la Reforma Rural Integral previsto en los Acuerdos de Paz. Asimismo, sostuvo que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-630 de 2017, afirmó que la política de paz es una política de Estado y, por tanto, todas las instituciones estatales están obligadas a cumplir con ello de buena fe, así como sus mandatos son de obligatorio cumplimiento. En ese sentido, afirmó que existe un marco de obligatorio cumplimiento.

A continuación, insistió en la existencia de un “tsunami cocalero hacia la legalidad”, lo cual es lo novedoso después de la firma del Acuerdo Final. Para ello, mostró el siguiente recuadro:

	Familias que dicen que sí a pactos	Personas
Familias / personas vinculadas en las pactos colectivos hasta 2018 – pequeños productores	130.000	520.000
Familias / personas sin coca en áreas vecinas o de influencia de la economía cocalera	120.000	500.000
Familias / Personas en parcelas intervenidas por la erradicación forzada –mayo 2017/julio2018- con manifestación a	50.000	200.000

integrarse al programa (50% del total impactado)		
Familias / Personas impactadas directamente por erradicación forzada – mayo 2017/julio 2018-	50.000	200.000
Familias / Personas de otras zonas (sin PNIS y sin erradicación forzada) dispuestas a los pactos	50.000	200.000
Total Familias / Personas impactados y sin solución a situación social (con coca y vecinos sin coca)	400.000	1.720.000

Afirmó que el movimiento social de cocaleros realizaba autónomamente programas de Estado y, asimismo, que estas cifras estaban sustentadas. Así, 200.000 personas le dijeron que sí a los programas de desarrollo Estatal con desarrollo humano; asimismo, sostuvo que la UNODC verificó 34.000 hectáreas en pactos de sustitución. Sin embargo, su personal ha sido reducido de 120 a 30 miembros y, por ello, existe un subregistro. Además de lo anterior, estableció que existían 60.000 hectáreas sustituidas de manera voluntaria.

Por otro lado, estableció que 150.000 líderes han acudido para implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como se han presentado 21.500 iniciativas y se han realizado 16 pactos de transformación rural.

A pesar de lo anterior, afirmó la existencia de dificultades. La primera consiste en el consumo de estupefacientes realizado por Estados Unidos. La segunda implica un desacato a lo ordenado por la Constitución Política -Acuerdo de Paz- sobre la acción de sustitución voluntaria, pues lo que se está pretendiendo es buscar argumentos para sustituir la erradicación voluntaria por la erradicación forzada. Asimismo, expuso que el Fiscal General de la Nación sostuvo que el Gobierno Nacional puede acudir a otras alternativas para la erradicación manual con base en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el doctor González sostuvo que, si se lee correctamente dicho Acuerdo, se evidencia que si agotados los esfuerzos, el Estado no puede renunciar a los mecanismos subsidiarios como lo es la erradicación

forzada, en primer lugar, y la aspersión con glifosato como un mecanismo de erradicación subsidiario de lo anterior.

La tercera dificultad consiste en la existencia de un mayor costo humano y económico. En efecto, la erradicación forzada implica un desplazamiento y, a su vez, se haya la existencia de un “efecto globo” de deforestación y negociación con la tierra que ha sido asperjada -las cuales son, al menos, 2.000.000 de hectáreas-.

De igual manera, sostuvo que la erradicación forzada es insuficiente, pues existe un 30 a 35% de resiembra en el primer trimestre del año y, al año, la resiembra supera el 50%. Asimismo, desconoce el tema poblacional, pues el 47% de los territorios de siembra de coca son zonas ambientales y territorios colectivos. Dentro de estos, el 5% son parques naturales; el 10% son territorios indígenas; y el 15% son territorios étnicos. En ese sentido, determinó que la mitad de los cultivos se hacen en territorios donde no se puede hacer aspersión con glifosato hasta tanto no se realice los respectivos procedimientos de Consulta Previa con las diferentes comunidades.

Además de lo anterior, el restante 50% son territorios de pequeños cultivadores de difícil distinción frente a cultivos industriales que cultivan en pequeñas parcelas de 0.7 hectáreas en promedio mezcladas con otros cultivos que sí son lícitos, es decir, de muy difícil impacto con la aspersión con glifosato.

En conclusión, los obstáculos mayores se deben a la no aplicación de la política pública definida, por ejemplo, estimó que en el Plan Nacional de Desarrollo no se define nada importante sobre el Fondo de Tierras; el rubro relacionado con tierras es del 2% de presupuesto; 40.000 millones de pesos destinados para los Planes de sustitución de cultivos es insuficiente, pues no alcanza para una brigada de erradicación y menos para el pago que se debe a la gente que se le ha incumplido en un 75%. En otras palabras, insistió en que se está generando el hecho de no atender la sustitución para declarar el fracaso de ésta política y, entonces, establecer que hay que optar por la erradicación forzada.

Por otro lado, anotó que el principio de precaución es válido y, además, existen alternativas más eficientes, superiores y desarrollada con la comunidad. Con base en ello, concluyó que *“la cultura de la ilegalidad se puede aplicar a todo el mundo menos a los coccaleros”*, pues estas comunidades tienen propuestas de desarrollo, las cuales no se han tomado en cuenta.

## **8.2. Intervención de Nidia Quintero de Balcázar –coordinadora de Coccam-**

Inició sosteniendo que Coccam es una organización que representa a las víctimas de la política antidrogas y, a su vez, defiende a estas personas de la violación sistemática a los derechos fundamentales y del ecosistema, lo cual es la principal evidencia de la equivocada política antidroga que el Estado Colombiano ha desarrollado en las últimas décadas. Por lo anterior, Coccam, en el 2017, cuando se firmó el Acuerdo Final, observó con mérito positivo la implementación de sus mandatos.

Argumentó que más de 100.000 familias firmaron acuerdos individuales para sustituir de manera voluntaria los cultivos de coca. Asimismo, afirmó que, tanto las organizaciones comunitarias campesinas, indígenas juntas de acción comunal y familias individualmente considerada, apoyaron la implementación del Acuerdo Final, pues una de las necesidades urgentes para la consolidación de la paz es la solución al problema de cultivos ilícitos. Ello por cuanto es la materia prima con la cual se fortalece el narcotráfico. Por lo anterior, sostuvo que se apoyó la sustitución manual de cultivos de coca.

Evidenció que Coccam, desde 1990, ha venido insistiendo en la negociación con el Estado Colombiano para realizar una sustitución gradual y concentrada de cultivos ilícitos y de ello existen varios acuerdos, testimonios, videos e investigaciones. Sin embargo, el Estado “*ha sido sordo*” a todas las peticiones que, desde las comunidades campesinas víctimas de este flagelo han manifestado.

Afirmó que los cultivos han generado miedo y desconfianza y, por ello, los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final deben ser implementados. En ese sentido, en todos los Municipios se empezaron a firmar acuerdos colectivos e individuales; sin embargo, 2 años después, el principal avance es que, más de 100.000 familias firmaron acuerdos individuales. Por tanto, la situación de inseguridad, la falta de Estado y el incumplimiento integral del Acuerdo han puesto a los productores, recolectores, familias y comunidades en un alto nivel de incertidumbre e inseguridad.

Prueba de lo anterior, sostiene la interviniente, son los 48 asesinatos a personas como consecuencia de intentar realizar la implementación de los Acuerdos de Paz en el territorio; la existencia de pluralidad de familias desplazadas; incertidumbre en el tema económico, pues, no se observa que los grupos profesionales acompañen a los productores para la elaboración de proyectos productivos; ni siquiera se ha llevado a cabo el proyecto productivo de dar \$1.800.000 a las familias con la finalidad de garantizar

su alimentación; tampoco se ha llevado a cabo el proyecto productivo de \$10.000.000 para la elaboración de los proyectos a mediano y largo plazo con la finalidad de sustituir la economía en los territorios; y, tampoco existe la implementación del punto uno del Acuerdo Final sobre la Reforma Rural Integral que es la que garantiza a las comunidades y familias la tenencia de la tierra para que los proyectos productivos se puedan implementar.

Por otro lado, aseguró que la legislación colombiana no le permite a la familia campesina acceder a un recurso estatal si no demuestra su propiedad sobre la tenencia de la tierra. Frente a lo anterior, aseguró que ello es una realidad, y a su vez, insistió en que existen intereses del empresario, tenedores de tierra y multinacionales en los territorios que tienen grandes extensiones de tierra concesionadas y, por tanto, no existe tierra disponible para los campesinos. Por lo anterior, acentuó en que el nivel de incertidumbre e incumplimiento es grande.

Por lo anterior, esgrimió sobre la conveniencia de que se tenga en cuenta el proceso de verificación que ha hecho Naciones Unidas en los territorios. Ahí se encuentra claramente que tiene el campesinado. Asimismo, se evidencia cual es el nivel de incumplimiento que existe por parte del Estado.

Por ello, afirmó que el centro del asunto es un ejercicio de implementación de una política pública, la cual existe con la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP. Sin embargo, es una política pública que se niegan a implementar y, su vez insistió en que la erradicación forzada significa la continuidad a la violación de derechos fundamentales de los campesinos. En ese sentido, aseguró que continuar con la erradicación forzada y las fumigaciones para sustituir y resolver el problema de los cultivos de coca en el país, es continuar con el camino de la violencia, la expropiación, el destierro de las comunidades en los territorios. Por lo anterior, evidenció que el país tiene una oportunidad con los acuerdos de paz, el cual es un mandato de obligatorio cumplimiento para los funcionarios del Estado con la finalidad de construir la paz en el país y cumplir la Constitución.

Como conclusión, planteó que es necesario que el Gobierno Nacional, en vez de estudiar la posibilidad de implementar la fumigación en los territorios, debería pensar en la implementación del punto cuatro del Acuerdo Final. Además de lo anterior, hizo énfasis en el consumo, el cual se evidencia entre personas jóvenes y familias que están siendo masacradas en las pequeñas ciudades por su misma condición de consumidores y, por ese hecho, el Estado Colombiano se encuentra incumpliendo con el

parámetro de consumo como un problema de salud pública. Igualmente, aseveró que tampoco se encuentra de manera clara el control de la comercialización. En efecto, las mafias organizadas en el territorio se están “*peleando*” por el control de los departamentos. En ese sentido, los departamentos con mayor conflictividad son los estratégicos para el comercio.

Con base en lo anterior, sostuvo que desde el proceso organizativo campesino, la Coccam y otras organizaciones están con la disponibilidad de aportar a la paz, a mantener y defender la posición sobre los Acuerdos de Paz, el derecho a la vida, a vivir en paz en los territorios, a través de los diferentes mecanismos que le da la Constitución para ello. Finalmente, hizo el llamado al Gobierno Nacional para que no siga insistiendo en desperdiciar recursos con la finalidad de acabar y separar a las familias colombianas, pues dichas políticas represivas generan violencia, separación y acortan la posibilidad de reconciliación del país.

### **8.3. Intervención del doctor Emilio Archila –Alto Consejero para la Estabilización-**

El interviniente sostuvo, de manera preliminar, que desarrollará, puntualmente, tres temas. El primero consiste en la integralidad de la implementación. El segundo implica en exponer cómo funciona el PNIS; y, el tercero, sostener que la respuesta a la pregunta con la que se convoca la audiencia no está en los Acuerdos de Paz.

Con respecto a la integralidad de la implementación, sostuvo que el Acuerdo de Paz tiene varias particularidades. Cada una de ellas obedece a circunstancias muy distintas del país. Sostuvo que nuestro Acuerdo tiene muchos frentes y están implícita y explícitamente relacionado. Así, frente al Programa de Sustitución Voluntaria, con los tres componentes, y la manera de cómo se deben intervenir los 170 municipios afectados por la violencia y la pobreza.

Asimismo, en la política de Paz con legalidad del Plan Nacional de Desarrollo, se extrae que para poder sacar de esos sitios -zonas que fueron afectadas por la violencia, pobreza y cultivos de coca- se necesita reunir en un solo instrumento de largo plazo todos los instrumentos de planeación que estaban previstos en los Acuerdos. Lo anterior no estaba previsto y, por ello, existe un esquema de planeación que estaba derivado de la planeación PEDET -programa de desarrollo con enfoque territorial-.

Este enfoque es una planeación para las mismas zonas que las zonas de cocas y las zonas más afectadas coinciden -PISDA- derivado de la

negociación y/o conversaciones con las comunidades que entran en la sustitución voluntaria. Asimismo, aseguró que existe otro esquema de planeación para las personas que quieren retornar a los sitios y, a su vez, otros planes de ordenamiento que deben formular los ministerios.

Sin embargo, aplicar los tres tipos de planeación es imposible, al menos por las siguientes razones. Es imposible adoptar sobre un mismo territorio varios esquemas de planeación. En los acuerdos así estaba previsto. Cuando se observa el Capítulo IV y se llega a las conclusiones respecto de la última fase de estabilización, que es la recuperación del territorio, explícitamente menciona que debe formar parte de la Reforma Rural Integral y en aquellos sitios en donde coinciden los territorios de los PEDET con los PISDA, los instrumentos de planeación deben hacerse de manera simultánea.

Ello es relevante porque los intervinientes han estado de acuerdo en que la solución en la llegada del Estado, que se acorten las brechas entre estas zonas y el resto de la población. Sin embargo, las temporalidades no dan y, asimismo, la forma como se concibió la planeación es de 10 a 15 años. Lo anterior por cuanto las zonas han llevado abandonos por parte del Estado 200 años o más.

Asimismo, sostuvo que lo anterior no es únicamente ilustrativo, sino que demuestra la voluntad política del Gobierno, pues para poder tener una hoja de ruta a 10 o 15 años, e sacrificio político implica que muchas de las cosas que se están pensando realizar y que se deben hacer no se van a realizar durante este Gobierno. En ese sentido, la respuesta a la pregunta de ¿cuándo llegará el Estado? Es una respuesta fáctica y no jurídica. Por ello, es importante proteger el camino propuesto por la política de “Paz con Legalidad”.

Lo anterior no quiere decir que el Estado siga dejando en abandono a las zonas. En ese sentido, fusionarlas planeaciones de los PEDTS con los PISDA es poderoso porque en el transcurso del tiempo, se realizarán obras en dichas zonas, unas para generar confianza, otras porque son necesarias, pero ello con los esfuerzos de las entidades territoriales, la cooperación internacional y el Gobierno Nacional en una sola planeación; por ejemplo, en las zonas afectadas por la coca y los PEDTS, la Agencia de Renovación del Territorio, que es quien implementa las obras PEDTS a corto plazo, ya ha intervenido 52 municipios. Asimismo, han tenido más de 114.000 millones de pesos de inversión para la paz en dichos sitios, han tenido más de 5.500 millones de pesos en proyectos productivos. Lo anterior, suma más de 150.000 millones. Así, gracias a la implementación de los PEDTS

ya van avanzados 34 proyectos de los cuales se han finalizado 12 y los restantes se culminarán en el primer trimestre del 2019.

Frente al programa PNIS y si se han abandonado o no, el interviniente sostuvo que las únicas personas que podrían creer que se han abandonado dichos programas son las personas que iniciaron este proceso en la administración anterior dada la “*chambonada*” de cómo lo empezaron a implementar.

En ese sentido, afirmó que una persona que desconoce por completo el funcionamiento del programa puede poner en cuestionamiento que no se le hayan girado recursos durante diciembre-enero y febrero a la UNODC para sufragar sus gastos, porque “*no entiende la manera de cómo funciona el programa*”.

Este programa funciona por etapas. La primera etapa consiste en la recolección y verificación de la existencia de la coca. La segunda consiste en los pagos que se hacen a las familias, el cual se hace a través del Banco Agrario y no a través de la UNODC. La tercera conlleva a la asistencia técnica para que implementen sus proyectos productivos.

Explicó que dentro de agosto del 2018 y febrero de 2019, se les han girado directamente a las familias 199.350 millones de pesos. Asimismo, describió que a la ONUDC no se le paga contra resultados. En ese sentido, se le cancela por anticipado, pues la ONUDC lo que hace es contratar a quienes van a hacer las implementaciones. Así, entre agosto del 2018 y febrero del 2019, se han realizado 6 giros por 122.000 millones de pesos. El último pago se hizo en noviembre de 2018, pero se ejecuta en febrero o los primeros días de marzo del 2019, luego será en ese momento donde se hará el siguiente giro.

Adujo que en la reestructuración que se hizo en el Departamento Administrativo de la Función Pública, la dirección que se encargaba del programa PNIS desapareció. Sin embargo, las funciones que estaban en dicha dirección, de acuerdo con un concepto solicitado a la Función Pública, los debe asumir el Consejero Presidencial para la Estabilización.

Frente al punto sobre que la respuesta no está en los Acuerdos de la Habana, argumentó que lo que está previsto en los Acuerdos no fue una refundación del Estado. Hay temas que pusieron sobre la mesa, respecto de los cuales hubo acuerdos y hay otros sobre los cuales no. Específicamente sobre la posibilidad de aspersion, el Estado Colombiano dijo que se reservaba dicha facultad, a lo cual las FARC se opusieron en su momento.



El uso del glifosato, o cualquiera de los instrumentos es absolutamente consistente con el objeto del acuerdo, pues en el capítulo IV hace un reconocimiento de que terminar con el problema del narcotráfico es absolutamente esencial para que se logre una verdadera paz estable y duradera. Finalmente sostuvo que el Gobierno *no* podía no hacerlo. En efecto, la Constitución señala que los funcionarios públicos son responsables por acción y por omisión y, si existe un instrumento al cual legalmente se puede acceder, en ningún momento el Gobierno, si encuentra que dentro de las características, condiciones y particularidades, sería el más idóneo, no puede abstenerse de utilizarlo.

#### **8.4. Intervención de la doctora Kristina Marie Lyons. Universidad de Pennsylvania**

De manera preliminar, explicó que ha tenido la oportunidad de conocer casos de personas y comunidades afectadas por la destrucción de cultivos lícitos agroforestales debido al programa de aspersiones aéreas con glifosato. Por ello, ha interpuesto quejas, mediante el mecanismo establecido por la Resolución 00017 de 2001 del Consejo Nacional de Estupefacientes, con la finalidad de buscar la compensación por los daños causados por la aspersión.

Aseveró que en el municipio de Puerto Guzmán -Putumayo- (2015), una región donde ha realizado sus investigaciones los últimos 15 años, describió que 2265 quejas han sido radicadas desde que la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional comenzó a procesarlos en el año 2001 y concluyó que el 93.5% de estas quejas han sido rechazadas.

A nivel nacional, encontró que de las 17.642 quejas que han sido radicadas, el 96% de ellas (17.017) fueron rechazadas o archivadas. 474 fueron procesadas para recibir compensación; 14 personas no aceptaron la compensación ofrecida porque la indemnización no cubría el gasto que implicaba viajar a recogerla; 138 quejas se encuentran aún en proceso de investigación.

A partir de lo anterior, si ante la cantidad de quejas rechazadas, ¿el mecanismo de quejas por aspersión con glifosato ha cumplido con los estándares constitucionales tales como el debido proceso administrativo y la protección a los sujetos de especial protección constitucional como lo son las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes?

Consideró que esta es una de las principales preocupaciones de la Corte, cuando ordena que los procedimientos de queja deberían ser

comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo. En consecuencia, se plantea las siguientes preguntas ¿Por qué los daños reportados por parte de las comunidades campesinas e indígenas no llegan a ser evidencia? ¿Cuáles son las complicaciones que esto tiene, no solo en términos de violación de derechos fundamentales de las comunidades, sino en términos de la documentación científica por parte del estado de las afectaciones socioambientales que causa el PECIG?

Para contextualizar dichas preguntas, es importante explicar que la Resolución 00017 de 2001 establece un mecanismo burocrático para procesar las quejas en relación con la destrucción de los cultivos lícitos. Las quejas deben probar que i) las personas afectadas no tenían cultivos ilícitos en su propiedad o posesión; y ii) que el daño que sufrieron sus cultivos lícitos agroforestales fue causado por el PECIG.

Lo anterior requiere de una sincronización temporal, espacial y de escala entre las fechas, horas, coordenadas de GPS y los planes de aspersión aérea, los mapas de monitoreo de los cultivos ilícitos y los mapas de cultivos destruidos y reconocidos *in situ*.

Las personas que quieren radicar las quejas tiene que recolectar las siguientes pruebas: i) título de propiedad de pertenencia de la tierra; ii) coordenadas correctas de GPS del área afectada; iii) fecha y hora exacta de la fumigación; iv) descripción del tipo de agricultura y estado de la propiedad; v) valor económico estimado debido al daño de cultivos permanentes, o sea, de inversión inicial y el valor de la pérdida de una sola cosecha, de acuerdo con los precios actuales del mercado en la región; vi) el valor económicos de los cultivos transitorios y el valor de pérdida de una sola cosecha; y vii) evidencia fotográfica. Asimismo, tienen 30 días calendario para erradicar las quejas luego de haber sido fumigados.

Los anteriores detalles son importantes, porque durante la investigación se hizo evidente que el mecanismo oficial para procesar las quejas está diseñado sin contemplar las condiciones socioeconómicas de las comunidades campesinas que viven en los epicentros históricos del conflicto social y armado. Ello tiene implicaciones, no solo por su posibilidad de acceder a la reparación económica, sino también, por los impactos intergeneracionales, ambientales y en la salud pública, además de impedir la participación de las comunidades con sus propios conocimientos en la graduación de riesgos que hagan las autoridades sobre las aspersiones aéreas con glifosato.

¿Cuáles son las violaciones al derecho al debido proceso que se presentan sistemáticamente en el trámite de quejas presentadas por las comunidades?

Primero, muchas comunidades supieron de la existencia del mecanismo de la queja mucho tiempo después de haber sido fumigados; muchas familias viven en lugares sin conectividad; la distancia y los altos costos de viaje para llegar a las cabeceras municipales o la imposibilidad de viajar cuando se encuentran confinados por actores armados complica aún más el acceso a las instituciones del Estado y a la justicia. Existen obstáculos desproporcionados para acceder al derecho a la reparación.

Otra razón citada para negar las quejas es que los reclamantes proveen coordenadas incompletas de GPS de la propiedad afectada, o entregan unas coordenadas que no coinciden con las coordenadas de los registros de fumigación de la Dirección de la Policía Nacional. Asimismo, encontró mapas dibujados a mano en los archivos municipales en Putumayo, pues las familias campesinas e indígenas no podían emplear tecnología GPS porque no tenían acceso a dicha tecnología o porque las FARC-EP, en este caso, no permitía mapear las coordenadas de GPS, ni que tomaran otro tipo de evidencia fotográfica, los cuales son requisitos obligatorios para diligenciar el formulario de reparación. La Dirección de la Policía Nacional clasifica estos casos como desistidos violando así el derecho a la igualdad.

La tercera razón utilizada para rechazar las quejas es que la fecha y hora exacta de las fumigaciones reportadas no coinciden con los requisitos de la Policía. Eso sucede porque muchas familias que han sido desplazadas por los actores armados siguen cultivando los predios pero no viven en los pueblos más cercanos y no están presentes durante los momentos exactos de la fumigación. En ese sentido, cuando intentan corregir las horas o las fechas en sus solicitudes sus casos son rechazados, así si una persona que demanda ante un juzgado tiene la posibilidad de corregir la demanda ¿Por qué los reclamantes de estos procesos o tienen el derecho a reformular la queja?

La cuarta razón utilizada por la Dirección de la Policía Nacional es que no existía una relación causal entre la fumigación y la alegada destrucción de los cultivos lícitos debido a la aspersión con glifosato. Sin embargo, el mapa de Puerto Guzmán avaló que de la franja de 100 metros, el área estipulada de amortiguamiento para la fumigación segura cercana a ríos, carreteras, zonas de protección especial y áreas poblados por humanos y animales fue violentada continuamente por las fumigaciones. Como las quejas son desestimadas, ello impide que esta información esté incluida en la evaluación de los riesgos del PECIG.

La última razón citada es que los reclamantes son acusados de sembrar cultivos ilícitos, a pesar de que la Policía Nacional no está en la obligación

de mostrar evidencia alguna sobre la existencia de estos supuestos cultivos. Es importante notar que el Grupo Técnico Interinstitucional del Estado, que verifica los daños, nunca “*toca el suelo*”. No tiene contacto directo con los reclamantes, los cuales mayoritariamente nunca saben si hay una verificación, pues esta se realiza desde un helicóptero.

Otro problema con la estructura del mecanismo de las quejas es que los de la Dirección de Policía Nacional han manejado la aspersión con glifosato y también es la agencia del Estado responsable de investigar y expedir actos administrativos que resuelven las quejas presentadas contra dichas operaciones. En ese sentido, la Dirección de la Policía Nacional es juez y parte en vez de que una organización independiente e imparcial realice las investigaciones.

El mecanismo de compensación no contempla los impactos socioeconómicos transgeneracionales, sólo contempla la pérdida económica de una cosecha puntual y no el ciclo de vida de un cultivo. Por ejemplo, el cultivo de plátano en el suelo de la Amazonía puede durar 20 años, y una familia campesina cuenta con dicho ingreso para solventar la educación de sus hijos. Tampoco contempla la pérdida o intoxicación de animales, porque la evidencia se descompone antes de la verificación de los daños. Tampoco contempla la incertidumbre de los impactos del Glifosato a largo plazo en los cuerpos humanos, ni en los cuerpos naturales de los suelos donde los químicos no han podido establecer un límite generalizable de cantidades permisibles de glifosato.

Los estudios interdisciplinarios, incluidas las ciencias sociales, brindan un análisis comprensivo e integral. Así, para concluir, los mecanismos estatales actuales para producir conocimiento sobre los daños causados por las fumigaciones con glifosato aéreas no cumplen con los estándares constitucionales, porque estructuralmente obstaculizan la participación de las comunidades campesinas e indígenas que viven en las zonas más afectadas por dicha política.

Asimismo, no existe proceso imparcial e independiente para investigar los daños del PECIG; el aparato de investigación de las quejas de la Dirección genera opacidad y arbitrariedad que tiene graves consecuencias para la aplicación del principio de precaución; la participación de las comunidades en la evaluación y formulación de la política antidroga es absolutamente evitado para la implementación de los acuerdos de paz en las regiones más impactadas por la guerra y el narcotráfico; las comunidades campesinas llevan décadas luchando para que sus propuestas de reformular la política antidroga sean tenidos en cuenta, por ello, es un momento histórico para

buscar otras soluciones a los cultivos ilícitos que no implique seguir envenenando la población y el ecosistema del país.

### **8.5. Intervención de la doctora Diana Rodríguez Franco -Subdirectora de Dejusticia-**

Inició con el planteamiento del siguiente problema jurídico ¿es constitucional y conveniente reactivar el PECIG dadas las condiciones establecidas en la sentencia T-236 de 2017, la garantía de los derechos de las comunidades en lugares con cultivos de coca como el caso de los habitantes de Nóvita y el contexto del posacuerdo? De manera preliminar, la interviniente considera que no es constitucional ni conveniente reactivar las aspersiones aéreas con glifosato por tres razones.

La primera, el Gobierno no ha concluido el proceso decisorio siguiendo los requisitos de objetividad, imparcialidad y participación establecidos en la sentencia T-236 de 2017, por ende, no se cumple con los requisitos para reactivar la aspersión.

Según la sentencia T-236 de 2017, el PECIG sólo se podía reanudar cuando el Consejo Nacional de Estupefacientes haya realizado un proceso decisorio sobre el riesgo planteado por las actividades de erradicación, y que ese proceso sea imparcial y riguroso técnica y científicamente. Este proceso decisorio incluye, a grandes rasgos, i) las investigaciones científicas sobre ausencia del daño; ii) un proceso de quejas; y iii) una regulación con un proceso de revisión permanente. Todos acompañados de un proceso participativo, lo cual no se ha realizado.

Sin embargo, incluso en caso de que se haya avanzado en alguno de los tres componentes, aun no se ha publicado, ni tampoco garantizado la participación como lo ordena, de manera específica, la Corte Constitucional.

Además de no haberse cumplido el proceso decisorio establecido por la Corte, la segunda razón por la cual es inconstitucional reactivar las aspersiones consiste en que las tres circunstancias que motivaron la aplicación del principio de precaución en la sentencia T-236 de 2017 persisten. Incluso, existe nueva evidencia científica de riesgos para la salud y el medio ambiente que muestran que ello se ha agudizado.

La primera condición para aplicar el principio de precaución es que exista un riesgo plausible de que una actividad humana como la aspersión con glifosato pueda generar un daño, y que ese riesgo tenga base científica. Los estudios nacionales, internacionales y de autoridades de salud coinciden en que el glifosato causa daño ocular, dermatológico, oncológico y tienen

efectos abortivos; asimismo, han señalados daños al medio ambiente, en especial a las fuentes hídricas y a los animales, entre ellos, las abejas.

La segunda condición implica que no se trate de cualquier tipo de daño, sino que sea un daño inaceptable. En este caso, el daño es inaceptable por múltiples razones. La primera, es un daño sobre la salud humana que incluye cáncer, lesiones dermatológicas, oftalmológicas y abortivas. La segunda, el daño recae sobre comunidades de especial protección constitucional, incluyendo pueblos indígenas, afrodescendientes, campesinos y niños. La tercera, los municipios con cultivos tienen poco acceso a servicios de salud -por ejemplo, el municipio de Nóvita-. La cuarta consiste en que la fumigación aérea de una forma indiscriminada de aplicación de la sustancia, lo que implica que la población afectada no está en capacidad de tomar las precauciones del caso. La quinta razón conlleva a que a lo anterior se suma los impactos ambientales, pues la sustancia afecta ecosistemas de especial importancia.

El tercer requisito para aplicar el principio de precaución es que subsista la incertidumbre, pues no hay certeza sobre la probabilidad, ni los mecanismos causales que podrían generar el daño. En este caso, la incertidumbre persiste por dos razones.

La primera porque los estándares miden los impactos de la exposición controlada por glifosato, no de la fumigación aérea. Ello implica que se corre el riesgo de que la magnitud de los daños sea superiores y haya, incluso, riesgos que no hayan sido previamente estudiados y que están asociados a esa aspersión aérea. La segunda, la razón de incertidumbre es que los estudios difieren sobre la probabilidad y el peligro del daño congénito; pero diferir sobre la probabilidad no desconoce la existencia del peligro de la sustancia y, anotó, ese punto es central.

Por lo anterior, tras revisar los tres criterios y, dado el cúmulo de evidencia, se debe seguir aplicando el principio de precaución, pues las autoridades no deben esperar a que haya certeza sobre cómo se produce el daño, ni sobre la magnitud del mismo, sino que deben tomar medidas inmediatas para evitarlo, como de hecho lo han venido haciendo y como lo reconoce y ordena la sentencia.

La tercera razón por la cual es inconstitucional e inconveniente reactivar la aspersión, es porque esta es el método económicamente más costoso, menos efectivo en el mediano y largo plazo para reducir las hectáreas y, además, tiene mayores efectos colaterales y el Gobierno tiene alternativas que son menos costosas y más efectivas.

Frente a los costos: cuesta más una hectárea erradicada de manera aérea que a través del programa de sustitución. En efecto, de acuerdo con la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República que, mediante derecho de petición, contestó que cuesta en promedio 72 millones de pesos la aspersión de una hectárea de coca, mientras que el costo de radicar esa misma hectárea vía sustitución es de 40 millones de pesos. En ese sentido, cuesta casi la mitad la sustitución *versus* la erradicación por fumigación. Así, el argumento de que es menos costoso económicamente no es cierto, y así lo reconoce la misma Presidencia de la República.

Frente a la efectividad: se defiende la erradicación aérea partiendo de la premisa de que es una estrategia efectiva para reducir los cultivos. Sin embargo, dicha hipótesis no se ha probado. En efecto, la tasa de resiembra de la aspersión es más alta que la de la sustitución. Según la oficina de Naciones Unidas para la Droga y Delito, a corte de 2019, la tasa de resiembra de la aspersión con glifosato es del 35% y la de la sustitución voluntaria es del 0.6%. Igualmente, un estudio de 2017 muestra que, en promedio, para erradicar una hectárea, se deben asperjar 30 hectáreas, lo cual *“tampoco suena muy efectivo”*.

Frente a los efectos colaterales: la aspersión aérea es la alternativa con mayores riesgos y daños y, por tanto, mayores violaciones a los derechos humanos. Algunos argumentan que si el glifosato se utiliza de manera comercial, se debe permitir su uso en la aspersión aérea. Sin embargo, dicho argumento desconoce los siguientes hechos.

Primero, cuando el glifosato se usa en la agricultura, sus efectos son asumidos y controlados por el usuario; por el contrario, cuando se utiliza en la erradicación forzosa, estos efectos son *“impuestos”* desde el aire sin posibilidad de controlar. Segundo, la cantidad aplicada vía fumigación es en promedio cinco veces más que la sugerida en la etiqueta del producto de su uso agrícola. Tercero, dado que se fumiga con avionetas a 50 metros del suelo, la deriva que provoca el viento hace que la sustancia no solo afecte la coca, sino los cultivos de pancoger y las fuentes de hídricas, perjudicando así todo el sistema, algo que no pasa en la agricultura comercial.

Por lo anterior, todo señala que la fumigación aérea presenta i) altos costos económicos; y ii) altos riesgos y abaja efectividad en el mediano y largo plazo. Lo anterior nos enfrenta a la capacidad actual del PNIS ante el contexto del aumento de cultivos. Para ello, se deben tener en cuenta tres puntos.

El primero, el reciente informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -2019- reporta altas tasas de cumplimiento del programa de sustitución. Concretamente, reporta que hay un 94% de cumplimiento en la erradicación voluntaria de cultivos. Ello demuestra, no solo la voluntad, sino la buena fe del campesinado para sustituir de manera voluntaria los cultivos.

El segundo, tal y como está en el Plan Nacional de Desarrollo, los 40 mil millones de pesos destinados a la sustitución voluntaria de cultivos no alcanzaría a cubrir todos los territorios necesitados, pues, según los datos de la misma Presidencia de la República, ese programa de sustitución voluntaria vale 2.9 billones de pesos por año.

El tercero, la sentencia T-080 de 2017 sostuvo que en el marco del deber del Estado por reducir cultivos ilícitos, las políticas se deben suscribir a “métodos de sustitución que, garantizando los derechos de las comunidades, resultan más efectivos para la eliminación de las plantaciones de uso ilícito en sus territorios”.

Por lo anterior, si la aspersión es el método menos efectivo en el mediano y largo plazo y, por otro lado, la sustitución voluntaria está presentando resultados y, además, garantiza los derechos de las comunidades, reactivar la aspersión aérea sería ir en contravía de lo dicho por la propia Corte.

Para concluir, no es constitucional no inconveniente reactivar la fumigación aérea con glifosato, primero, porque no se ha cumplido las condiciones establecidas por la propia Corte para proteger la salud y el medio ambiente; segundo, se han agudizado las condiciones por las cuales la Corte aplicó el principio de precaución en 2017; tercero, la evidencia muestra que existe una alternativa menos costosa económicamente, menos riesgosa para la salud y el ambiente y más efectiva en el mediano plazo y más respetuosa de las garantías constitucionales que es la sustitución.

Por lo tanto, lo constitucionalmente adecuado es mantener el principio de precaución, no reactivar la aspersión e impulsar la estrategia de sustitución voluntaria.

#### **8.6. César Gaviria Trujillo. Miembro de la Comisión Global de Política de Drogas y Expresidente de la República.**

Inicialmente, el ex Presidente señaló que Colombia es el país con más experiencia en materia de política antidroga, debido a los grandes esfuerzos que se han realizado contra el narcotráfico. Sostuvo que de los países de la región Colombia es el que mayor esfuerzo ha hecho para crear,



fortalecer y mantener una política de seguridad, ejemplo de ello, es que Colombia invierte más del 4% de su PIB en la política de seguridad, mientras que países como México, sólo llega al 1%.

Asimismo indicó que, ese esfuerzo ha sido una empresa nacional, pues, no es cierto que vía dineros obtenidos de la cooperación internacional se haya sostenido la política de seguridad, ejemplo de ello, es que los recursos del Plan Colombia entregados por los Estados Unidos de América, nunca fueron más del 10% del total del presupuesto de la política de seguridad. En relación con lo anterior, puntualizó que el Plan Colombia fumigó 126.000 hectáreas por año, y en el año 2006, algo más de 170.000, motivo por el cual, durante todo el Plan se fumigaron alrededor de dos millones de hectáreas y no logró erradicar los cultivos ilícitos de coca.

Por lo anterior se preguntó cómo era posible que frente al esfuerzo tan importante que hizo el país, no se hubiese acabado con los cultivos ilícitos. Sostuvo entonces que los recursos para la fumigación de cultivos ilícitos con glifosato son demasiado elevados, montos que podrían ser destinados para brindar ayudas económicas a la población campesina. Concluyó que el método de fumigación aérea es ineficiente, pues los costos son elevados y los resultados son escasos.

Por otro lado, argumentó que en lo que tiene que ver con el tema de la salud, se hace cada vez más evidente las afectaciones que causa el glifosato en la vida de las personas. Recordó que recientemente, un Tribunal de California condenó a Monsanto- Bayer ya que quedó claro que la empresa sabía que el RANDAUP podría producir cáncer.

Precisó que el precio de asperjar una hectárea era 69.400 dólares, e interrogó a la Sala Plena sobre si no era más eficiente entregar ese dinero a los campesinos cultivadores.

Adicional a ello, explicó que la determinación de suspender la aspersión aérea de glifosato en el Catatumbo se debió al mayor paro que ha vivido el país, pues la utilización de dicha estrategia en esa región produjo la movilización de la población campesina.

Posteriormente insistió en que el único balance que se puede hacer de las consecuencias del Plan Colombia es que, antes de iniciar en Colombia habían 8 departamentos afectados por los cultivos ilícitos, pero después del mismo, ascendieron a 24 y a 2019 son 22. Ello pues, tras la aspersión el cultivador migra, y al hacerlo, vuelve y cultiva el único fruto que es rentable.

Puso como ejemplo, las discusiones sobre la regulación de drogas en el continente americano, y señaló que una alternativa eficiente contra las drogas en las creación de mercados, controlados por el Estados, y los que tiene espacio la comunidad médica. Señaló que en el caso de los Estados Unidos, el consumo de opio ha llevado a que se replanteen las políticas punitivistas y se asuman estrategias regulacionistas. Además, resaltó la importancia de la regulación y del cambio de alternativas que tengan menor incidencia en la afectación en la salud de la población y en la protección de la fauna y flora de las zonas donde se encuentran ubicados los cultivos ilícitos.

Denunció que los Estados Unidos de América no puede amenazar a Colombia con la des-certificación de lucha contra las drogas, pues no hay un país que haga mayores esfuerzos en la lucha contra este negocio. Sería inaceptable que por el solo hecho del crecimiento de los cultivos ilícitos haya descertificación, dado que, en todo caso, Colombia sigue siendo el país que más incautaciones realiza 430 toneladas. Afirmó que ni todos los países del mundo sumados, realizan tal cantidad de incautaciones.

Finalmente adujo que las políticas de sustitución voluntaria garantizan tasas de resiembra del 0.6%, en oposición a la tasa de resiembra de las hectáreas cultivadas asperjadas que es considerablemente más alta.

## ANEXO II

### PRUEBAS RECAUDADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-236 DE 2017

#### 1. MINISTERIO DE SALUD

La Directora General del Instituto Nacional de Salud y otros<sup>71</sup> aportaron un cuaderno dividido en 4 informes; el primero de ellos es sobre la “revisión sistemática de la literatura sobre exposición a glifosato” y tiene por fin sintetizar las evidencias de “(...) *las estimaciones de los efectos por exposición a glifosato reportados en revisiones sistemáticas y meta-análisis (sic)*”<sup>72</sup>. Para el desarrollar la idea, dividieron el informe en tres partes: los métodos (revisión sistemática y metaanálisis), la discusión y las conclusiones.

Con respecto a los métodos, después de clasificar las revisiones<sup>73</sup> de acuerdo al tipo de estudio, de población, de exposición y de resultados<sup>74</sup>; estas arrojaron los efectos que causa el glifosato sobre la “(...) *población (animal o humana)*”<sup>75</sup>. En cuanto los animales, los resultados arrojaron disminución en la concentración de espermatozoides y carcinoma de páncreas<sup>76</sup>. Frente a la población humana se evidenció la presencia de leucemia, linfomas, abortos, malformaciones congénitas, daño celular, morbilidad respiratoria y efectos maternos; sin embargo, resaltaron que frente la evidencia de diferentes tipos de cáncer “(...) *[n]inguno de los desenlaces analizados mostró asociación significativa por la exposición a glifosato*”<sup>77</sup>, a pesar de que se reporta evidencia contradictoria de glioma y cáncer de seno, no la evaluaron al ser sólo estimaciones.

En general, las discusiones versan sobre los análisis de los estudios realizados en el acápite de métodos, en ese sentido, dictaron la calidad metodológica de cada una las revisiones realizadas<sup>78</sup> y especificaron que para los desenlaces relativos a las estimaciones estadísticas de linfoma de células deben “(...) *tratar son precaución por tratarse de asociaciones*

---

<sup>71</sup> Martha Lucía Ospina Martínez, en calidad de Directora General Instituto Nacional de Salud; la Directora de Investigación en salud pública, Yamileth Ortiz Gómez; Astrid Carolina Flórez Sánchez, en calidad de Directora de Redes en Salud Pública; Franklyn Edwin Prieto Alvarado, como director de vigilancia y análisis de riesgo en salud pública y Carlos Andrés Castañeda, como Director del Observatorio Nacional de Salud.

<sup>72</sup> Folio 5.

<sup>73</sup> En total fueron 3 revisiones sistemáticas y 4 como metaanálisis. (folio 7.)

<sup>74</sup> Folio 5.

<sup>75</sup> Folio 6.

<sup>76</sup> Folio 7.

<sup>77</sup> Folio 9.

<sup>78</sup> Folios 33 y 34.

*reportada en revisiones con calidad metodológica aceptable (...)*<sup>79</sup> y por tanto *“(...) podrían presentarse riesgo de sesgo”*.<sup>80</sup> Por último, concluyeron que las revisiones realizadas concuerdan con la clasificación del glifosato como 2A realizada por el IARC, al manifestar la posibilidad de relacionar el herbicida con linfomas.

En el segundo informe<sup>81</sup>, tuvieron el objetivo de identificar las *“características de los casos reportados de posible afectación de la salud al Programa de Erradicación de Cultivos con el herbicida glifosato-PEGIC.”*<sup>82</sup> Así en principio, afirmaron que debido a las irregularidades entre las historias clínicas y la documentación aportada no se pudieron establecer casos asociados al uso del glifosato. Adicionalmente, agregaron que la forma en la que fueron clasificadas las quejas, que fueron de forma individual y colectiva.

Adujeron en últimas que, a pesar de reglamentar la forma de realizarse las quejas, la mayoría de los reclamos presentados no cumplían con los soportes necesarios de tal modo que el 40,9 % de las quejas<sup>83</sup> no contaban con un soporte clínico necesario para caracterizar los casos. De hecho, concluyeron que las quejas presentadas fueron 93 en los períodos de 2007-2009 y 2012-2015, de las cuales solo en 4 (quejas individuales) se encontró un soporte necesario para establecer una relación entre la aspersión y la salud de los reclamantes. Por su parte, las quejas colectivas *“(...) no tuvieron un proceso adecuado de investigación epidemiológica de campo que permitiera establecer fuente y si el agente podría ser la exposición al herbicida.”*<sup>84</sup>

Por último, como recomendaciones especificaron (i) la necesidad de crear un mecanismo institucional autónomo para establecer los efectos a corto, mediano y largo plazo de los efectos causados a la población; (ii) mejorar la recolección de información, para incluir las características de la aspersión, el estado de salud, entre otros; (iii) el deber de capacitar en primeros auxilios a la comunidad, en caso de realizarse la aspersión, además de contar con personal especializado; y (iv) mejorar la investigación epidemiológica de campo de los conglomerados o brotes relacionados con la aspersión<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Folio 34.

<sup>80</sup> Íbidem.

<sup>81</sup> Características de las quejas por posible afectación de la salud reportadas al Programa de Erradicación de Cultivos con el herbicida Glifosato-PEGIC, Colombia, 2003-2015.

<sup>82</sup> Folio 38.

<sup>83</sup> Folio 47.

<sup>84</sup> Folio 51.

<sup>85</sup> Íbidem.

En el tercer informe aportado<sup>86</sup>, se realizó un análisis de las muestras de agua en los lugares donde fue realizada la aspersión con glifosato. Afirmaron que el informe cuenta con dos fases; la primera de los años 2005 a 2007 y la segunda entre el 2007 y el 2015. La forma de recolección de las muestras eran antes de la aspersión, inmediatamente después de realizada esta y por último 60 días posterior a la aspersión. En los análisis concluyeron que “(...) la mayoría de los niveles de Glifosato y AMPA no son detectables, incluso en fase post-aspersión (sic) inmediata.”<sup>87</sup>; sin embargo los resultados arrojados fueron más altos que los evidenciados en la literatura. A pesar de lo anterior, adujeron que existía la posibilidad de que los niveles de preaspersión “pueden estar relacionados con otro tipo de actividades agrícolas en la zona”<sup>88</sup>, pero con los estudios realizados no se podía determinar las diferencias.

El cuarto informe es realizado por el Instituto Nacional de Cancerología<sup>89</sup> en donde se expone el comportamiento epidemiológico del Linfoma No Hodgking- LNH en Colombia en zonas expuestas y no expuestas a aspersión con glifosato. De este estudio se concluye que (i) el riesgo por morir a causa del LNH es alto, pero por los restos que quedan del uso de plaguicidas organoclorados aplicado en los años 1970 a 1993; y (ii) la información “autoinformada” del uso del glifosato no es precisa para realizar “estimaciones sólidas de asociación”, por ende la forma adecuada de establecer sus efectos a largo plazo es la exposición y uso del mismo.

Por último, el quinto documento allegado<sup>90</sup> es del Programa Internacional Sobre Seguridad de las Sustancias Químicas de la OMS sobre las *herramientas de evaluación de riesgos para la salud humana de la OMS: peligros químicos*<sup>91</sup> que tiene por objetivo “ofrecer a los usuarios asesoramiento para identificar, adquirir y emplear la información necesaria para evaluar los peligros químicos, la exposición y los riesgos para la salud correspondientes en sus contextos de evaluación de riesgos para la salud determinados a nivel local y/o nacional.” El texto aportado no está dirigido para explicar los efectos del glifosato.

## **2. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- aportó un informe de febrero de 2019 sobre el Plan Manejo Ambiental al Programa

---

<sup>86</sup> Análisis y conclusiones físico-químicas de todas las muestras de agua tomadas y procesadas por el INS en el marco del programa de aspersión- PECIG, 2005-2015

<sup>87</sup> Folio 58.

<sup>88</sup> Folio 61.

<sup>89</sup> Folios 62 al 73.

<sup>90</sup> Folios 75 al 128.

<sup>91</sup> Folio 75.

de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato el cual se divide en 4 partes: (i) censo de los cultivos de coca del año 2017 en el país; (ii) los antecedentes administrativos del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato; (iii) la gestión de seguimiento y control de las obligaciones del plan de manejo ambiental; (iv) un análisis preliminar de la información de los reportes de laboratorio de agua y suelos; y (v) un informe del análisis multitemporal de coberturas de tierra sujetas a aspersión con glifosato realizada en Putumayo y Nariño.

En cuanto el primer punto, adujeron que de *las 59 áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales del país-PNN, 18 tienen afectaciones por cultivos de coca*<sup>92</sup>. En general, afirmaron que los cultivos de coca han aumentado en el país en zonas de exclusión en un 3.86 %. Después de realizar un recuento de los antecedentes del programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato, realizaron una gestión de seguimiento y control de las obligaciones del plan de manejo ambiental en el que destacaron los programas que siguieron para garantizar la comunicación a la comunidad, para realizar planes de contingencia, para atenciones de salud pública, para el manejo de los residuos sólidos y aguas residuales, entre otros programas que propenden por el plan de manejo ambiental<sup>93</sup>. En lo relativo a los seguimientos, afirman que realizaron cerca de 365 seguimientos desde el año 2004 hasta el año 2016<sup>94</sup>.

En el acápite de los reportes de laboratorio matrices de agua y suelo, explicaron que han realizado 135 carpetas en las que reposan *“los informes de laboratorios presentados por el usuario en el marco del programa de monitoreo del PMA establecido por el ANLA”*<sup>95</sup>. De los resultados obtenidos destacaron que la detección del Glifosato en el agua antes de realizarse la aspersión era de un 12 %, inmediatamente después era de un 21 %, pero después de 90 días de la aspersión no se encontraban residuos del glifosato al igual que con la detección del metabolito AMPA<sup>96</sup>. Asimismo, las pruebas del suelo arrojaron que antes de la aspersión había un porcentaje de glifosato del 11 %, inmediatamente después era del 14 % , sin embargo después de 90 días no quedaban residuos del herbicida; a diferencia de la detección del metabolito, después de 90 días *“ se cuenta con un pico atípico(...) se recomienda(...)realizar un análisis particular de los resultados presentados para el año 2003 que indicaron detección del AMPA”*<sup>97</sup> en el período superior a 90 días.

---

<sup>92</sup> Folio 12.

<sup>93</sup> Folios 15, 16 y 17.

<sup>94</sup> Folio 17.

<sup>95</sup> Folio 18.

<sup>96</sup> Folio 24.

<sup>97</sup> Folio 26.

Frente al último informe que es un análisis multitemporal de coberturas de la tierra de áreas asperjadas con glifosato en los municipios de Villagarzón (Putumayo) y Tumaco (Nariño) en el que buscaron encontrar los cambios ocurridos en esos municipios en el período del 2010 al 2018. De allí arrojaron 3 conclusiones (i) en el municipio de Villagarzón luego de haber antes y durante la aspersión era mayor la deforestación a la regeneración, después de su aplicación dichas proporciones se invirtieron; (ii) en las áreas que se les asperjó el herbicida no hay ausencia de vegetación; y (iii) los procesos de regeneración natural continúan en los municipios estudiados, siempre y cuando no exista intervención humana.

### **3. MINISTERIO DE DEFENSA**

El Ministro de Defensa, Guillermo Botero Nieto, junto con el Director Antinarcóticos de la Policía Nacional, Jorge Luis Ramírez Aragón, remitieron un documento técnico con el que pretende absolver las dudas presentada en la audiencia de seguimiento realizada el 7 de marzo de 2019. Frente a la inquietud sobre el aumento de las hectáreas de cultivos y del potencial de producción de cocaína, afirmaron que de acuerdo a los informes de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en el 2017 Colombia alcanzó el máximo histórico en el área sembrada con un total de 171.495 hectáreas de cultivos de coca<sup>98</sup>, además que el potencial de producción de cocaína fue de 1.379 toneladas.

Adujeron igualmente, que en el año 2013 empezó a incrementar los cultivos ilícitos en razón a (i) la suspensión de las operaciones de erradicación por parte del Gobierno en ese año y en el 2014; (ii) adecuaciones de seguridad para las operaciones de aspersión aéreas necesarias para que no derribaran las aeronaves; (iii) la suspensión total de la aspersión aérea desde el 2015; (iv) la disminución de grupos móviles de erradicación; y (v) la oferta de subsidios realizada por el Gobierno con el fin de sustituir cultivos ilícitos, lo cual generó nuevas siembras. Asimismo, expusieron la problemática por parte del personal involucrado en la erradicación manual, porque “(...) *los criminales se valen de minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados (...) para asesinar o afectar (...) al personal involucrado*”<sup>99</sup> y reportaron que en el período de 2009 al 2018, las cifras de personal herido ascendían a 683 y 128 asesinados.

Posteriormente, en la pregunta sobre el análisis de productividad y costos de la modalidades de erradicación desmintieron la afirmación sobre la

---

<sup>98</sup> Cuaderno 1, folio 17.

<sup>99</sup> Folio 19.

necesidad de asperjar las tierras más de 17 veces, contrario a ello, explicaron que sólo debe realizarse dos veces y por tanto es efectivo realizar la aspersión. En general, expusieron los costos de la implementación de esta forma de erradicación, donde por hectárea correspondió un monto máximo de 3.14 millones de pesos y un mínimo de 2.59 millones de pesos<sup>100</sup>, es decir, casi la mitad de la modalidad II (GME) que por hectárea tiene un costo de 6.6 millones de pesos sin contar la nómina de la Fuerza Pública; también incluyeron la modalidad III<sup>101</sup> que tiene un costo de 8 millones de pesos.

En cuanto las precisiones en relación al PEGIC, expusieron todo lo relacionado con el proceso de quejas, que en total fueron tramitadas 17.764 de las cuales 11.019 no procedió compensación, 6.186 fueron consideradas desistimientos tácitos, 542 fueron compensadas y 17 no aceptaron compensación.

Finalmente, la pregunta sobre las características de un posible programa de aspersión aérea explicaron que se implementaría “*de forma diferencial y focalizada*” de acuerdo a las características de cada territorio y bajo unos criterios en donde se establecen unas áreas excluidas de la aspersión aérea<sup>102</sup> y unas áreas priorizadas<sup>103</sup>. En las segundas el Gobierno optaría por plantear una operación diferencial de acuerdo a la antigüedad del cultivo, con ello, afirmaron que se contaría “con alternativas que reducen la exposición al herbicida”<sup>104</sup>. Agregaron que contarían con el Centro de Operación Antinarcóticos (COPAN) con el objetivo de identificar “*lote a lote cada uno de los cultivos ilícitos*”<sup>105</sup>, con la información arrojada por ellos se puede programar en el Sistema Digital G4 SATLOC (G4) “*apto para contener la hoja de ruta de las operaciones de aspersión aérea*”<sup>106</sup>. Concluyeron, afirmando que se podía reemplazar el coadyuvante Cosmoflux por un aceite orgánico sin que ello restara efectividad al Glifosato.

---

<sup>100</sup> Folio 24.

<sup>101</sup> Es aquella ejecutada directamente por soldados y policías, a través de diferentes programas y herramientas, en esta modalidad se incluye el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre de Glifosato.

<sup>102</sup> 1. Zonas de manejo especial, Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales, Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios. 2. Cuerpos o cursos de agua, núcleos de población humana o animal, carreteras troncales y zonas comprendidas en un radio de 100 metros alrededor de estos. Y 3. Los 5km comprendidos en las zonas de frontera, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Folio 27.)

<sup>103</sup> 1. Las áreas con presencia e influencia de organizaciones criminales 2. Áreas con nuevos cultivos 3. Áreas con cultivos de grandes extensiones o cultivos industriales y 4. Áreas de alta densidad de cultivos. (Folio 27.)

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.



#### 4. MINISTERIO DE JUSTICIA

##### 4.1. INFORME DE AVANCE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN SEGUNDA DE LA SENTENCIA T-326 DE 2017

Por medio de informe aportado por el Ministerio de Justicia con fecha del día 12 de marzo de 2019, se realiza (i) un recuento fáctico de los realizado hasta antes del 24 de abril de 2018, última fecha en la que se enviaron informes a la Corte sobre la realización de la consulta previa; (ii) el cumplimiento dado con posterioridad al 24 de abril de 2018 que a su vez fue dividido respecto del proceso consultivo con las comunidades del Resguardo Indígena Sabaletera, San Onofre y el Tigre y en lo relacionado con las comunidades del Consejo Comunitario MAYOR DE NÓVITA-COCOMAN.

##### (i) RECUENTO FÁCTICO

1. Por medio de escritos del 20 de septiembre y 2 de noviembre de 2017, el Ministerio aportó informes sobre las gestiones realizadas para el cumplimiento de la sentencia.
2. El 19 y 20 de octubre de 2017, las partes establecieron la ruta metodológica para la realización de la consulta previa y que se realizaría en el término de 6 meses.
3. El 31 de octubre de 2017, el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita *“remitió a las entidades designadas la ‘Propuesta de Caracterización del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita en ocasión a la Sentencia T-326 de 2017 emitida por la Honorable Corte Constitucional’ ”*.
4. Por medio de Auto n°. 658 de 2017 la sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, reconoció la ruta metodológica establecida por las partes y prorrogó el término de su cumplimiento a 90 días.
5. El 25 de febrero de 2018, el Ministerio del Interior remitió al Consejo Comunitario Mayor de Nóvita las observaciones realizadas a las propuestas de caracterización.
6. Con respecto al Resguardo Indígena Sabaletera, San Ofre y el Tigre, se inició el día 14 y 15 de marzo de 2018, para la realización de la consulta previa en 5 meses.

##### (ii) CUMPLIMIENTO DADO CON POSTERIORIDAD AL 24 DE ABRIL DE 2018

*Respecto del proceso consultivo con las comunidades del Resguardo Indígena Sabaletera, San Onofre y el Tigre*

1. El 6 de junio de 2018, se realizó una reunión entre los Ministerios de Interior, Justicia y del Derecho, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Salud y Protección Social revisaron los avances realizados en el proceso de consulta previa.

2. El 17 y 18 de noviembre de 2018, se llevaron a cabo *“las reuniones de análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo en la vereda el Tigre del municipio de Novita, Departamento del Chocó.”*

3. El 29 y 30 de noviembre de 2018, procedieron a realizar el análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo. Allí se realizaron las medidas de manejo y se estableció una matriz de medidas de manejo conjuntas.

4. El 25 de febrero de 2019, los Ministerios del Interior, Justicia y del Derecho, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social se reunieron con el fin de explorar las *“alternativas de articulación con el Comité Intersectorial del Chocó, derivado del cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016”*.

*Proceso consultivo con las comunidades del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita-COCOMAN-*

1. El 15 de agosto de 2018, se notificó al Ministerio del Interior y a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes sobre las reuniones realizadas después del 15 de marzo de 2018 donde se aclararon las dudas por la propuesta de caracterización de COCOMAN.

2. La elección de la Junta Directiva del 20 de enero de 2018, se impugnó nuevamente y fue resuelta por el Ministerio del Interior el día 18 de septiembre de 2019; los días 24 y 27 de enero de 2019, se realizaron las nuevas elecciones.

3. Por medio de Resolución nº. 32 del 6 de marzo de 2019, se actualizó el Registro Único de Consejos Comunitarios.

Finalmente, el Ministerio solicitó que se tenga en cuenta el cumplimiento realizado a lo largo del año las cuales han garantizado los derechos de la comunidad y con ello se permita seguir con el cumplimiento de las órdenes dadas.

#### 4.2. LISTA DE ASISTENTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA T-236 DE 2017.

Anexaron la lista de personas que asistieron a la reunión programa el 6 de junio de 2018 donde se dejó estipulado que antes de realizar la reunión de la Consulta Previa en la etapa de Análisis de Identificación de Impactos y Formulación de Medidas de Manejo con las comunidades Indígenas del

Municipio de Novita, se convocará a reunión interinstitucional para el cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017.

#### 4.3. Oficio 18-34521-DCP-2500 del Ministerio del Interior.

A través de oficio del día 31 de agosto de 2018, se convocó a la reunión de Consulta Previa en la etapa de Análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo en el marco de la sentencia T-236 de 2017.

4.4. Acta de reunión de consulta previa en la etapa de análisis de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo en el marco de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017 con las comunidades indígenas del municipio de Nóvita-Chocó.

Por medio de Acta con fecha del 17 y 18 de septiembre de 2018 se deja constancia de la realización de la consulta previa, donde se analizaron los impactos por la aspersion y la formulación de medidas de manejo.

4.5. Acta de la segunda reunión de consulta previa en la etapa de análisis de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo en el marco de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017 con las comunidades indígenas del municipio de Nóvita-Chocó.

A través del Acta del 29 y 30 de noviembre de 2018, se da por terminada y finalizada la etapa de análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo en el marco del cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017 con las comunidades indígenas del municipio de Nóvita-Chocó.

#### 4.6. Oficio con radicado 2013-00176

Por medio de oficio de fecha de 23 de noviembre de 2018, la sala seccional de la judicatura del Chocó solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho enviar informe sobre el cumplimiento de la sentencia T-236 del 21 de abril de 2017.

#### 4.7. Respuesta al oficio 2013-00176

A través de oficio del 6 de diciembre de 2018, el Ministerio de Justicia a través del Secretario Técnico del Consejo Nacional de Estupefacientes dio respuesta a la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017 expresando cada una de las reuniones realizadas.

4.8. Oficio de solicitud del cumplimiento de compromisos de reunión de fecha de 29 y 30 noviembre de 2018

Por medio de oficio del 26 de febrero de 2019, el Ministerio del Interior en donde se informó a la Procuraduría Regional del Chocó que el 25 de febrero de 2019 se realizó la reunión para determinar el cumplimiento de lo ordenado por la sentencia T-236 de 2017, además solicitó al procurador remitir lo realizado para cumplir con la providencia citada.

#### 4.9. Insumos para la revisión interinstitucional de la propuesta de Caracterización del territorio de Novita (Sentencia T-236 de 2017)

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes buscaron a través de un documento con fecha del 8 de noviembre de 2017 *“servir de insumo técnico (...) para la revisión y contrapropuesta a ser construida por el Comité Técnico Interinstitucional de Pecig frente a la propuesta de Caracterización del territorio de Novita presentada por el Consejo Mayor de Novita.”*

#### 4.10. Resolución 1286 del 18 de septiembre de 2018

En este acto administrativo se resolvió la segunda instancia de la impugnación propuesta contra la elección de la junta directiva contra la elección de la junta directiva del Consejo Comunitario Mayor de Novita (Chocó)- COCOMAN llevada a cabo el 20 de enero de 2018, para el resto del período 2017-2019.

#### 4.11. Memorando 19-4962-DCP-2500

Por medio de memorial del 25 de febrero de 2019, el Director de Consulta Previsa, Luis Fernando Bastidas Reyes le informó a la Directora de Comunidades Negras que no era posible realizar la consulta previa, en razón del conflicto presentado en cuanto la legalidad de la representación legal y la conformación de la junta directiva actual del Consejo Comunitario referido.

#### 4.12. THE ENVIRONMENTAL FATE AND EFFECTS DIVISION

En este reporte, se realizó una evaluación preliminar de los riesgos del glifosato, con el objetivo de examinar el riesgo potencial del glifosato y sus sales a organismos no determinados. Las conclusiones arrojadas fueron (i) los residuos de glifosato no impacta en la supervivencia, crecimiento o reproducción de invertebrados acuáticos, peces, o plantas acuáticas; (ii) los residuos de la aplicación de glifosato no afecta el ambiente acuático; (iii) tal vez pueda afectar en el crecimiento y reproducción de aves; (iv) la exposición a glifosato tal vez impacta en el crecimiento y reproducción de mamíferos terrestres; y (v) también puede impactar en la supervivencia de las plantas cercanas al campo tratado.

#### 4.13. LECTURA SIN TITULO (revisar)

En la investigación aportada por el Ministerio de Justicia se buscaba exponer los efectos que tiene el glifosato sobre la salud humana “a partir de estudios científicos de células, animales y humanos”<sup>107</sup>. De acuerdo a estos estudios, los resultados en células arrojaron que “puede acelerar la muerte celular, disminuciones en el ciclo celular, así como daños en el ADN”<sup>108</sup>, además “puede tener actividad estrogénica posiblemente asociada a cáncer de mama” y provocar el linfoma No Hodking. A pesar de lo anterior, el estudio resaltó que esos resultados no se consideran definitivos sobre los efectos del herbicida en la salud humana, en razón que las células son expuestas directamente al producto “situación no usual en las condiciones normales del producto”, por tanto, no serían “las dosis que normalmente recibiría un humano”.

Los resultados obtenidos de animales les permitieron concluir que (i) afectaba la reproducción en roedores y sus fetos, sin embargo, no provocó el desarrollo de células cancerígena; (ii) afecta a los animales acuáticos ocasionándoles afectación “para manejar su estrés oxidativo (...) y el desarrollo de sus huevos y embriones”; y (iii) en anfibios también se presentaron alteraciones. No obstante, estimaron que estos resultados “no pueden ser extrapolados linealmente a los posibles efectos en seres humanos”.

Finalmente, en los estudios realizados a seres humanos destacaron que no se relaciona la exposición del glifosato con el desarrollo de células cancerígenas, sin embargo “los riesgos estudiados incrementarían por la contaminación ambiental y de cuerpos de aguas con estos productos (...)”. De igual forma, afirmaron que puede provocar intoxicación por su uso agrícola sino usan las medidas de seguridad pertinentes. Además, adujeron que muchos estudios se contradicen al afirmar que el glifosato puede causar aborto, pero indican que “no hay diferencias en los resultados reproductivos de grupos expuestos y no expuestos”. En general, consideraron que en humanos la exposición al glifosato puede generar “sudoración excesiva, dolor de cabeza, irritación ocular y dificultades reproductivas”.

#### 4.14. ARTÍCULO CIENTÍFICO DENOMINADO “EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL GLIFOSATO Y OTROS PLAGUICIDAS EN LA SALUD HUMANA EN ZONAS OBJETO DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS”

---

<sup>107</sup> Primera pagina

<sup>108</sup> Pagina tercera

En este artículo<sup>109</sup> aportado por el Ministerio de Justicia, se pretendía mostrar los posibles efectos que tiene el glifosato en la salud humana usando un “*estudio descriptivos en 112 individuos procedentes de las áreas asperjadas de los departamentos de Huila, Tolima, Putumayo, Guaviare, Santander, Antioquia, Magdalena y Guajira, durante el 2005 y 2006*” y cuyos resultados arrojados les permitieron concluir que “*no hubo hallazgos concluyentes entre la exposición del glifosato empleado en la erradicación de cultivos ilícitos y los efectos en la salud, debido a que se halló exposición ocupacional concomitante por la misma sustancia y por otras de mayor toxicidad que el glifosato*”.

#### 4.15. SAFETY EVALUATION AND RISK ASSESMENT OF THE HERBICIDES ROUNDUP AND ITS ACTIVE INGREDIENT, GLYPHOSATE, FOR HUMANS.

Este artículo<sup>110</sup> de diciembre 6 de 1999 fue aportado por el Ministerio de Justicia, en él se expuso que según estudios científicos de todo el mundo han permitido concluir que el glifosato no tiene incidencias en la salud humana, además indicaron que pretendían realizar una evaluación actual del glifosato y el herbicida Roundup<sup>111</sup> en cuanto sus riesgos sobre los seres humanos. En razón a lo anterior, adujeron que (i) el contacto oral con el glifosato y AMPA es muy bajo y en caso de ser ingeridos no serían metabolizados; (ii) en cuanto sus efectos en el ámbito dermatológico, arrojó que su absorción es muy baja; (iii) ni el glifosato, ni el AMPA se bioacumulan en ningún tejido animal; (iv) el glifosato, AMPA y POEA no son tóxicos; (v) no genera efectos adversos en la fertilidad o reproducción de animales expuestos al herbicida estudiado; (vi) tampoco afecta el sistema endocrino; y por tanto (vii) no representa un riesgo para los humanos.

#### 4.16. ECOTOXICOLOGICAL RISK ASSESSMENT FOR ROUNDUP HERBICIDE

Este libro <sup>112</sup> también aportado por el Ministerio de Justicia, pretendía evaluar los riesgos y efectos crónicos del glifosato en organismos no identificados y en el medio ambiente, de las evidencias estudiadas concluyeron que (i) tiene a adherirse al suelo, pero es inaccesible para las plantas y otros organismos del suelo; (ii) por lo anterior, el glifosato tiene poca influencia en el suelo y sus efectos son limitados con el “contacto foliar”; (iii) en agua el glifosato es soluble y no se bioconcentra en peces u

---

<sup>109</sup> Realizado por Marcela Varona, Gloria Lucía Henao, Sonia Diaz, Angélica Lancheros, Alix Murcia, Naicy Rodríguez y Víctor Hugo Álvarez.

<sup>110</sup> Elaborado por Gary M. Williams, Robert Kroes e Ian C. Munro.

<sup>111</sup> Una marca registrada por Monsanto.

<sup>112</sup> Elaborado por John P. Giesy, Stuart Dobson y Keith R. Solomon

otros animales; (iv) las abejas no son afectadas por el glifosato, ni los demás artrópodos; (vi) como el herbicida no influye en el suelo, sus efectos son limitados y solo afectan a las plantas muy cercanas al área tratada; y (vii) la aplicación aérea puede incrementar el flujo del herbicida, pero los avances tecnológicos han permitido reducir al máximo dicho flujo.

#### 4.17. A REVIEW OF THE CARCINOGENIC POTENTIAL OF GLYPHOSATE BY FOUR INDEPENDENT EXPERT PANELS AND COMPARISON TO THE IARC ASSESSMENT

En esta revisión<sup>113</sup> tenían por objetivo criticar las evidencias usadas por la Agencia Internacional De Investigación Contra El Cáncer (IARC- siglas en inglés) quienes en una monografía publicada en el 2015 concluyeron que el glifosato era “probablemente cancerígeno”, al considerar que las evidencias expuestas eran incoherentes con las conclusiones arrojadas; en efecto, adujeron que según bases de datos de toxicología indican que el glifosato no representa un riesgo genotóxico y es por eso que no puede considerarse como cancerígeno. De hecho, expusieron que no hay relación entre la exposición al glifosato y el linfoma No Hodking; por tanto, contrario a lo dicho por la IARC, concluyeron que el glifosato no es un riesgo cancerígeno para los humanos.

#### 4.18. CONCERNS OVER USE OF GLYOHOSATE-BASED HERBICIDES AND RISKS ASSOCIATED WITH EXPOSURES: A CONSECUS STATEMENT.

En el artículo aportado por el Ministerio de Justicia, se aborda los posibles riesgos por el uso del glifosato. La conclusiones que obtuvieron son (i) el glifosato es el herbicida más común y seguirá aumentando su uso; (ii) también se caracteriza por contaminar recursos hídricos y el aire, especialmente en áreas de agricultura; (iii) la duración del glifosato en el agua y el aceite es más extensa que antes; (iv) el glifosato tiene una clasificación como posiblemente cancerígeno; y (v) a pesar de lo anterior, esas estimaciones han sido basadas en datos científicos obsoletos y por tanto pretenden mostrar recomendaciones para la realización de nuevos estudios.

#### 4.19. JOINT FAO/WHO METTING ON PESTICIDE RESIDUES-SUMMARY REPORT.

---

<sup>113</sup> Gary M. Williams, Marilyn Aardema, John Acquavella, Sir Colind Berry, David Brusick, Michele M. Burns, Joao Lauro Viana de Camargo, David Garabrant, Helmut A. Greim, Larry D Kier, David J. Kirkland, Gary Marshm Keith R. Solomon, Tom Sorahan, Ashley Roberts and Douglas L. Weed.

En este reporte realizado por la Organización Mundial de la Salud y la Organización de Comida y Agricultura de Estados Unidos, se resume la reunión en la que discutieron sobre los residuos de los pesticidas y sus efectos. En cuando al glifosato, concluyeron que es poco probable que este herbicida sea genotóxico, además de que no es considerado como un riesgo cancerígeno en humanos.

#### 4.20. DIFFERENCES IN THE CARCINOGENIC EVALUATION OF GLYPHOSATE BETWEEN THE INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC) AND THE EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY.

Este artículo aportado por el Ministerio de Justicia, los autores realizaron una comparación entre las conclusiones realizadas por el IARC y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria; la primera de ellas afirma que el glifosato es potencialmente cancerígeno, basado en evidencias humanas y estudios de laboratorios realizados a animales, este último estudio identificó tumores renales en ratones y tumores benignos, por tanto concluyen que son fuertes evidencias para mostrar la toxicidad del glifosato. Por su parte, RAR concluyó que no es justificada la clasificación de cancerígena del glifosato al considerar que (i) la evidencia humana era muy limitada y con ello se desestima la relación entre la aspersion con glifosato y el cáncer; (ii) las pruebas a las que fueron sometidos los animales no son suficientes para concluir el efecto cancerígeno del herbicida; (iii) la EFSA ignoró pruebas importantes del laboratorio sobre evidencias de la toxicidad en humanos; (iv) El EFSA da mucho peso a los estudios no disponibles al público, en cambio los estudios realizados por la IARC refleja los resultados científicos publicados sobre el glifosato.

#### 4.21. GLYPHOSATE USE AND CANCER INCIDENCE IN THE AGRICULTURAL HEALTH STUDY

En este artículo de la universidad de OXFORD aportado por el Ministerio de Justicia, se buscaba encontrar la incidencia del glifosato en el desarrollo de células cancerígenas; en resumen concluyeron que no se observó la relación entre el glifosato y los tumores incluyendo el Linfoma de No Hodgkin.

#### 4.22. VIEWING EVIDENCE OF HARM ACCOMPANYING USES OF GLYPHOSATE-BASED HERBICIDE UNDER US LEGAL REQUIREMENTS

En este artículo de “La Ciencia Del Medio Ambiente”, se realizó una revisión de los herbicidas basados en glifosato de acuerdo a los requisitos



legales en Estados Unidos. De allí se concluyó que (i) en caso que los costos sean mayores a los beneficios se debe cancelar el registro del herbicida; (ii) la legislación de Estados Unidos “*exige que se tenga en cuenta el riesgo dietético de los residuos de plaguicidas para los seres humanos, y se han establecido tolerancias de las cantidades permitidas de residuos de glifosato que pueden permanecer en los productos alimenticios o en su superficie.*”<sup>114</sup>

#### 4.23. ENVIRONMENTAL AND HEALTH EFFECTS OF THE HERBICIDE GLYPHOSATE

En este artículo aportado por el Ministerio de Justicia, se expuso sobre los efectos del glifosato y su producto de descomposición, el ácido aminometilfosfónico (AMPA) en el suelo y el agua, así como los posibles efectos indirectos en los humanos. De igual forma, refirieron que en los estudios realizados existen datos sobre animales que aumentan la posibilidad de efectos sobre la salud y en otros en los que los efectos tóxicos son muy bajos. Además, resalta que la hipótesis de que la resistencia del glifosato en las bacterias puede conllevar a un aumento en la resistencia a los antibióticos. Finalmente, recomiendan que se realice investigaciones para revisar los umbrales de tolerancia de los residuos de glifosato en el agua y los alimentos, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana.

#### 4.24. DIFERENCIAS REGIONALES EN EL TIEMPO PARA QUEDAR EN EMBARAZO EN MUJERES EN EDAD FÉRTIL DE CINCO REGIONES COLOMBIANAS, CON DIFERENTES USOS DE GLIFOSATO

El Ministerio de Justicia aportó esta investigación donde se estudia si existe una asociación entre el uso del glifosato aplicado por aspersión aérea y el tiempo de una mujer fértil para quedar en embarazo; en este estudio, se tomó como referencia el departamento de Boyacá, donde la erradicación de los cultivos ilícitos se hace de forma manual y el departamento de Putumayo, donde se ha aplicado el glifosato por vía aérea. De los resultados obtenidos, se determinó que “*disminución de la fertilidad en algunas regiones no se asoció con el uso del glifosato para erradicación por aspersión*”, sin embargo afirmaron que “*se requieren estudios futuros que revisen éstas (sic) y otras posibles causas.*”<sup>115</sup>

#### 4.25. TAMAÑO DE LA GOTA DE ASPERSIÓN, POTENCIA DE DERIVA Y RIESGO PARA LOS ORGANISMOS NO BLANCO DEL

---

<sup>114</sup> Folio 1042.

<sup>115</sup> Folio 1065.

## GLIFOSATO APLICADO POR VÍA AÉREA, PARA EL CONTROL DE LA COCA EN COLOMBIA

El Ministerio de Justicia aportó este artículo donde se llevó a cabo un “*estudio de atomización de viento para medir el espectro de los tamaños de la gota emitida por las aspersiones de agua*”<sup>116</sup>, de allí infirieron que “*el espectro de tamaños de gota para las mezclas de tanque de glifosato y Cosmo-Flux fue considerablemente más fino que el del agua y se volvió más fino con las mayores velocidades de la aeronave*”<sup>117</sup>, sin embargo esas gotas no se evaporaron de la misma forma que la mayoría de aspersiones realizadas “*debido a que la proporción no volátil de la mezcla del tanque (...) era muy alta*”<sup>118</sup>. En cuanto las derivas, se estableció que ese potencial sólo alcanzaría a los sectores cerca a la aspersión, pero se podría reducir por medio de “*la selección de boquillas, los adyuvantes de la mezcla de tanque, las velocidades de la aeronave y las presiones de aspersión que produzcan aspersiones más gruesas*”<sup>119</sup>. Finalmente concluyen que la aspersión no constituye un problema para la salud humana, toda vez su nivel de toxicidad es bajo.

### 4.26. COMPARACIÓN DE LOS RIESGOS QUE REPRESENTA EL PROGRAMA DE CONTROL MEDIANTE ASPERSIÓN CON GLIFOSATO PARA LOS ANFIBIOS, VERSUS LOS RIESGOS DE LAS ACTIVIDADES FÍSICAS Y QUÍMICAS DE LA PRODUCCIÓN DE COCA EN COLOMBIA.

En este estudio se evaluó “el impacto acumulativo multifactorial, físico y químico sobre las poblaciones de anfibios resultante de la producción de coca, comparando con el posible impacto que causa el herbicida glifosato”<sup>120</sup>. Así, concluyeron que los cultivos de coca representan un mayor peligro para los bosques primarios y los anfibios, porque al producir la coca se produce deforestación, destrucción del hábitat de los animales y genera una potencial transmisión de enfermedades.

### 4.27. TOXICIDAD DEL GLIFOSATO FORMULADO Y COSMO FLUX PARA RANAS COLOMBIANAS EN ESTADIO LARVARIO 1. TOXICIDAD AGUDA DE LABORATORIO.

Este artículo tuvo por objetivo determinar la toxicidad del glifosato en anfibios, para ello tomaron como muestra a 25 renacuajos los cuales fueron

---

<sup>116</sup> Folio 1084.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Folio 1090.

expuestos al herbicida, dando como resultado que *“es probable que la toxicidad de la mezcla empleada para la aspersión de la coca sea determinada por el surfactante en la formulación de glifosato, dado que la acción de Cosmo-Fux no aumentó la toxicidad por encima de la reportada para Vision=Roundup”*<sup>121</sup>

#### 4.28. ESTUDIO DE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE LA ASPERSIÓN AÉREA CON EL HERBICIDA GLIFOSATO (PECIG) Y DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN LA SALUD HUMANA Y EN EL MEDIO AMBIENTE.

El informe para la División de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas realizado por Arturo Anadón, Kaith R. Solomon, Antonio Luiz Cerdeira, Jon Marshall y Luz Helena Sanín el día 31 de marzo de 2005 concluyó que (i) los efectos del glifosato en las personas y la salud humana eran mínimos; (ii) el efecto sobre animales era muy bajo; y (iii) los riesgos de los efectos sobre el ecosistema son pequeños, sin embargo en animales acuáticos puede tener efectos moderados.

#### 4.29. THE HEALTH CONSEQUENCES OF AERIAL ASPRAYING ILLICIT CROPS: THE CASE OF COLOMBIA

En este artículo realizado en el año 2017 por Adriana Camacho y Daniel Mejía se expuso que la exposición al glifosato aumentó el número de consultas médicas dermatológicas, respiratorias y los abortos espontáneos; finalmente resaltan que esos resultados son sólidos para controlar la extensión del cultivo ilícito de coca.

## 5. BAYER

### 5.1. SEGURIDAD DE GLIFOSATO PARA LA SALUD HUMANA

Bayer aportó información sobre la seguridad del glifosato en la salud humana así como para el medio ambiente. En primera medida afirmaron que contrario a lo relatado comúnmente sobre los efectos adversos del glifosato, lo cierto es que en realidad no existen pruebas que justifiquen estos, antes bien, a pesar de que el glifosato fue clasificado como posiblemente cancerígeno por la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, dicha clasificación tenía muchos errores, porque el glifosato en realidad no genera un riesgo en la salud ni en el medio ambiente.

---

<sup>121</sup> Folio 1098.

Anudado a lo anterior, reforzaron sus argumentos al explicar que la IARC no realizó un estudio de peso para realizar esas conclusiones, simplemente se realizó “sobre la base de unos pocos estudios dentro de un cuerpo de evidencia mucho más grande”<sup>122</sup>, además sus demostraciones no comparan los datos con ningún límite reglamentario; de hecho, adujeron que los estudios sólo fueron realizados a cuatro casos de EE.UU, Canadá y Suecia. Ahora, frente a los resultados en animales, las pruebas fueron realizadas en dos ratones y dos ratas. Concluyeron al decir que “la evaluación del peligro de la IARC no se parece en nada a ninguna evaluación de riesgos realizada hasta la fecha”, al mismo tiempo que expusieron la existencia de otras ocho evaluaciones desde que la IARC anunció su clasificación.

En esa medida, añadieron una síntesis de cada uno de esos 8 estudios; el primero de ellos realizado por la JMPR en donde se concluyó que el glifosato “*no es carcinogénico en ratas, pero no podía excluir la posibilidad de que sea carcinogénico en ratones a dosis muy altas*”, sin embargo “*no existe un potencia carcinogénica del glifosato en roedores a dosis relevantes para humanos*”, además adujeron que es poco probable que “*sea genotóxico en las exposiciones dietéticas previstas*”. El segundo estudio realizado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) concluyó que no había evidencia de una asociación entre el glifosato y los tumores malignos o el linfoma de No Hodgkin, además adujeron que “*los hallazgos tumorales observados en los estudios de carcinogenicidad en ratas y ratones no se consideran relacionados con el tratamiento.*”

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) realizó otra evaluación, donde concluyeron que existía poca probabilidad de que el glifosato representara un riesgo cancerígeno para los humanos y que no existía un estudio confiable que respaldara el estrés oxidativo que este causaba. El cuarto estudio fue realizado por la Agencia Europea de Sustancias Químicas (ECHA) donde concluyó que el glifosato no se considera mutagénico y que no existían pruebas suficientes para demostrar que el glifosato era genotóxico o carcinogénico. Por su parte, la Agencia Reguladora de Manejo de Plagas de Canadá resaltó en su estudio que “*el glifosato no fue genotóxico en la batería estándar de pruebas in vitro e in vivo que evalúan la mutación genética, la aberración cromosómica y las anomalías del micronúcleo del ratón*”.

El sexto estudio fue el realizado por la Comisión de Seguridad Alimentaria de Japón el cual “*no observó neurotoxicidad, carcinogenicidad, efecto*

---

<sup>122</sup> No está foliado, sin embargo es la página 2 del informe aportado.

*reproductivo, teratogenicidad o genotoxicidad*". La Autoridad de Protección Ambiental de Nueva Zelanda estableció que *"era poco probable que el glifosato se genotóxico o carcinogénico"*. Finalmente, señalaron que la Autoridad Australiana de Pesticidas y Medicamentos Veterinarios (APVMA) concluyó que *"la exposición al glifosato no representa un riesgo carcinogénico para los humanos"*.

## **6. CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS "JOSÉ ALVEAR RESTREPO"**

Este informe<sup>123</sup>, tenía por objeto mostrar la toxicidad del glifosato en la salud humana de allí se abordaron diferentes conclusiones las cuales fueron (i) en humanos las afectaciones de la aspersión con glifosato de refleja en enfermedades respiratorias, dermatológicas, aborto, déficit de atención e hiperactividad, autismo, alzhéimer, Parkinson, varias formas de cáncer, daño renal, daños en el sistema nervioso, y leucemia; (ii) con la aspersión aérea se afecta los cultivos, el agua, el ganado y los animales; (iii) la Agencia para la Protección del Ambiente de los EEUU (EPA) clasificó al glifosato como "sustancia tóxica para las aves, vertebrados acuáticos, peces, embriones y larvas"; (iv) de acuerdo a un estudio realizado en Ontario Canadá aumenta la probabilidad de abortos espontáneos; (v) el glifosato es un herbicida tan fuerte que requiere de surfactantes que en ocasiones pueden ser más tóxicos, verbigracia el AMPA que genera efectos negativos en organismos acuáticos y hábitat terrestre; (vi) el glifosato puede ser genotóxico si se expone a la mosca de la fruta durante un período largo de tiempo a los efectos del herbicida; y (viii) inhibe la producción de algunas hormonas en animales; (ix) puede generar efectos tóxicos agudos en las ranas y renacuajos.

---

<sup>123</sup> Fue realizado por Mark Chernaik y Mercedes Lu.

### ANEXO III

#### *El estándar de consulta previa realizado en la sentencia T-236 de 2017*

La Sala describirá los avances normativos que ha realizado las entidades estatales para la garantía del derecho fundamental a la Consulta Previa de las comunidades afectadas. En este escenario, es necesario establecer que la Corte Constitucional revisó, mediante el Auto 658 del 2017, la procedibilidad de la prórroga de la orden de cumplimiento.

En dicha oportunidad, el Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, a partir de los informes y solicitudes de prórroga presentados el 20 de septiembre de 2017 y el 2 de noviembre de 2017 informó a la Sala Séptima de la Corte Constitucional el cumplimiento parcial de la sentencia T-236 de 2017. En dicha petición, se relacionó la siguiente información:

Dentro del informe y solicitud de prórroga presentado en 20 de septiembre de 2017 se informaron, de acuerdo con el Auto 658 de 2017, las siguientes actividades:

<b>Fecha</b>	<b>Actividad</b>
21/06/2017	Se notificó la Sentencia T-236 de 2017 al Consejo Nacional de Estupefacientes.
23/06/2017	Se citó a sesión del Comité Técnico para el desarrollo del PECIG.
28/06/2017	Se diseñó una matriz de responsabilidad (control) sobre las actuaciones adelantadas por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como el cronograma de dichas actividades con base en los términos establecidos en el fallo.
29/06/2017	Se realizó el Comité Técnico Interinstitucional del PECIG, para socializar la sentencia y generar un plan de acción a desarrollar.
06/07/2017	Se solicitó al Ministerio del Interior certificar la presencia de comunidades étnicas en el municipio de Nóvita –Chocó.
13/07/2017	Se realizó mesa técnica interinstitucional para discutir el grado de participación que le correspondería a la Defensoría del Pueblo.
17/07/2017	Se realizó reunión técnica para revisar el Plan de Acción en relación con las actividades, sub-actividades y costos. Se discutieron detalles técnicos y metodológicos que permitan el desarrollo de la consulta con las comunidades.

19/07/2017	Se realizó reunión técnica para socializar la cartografía del territorio y la presencia de las comunidades asentadas en el área del municipio de Novita.
25/07/2017	Se realizó reunión técnica para revisar las pautas metodológicas que permitan una interacción adecuada con las comunidades étnicas.
26/07/2017	Se recibió en la Secretaría del Consejo Nacional de Estupefacientes la Resolución No. 0764 proferida por el Ministerio del Interior el 26 de julio de 2017, en la cual se certifica qué comunidades étnicas se encuentran presentes en el municipio de Nóvita-Chocó.
27/07/2017	El Consejo Nacional de Estupefacientes solicitó al Ministerio del Interior adelantar la Consulta Previa de conformidad con las directivas presidenciales 01 de 2010 y 010 de 2013 y la Resolución No. 0764 del 26 de julio 2017.
09/08/2017	Se realizó mesa técnica interinstitucional para: (i) socializar la viabilidad de solicitar una aclaración del fallo, (ii) construir y validar los presupuestos para la ejecución de las actividades propias de la consulta, (iii) discutir qué entidades tendrían competencia para participar en la consulta, y (iv) discutir las formas de regulación frente a las estrategias de disminución de cultivos ilícitos.
14/08/2017	Se realizó reunión de preparación y coordinación del proceso de consulta. Las diferentes entidades realizaron acuerdos con el fin de preparar insumos necesarios para avanzar en la ejecución de esta.
15/08/2017	Se realizó reunión preparatoria con el Alcalde del Municipio de Nóvita, para identificar elementos, logística, operativos de orden público y características de la población a ser consultada.
25/08/2017	Se realizó reunión con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, para definir el alcance de lo ordenado por la Corte en relación con la obligación de la actividad regulatoria de los Programas de Erradicación de Cultivos Ilícitos.
04/09/2017	Se realizó sesión Técnico-Jurídica del Comité Técnico Interinstitucional del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato, para revisar los conceptos técnicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social sobre la implementación del PECAT y su viabilidad, recomendando la continuación del Programa bajo los lineamientos contemplados en el Plan de Manejo Ambiental y Protocolo de Salud Ocupacional y Seguridad en el Trabajo.
11/09/2017	1. Se determinaron las entidades llamadas a adelantar la consulta con las comunidades étnicas de Nóvita: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se identificaron las entidades llamadas a apoyar la consulta: Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Policía

	Nacional de Colombia, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, Codechocó, Autoridades Locales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones académicas y Líderes comunales.
--	--

De igual manera, en el informe y la solicitud de prórroga solicitada a la Sala Séptima de la Corte Constitucional, el Ministerio de Justicia y del Derecho expuso las actividades realizadas en la siguiente manera:

<b>Fecha</b>	<b>Actividad</b>
03/10/2017	El Ministerio de Justicia y del Derecho citó al Comité PECIG, para realizar taller de medición de impactos y mitigación de los efectos causados por el programa sobre las comunidades étnicas del municipio de Nóvita-Chocó.
03/10/2017	Tuvo lugar reunión de Coordinación y Preparación para dar inicio al proceso de consulta previa. Se propusieron los roles de cada una de las entidades designadas, discutiendo el presupuesto y la fecha para iniciar con la pre-consulta, la cual se fijó para el 19 y 20 de octubre de 2017.
06/10/2017	Se socializó la Resolución 0004 del 3 de octubre de 2017 <i>“Por medio de la cual se determinan las entidades responsables del proceso de consulta previa ordenado en la Sentencia T-236 de 2017 de la H. Corte Constitucional”</i> .
09/10/2017	Se reunió el Comité PECIG con el fin de socializar y discutir el concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre la regulación de los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito.
11/10/2017	Se realizó el Comité PECIG para la medición de impactos y mitigación de los efectos causados por el programa. Se presentó la metodología de identificación de impactos, concertación de medidas de manejo y formulación de acuerdos.
12/10/2017	Se construyó una matriz de identificación de impactos y medidas de manejo, para ser desarrollada con la comunidad étnica de Nóvita.
19/10/2017 y 20/10/2017	En el municipio de Nóvita-Chocó, tuvo lugar la pre-consulta con las comunidades étnicas de dicha región. La etapa se llevó a cabalidad conforme a los parámetros legales y se determinó la ruta metodológica para continuar con las siguientes etapas de la Consulta. Tanto la comunidad como las entidades participantes asumieron compromisos para proceder con el proceso.

Asimismo, con respecto a la realización de la pre-consulta llevada a cabo entre los días 19 y 20 de octubre de 2017, el Auto 658 de 2017 sostuvo que las partes acordaron, definieron y suscribieron la siguiente ruta metodológica para el proceso consultivo:



Actividad	Objeto	Lugar	Fecha
Pre-consulta, apertura e instalación	Presentación de la consulta previa, de la comunidad, del proyecto, y se establece la metodología. Se da inicio al proceso de consulta previa	Nóvita - Chocó	19 y 20 de octubre de 2017
Caracterización	La comunidad presentará una propuesta de caracterización el 31 de octubre al Consejo Nacional de Estupefacientes, para que este identifique quien va a asumir el costo y su revisión	Nóvita - Chocó	Noviembre de 2017
Taller de impactos y medidas de manejo	Talleres de identificación de los efectos del proyecto	Consejo Comunitario Local, Sede Cristo - Chocó	14 y 15 de marzo de 2018
Formulación de acuerdos	Formulación de los posibles acuerdos	Consejo Comunitario Local de Pindaza - Chocó	18 y 20 de abril de 2018
Protocolización	Protocolización de los acuerdos	Nóvita - Chocó	18 de mayo de 2018

Como consecuencia de dichos avances, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en Auto 658 de 2017 consideró que las actuaciones estatales, al 30 de noviembre de 2017, sólo agotaron tres etapas de las cinco que se encuentran regladas en las Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013, las cuales son: *i)* la certificación sobre la presencia de comunidades étnicas; *ii)* el proceso de coordinación y preparación; y *iii)* el proceso de pre-consulta. Por ello consideró que el término de 30 días establecido como prórroga en el ordinal segundo de la parte resolutoria de la sentencia T-236 de 2017 era insuficiente y otorgó un plazo de 90 días para que cumpliera con la orden de garantía del derecho fundamental a la consulta previa, es decir, hasta el 24 de abril de 2018.

En el informe remitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho a la Audiencia Pública realizada por la Sala Plena de la Corte Constitucional el 7 de marzo de 2019, se evidencia que el 25 de febrero de 2018, ésta entidad

remitió al Consejo Comunitario Mayor de Nóvita -COCOMAN- las observaciones realizadas a la propuesta de caracterización, las cuales, según el informe, se resumen en i) la construcción conjunta de la caracterización; ii) la redefinición del objetivo general; iii) el ajuste a los ejes de trabajo de acuerdo con los señalado por la Corte; iv) la idoneidad del personal; v) la inclusión de un cronograma de trabajo; vi) el ajuste al presupuesto; y vii) la inclusión de una metodología.

Además de lo anterior, es necesario aclarar que la elección de la Junta Directiva de COCOMAN llevada a cabo el 20 de enero de 2018 fue impugnada. Este recurso fue resuelto por el Ministerio del Interior quien, mediante la Resolución 1286 del 18 de septiembre de 2018, ordenó realizar nuevas elecciones dentro de los 30 días siguientes, las cuales fueron llevadas a cabo los días 24 y 27 de enero de 2019.

Sin embargo, en la mesa de trabajo del 25 de febrero de 2019, los Ministerios del Interior, Justicia y del Derecho, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Salud y Protección Social consideraron verificar la legalidad de la representatividad de COCOMAN con la finalidad de avanzar en el proceso de consulta previa con dichas comunidades. Como consecuencia de ello, el 6 de marzo de 2019, la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, mediante la Resolución 32 de 2019, actualizó el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en favor de la nueva Junta Directiva de COCOMAN.

#### *Proceso consultivo con los resguardos indígenas Sabaletera, San Onofre y El Tigre*

Con respecto a los Resguardos Indígenas Sabaletera, San Onofre y El Tigre, el proceso consultivo se inició en los días 14 y 15 de marzo de 2018, en donde se estableció una ruta metodológica que preveía la realización del proceso de consulta en 5 meses, es decir, en la tercera semana de agosto de 2018.

Con respecto a la materialización del *proceso consultivo con las comunidades del Resguardo Indígena Sabaletera, San Onofre y El Tigre*, los días 17 y 18 de septiembre de 2018 se llevaron a cabo las reuniones de *análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo*. De acuerdo con el informe presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las comunidades reportaron, desde su percepción, las siguientes afectaciones: *i) la desaparición de fauna; ii) pérdida de zonas boscosas; iii) contaminación de agua; iv) esterilización de suelos; v) afectaciones a la salud; vi) afectación a la supervivencia física y cultural.*

Como consecuencia de las afectaciones reportadas, se tomaron las siguientes medidas de manejo:

Afectación reportada	Medida de manejo propuesta por la comunidad
Pérdida de animales silvestres y zonas boscosas	Recuperación de cultivos de manejo de semillas y procesos productivos primarios -chontaduro, plátano, yuca, banano, maíz, cacao- Contratación de guardabosques programas de capacitación.
Contaminación de fuentes de agua	Instalación de acueducto
Esterilización de suelos	Garantía de seguridad alimentaria, herramientas para el manejo y expansión de la frontera agrícola.
Alteraciones en la salud humana	Construcción de un puesto de salud en cada comunidad (San Onofre, Valencia, Alto Sabaletera, Esculebra, Tigre Montería y Playa Media) Contratación de una enfermera auxiliar, dos médicos tradicionales indígenas, una partera tradicional y una persona de la comunidad que sirva de enlace entre el paciente y el servicio de salud del municipio de Nóvita. Realización de brigadas de salud en la comunidad. Solicitud de lancha con motor fuera de borda para cada cabildo.
En supervivencia física y cultural	Ampliación del resguardo. Construcción de una casa comunitaria y una escuela en cada comunidad Suplencia de energía eléctrica generador pelton (PHC).

Las anteriores obligaciones fueron clasificadas por las comunidades y las instituciones en dos grupos. El primero corresponde a las medidas que atenderán una posible afectación por las operaciones de aspersión aérea. El segundo consiste en aquellas medidas que buscarán resolver problemáticas existentes en la comunidad, pero cuyo origen no fue ocasionado por las labores de erradicación.

Dentro de las primeras, el informe sostiene que se encuentran la pérdida de animales silvestres y zonas boscosas; la esterilización de suelos; y alteraciones en la salud humana. Por su parte, las que no están asociadas a la aspersión de glifosato son la contaminación de fuentes de agua y la supervivencia física y cultural. Sin embargo, con la finalidad de continuar con la construcción de las medidas de manejo, las partes acordaron no dar por finalizado el *análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo* y renovar nuevamente las reuniones entre el 29 de octubre y el 1 de noviembre de 2018 en el municipio de Nóvita.

En ese sentido, el 29 y 30 de noviembre de 2018, se continuó con el análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo. En dicho escenario, se estableció una matriz de medidas de manejo conjuntas y, a su vez, de acuerdo con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría Regional del Chocó se comprometió a gestionar ante las entidades departamentales y municipales las medidas de manejo propuestas en temas de salud. El cumplimiento de la matriz de análisis se dividió de la siguiente manera:

<b>Impacto</b>	<b>Medida de medidas de manejo concertada por las partes</b>	<b>Responsable</b>
Afectación a animales silvestres	Explorar la posibilidad de realizar reforestación y recuperación de cultivos que permita el retorno de la fauna silvestre.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Afectación de árboles maderables y de plantas de medicina	Explorar la posibilidad de vincular a la autoridad ambiental competente en procesos de reforestación	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Afectación de fuentes de agua	Explorar la posibilidad de vinculación de las entidades municipales, departamentales o de orden nacional para prestar el diseño o ejecución de saneamiento básico.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Disminución de producto agropecuario para la venta o intercambio	Explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar un proyecto productivo para la comunidad reconocida y no reconocida.	Ministerio de Justicia y del Derecho.
Disminución de huertas y la seguridad alimentaria	Explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar asistencia técnica para ampliar la oferta de pan coger.	Ministerio de Justicia y del Derecho
Afectación a la salud, dolor de cabeza, vómito y mareo	Realización de una mesa técnica para la materialización de las siguientes medidas: i) construcción de un puesto de salud en medio de las comunidades San Onofre, con dotación y recurso humano; ii) realización de brigadas de salud en las comunidades indígenas registradas y no registradas; y, iii) contratación de un traductor que sirva de enlace entre la comunidad y el personal del centro de salud de Nóvita.	Ministerio de Salud y Protección Social – Procuraduría Regional del Chocó-

En torno a las anteriores actividades, el Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvo que, con respecto a las medidas de manejo de explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar un proyecto productivo para la comunidad reconocida y no reconocida y explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar asistencia técnica para ampliar la oferta de pan coger. En este orden de ideas el Ministerio de Justicia y del Derecho explora la posibilidad de construir una hoja de ruta para atender estas solicitudes a través de la Comisión Intersectorial del Chocó, el Departamento de la Prosperidad Social, la Agencia de Renovación del

Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural y la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias.

Finalmente, el 25 de febrero de 2019, los Ministerios del Interior; de Justicia y del Derecho; Ambiente y Desarrollo Sostenible; y Salud y Protección Social se reunieron con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos, acordando que el Ministerio de Justicia y del Derecho exploraría las alternativas de articulación con el Comité Intersectorial del Chocó, derivado del cumplimiento de la sentencia T-622 de 2016.

*Proceso consultivo realizado con las comunidades del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita -COCOMAN-*

El 31 de octubre de 2017, el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita remitió a las autoridades designadas la “*propuesta de Caracterización del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita en ocasión a la sentencia T-236 de 2017 emitida por la Honorable Corte Constitucional.*”

En reunión del 15 de marzo de 2018 llevada a cabo entre las directivas del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita, los organismos de control y las instituciones de gobierno, se aclararon las dudas surgidas frente a la propuesta de caracterización presentada el 31 de octubre de 2017. Como consecuencia de ello, se propuso que el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita enviaría la propuesta con las observaciones que considerara pertinente, el cual fue remitido al Ministerio del Interior y a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes el 15 de agosto de 2018.

En la mesa de trabajo llevada a cabo el 25 de febrero de 2019, los Ministerios de Interior, Justicia y del Derecho, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Salud y Protección Social consideraron urgente verificar la legalidad de la representatividad de COCOMAN, lo cual, ratificó el Ministerio del Interior mediante Resolución 32 del 6 de marzo de 2019.

En el marco de la etapa de análisis e identificación de impactos y la formulación de medidas de manejo en el marco de cumplimiento de la sentencia T-236 de 2017, se tiene que, en las reuniones realizadas los días 16 y 17 de septiembre de 2018 y continuadas los días 29 y 30 de noviembre de 2018, se informó a las comunidades indígenas que las peticiones realizadas por éstas fueron catalogadas así:

a. Construcción de un puesto de salud en cada comunidad, seis comunidades (San Onofre, Valencia, Alto Sabaletera, Esculebra, Tigre

Montería, Playa Media). Se solicita por parte de MinSalud Censo y Localización.

- b. Contratación de una enfermera auxiliar. Se solicita por parte de la comunidad un médico tradicional.
- c. Contratación de una partera tradicional.
- d. Realización de brigadas de salud en la comunidad
- e. Solicitud de Lancha con motor fuera de borda para cada cabildo -(2) cabildos comunidad-
- f. Una persona de la comunidad de enlace entre el paciente y el servicio de salud de Nóvita.
- g. Contratación de dos (2) médicos tradicionales indígenas, uno en cada cabildo.
- h. Recuperación de cultivos, manejo de semillas y procesos productivos primarios (chontaduro, plátano, yuca, banano, maíz, cacao) garantía de seguridad alimentaria, herramientas para el manejo y expansión de la frontera agrícola entre las comunidades indígenas.
- i. Instalación de acueducto, se especifica que no son necesidades que no son necesidades que puedan abordarse en el ámbito de competencia de esta consulta.
- j. Construcción de casa comunitaria en el municipio y en cada comunidad. Se especifica que no son necesidades que puedan abordarse en el ámbito de competencia de esta consulta
- k. Ampliación del resguardo. se especifica que no son necesidades que puedan abordarse en el ámbito de competencia de esta consulta.
- l. Solicitud de una Escuela en cada comunidad. Se especifica que no son necesidades que puedan abordarse en el ámbito de competencia de esta consulta.
- m. Suplencia de energía eléctrica, generador pelton (PCH). Se especifica que no son necesidades que puedan abordarse en el ámbito de competencia de esta consulta.
- n. Contratación de guardabosques. Programa de capacitación (parques y corporación).

Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho envió diferentes peticiones a las entidades competentes para que respondieran sobre las solicitudes planteadas por las comunidades étnicas, las cuales fueron resueltas de la siguiente manera:

<b>Fecha de la petición</b>	<b>Contenido</b>	<b>Entidad a quien se dirige</b>	<b>Contenido de la respuesta</b>
21-11-	Citación el 26	Ministerio de	N/R

2018 Folio 55r	de noviembre de 2018 para que rinda informe sobre su competencia con respecto a literal m del párrafo 131	Minas y Energía	
22-11-2018 Folio 44	Citación el 26 de noviembre de 2018 para que rinda informe sobre su competencia con respecto al literal h del párrafo 131	Ministerio de Agricultura	N/R
22-11-2018 Folio 45	Citación el 26 de noviembre de 2018 para que rinda informe sobre su competencia con respecto al literal k del párrafo 131	Agencia Nacional de Tierras	Folios 51 y 52  Los requisitos para constituir, reestructurar, sanear y ampliar los resguardos indígenas, puede ser de oficio o a petición de la comunidad indígena interesada, el Ministerio del Interior u otra entidad. Asimismo, es necesario la información sobre ubicación, vías de acceso, entre otros y la información sobre la calidad jurídica de las tierras destinadas a la ampliación del resguardo.
22-11-2018 Folio 46r	Citación el 26 de noviembre de 2018 para que rinda informe sobre su competencia con respecto al literal i del párrafo 131	Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-	Folios 64r, 65 y 65r  En el 2010 se firmó un convenio interadministrativo con la Empresa de Aguas de Pereira S.A. E.S.P con el objeto de ejecutar la obra “ <i>Todos por el Pacífico</i> ” con el objetivo específico de incrementar la cobertura de los servicios



			<p>públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado de los municipios, entre los cuales se encuentra Nóvita -Chocó-. En todo caso, si la petición es diferente a la que actualmente se está ejecutando, la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 ordenan que son los municipios y los distritos los que se encargan de garantizar dichos servicios públicos domiciliarios.</p>
<p>26-11-2018 Folio 43r</p>	<p>Citación el 29 y 30 de noviembre en el municipio de Nóvita para que rinda informe sobre su competencia con respecto al literal 1 del párrafo 131.</p>	<p>Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p>Folio 54r</p> <p>Las autoridades administrativas departamentales, distritales y municipales deben realizar las gestiones necesarias, respecto a la administración del servicio educativo en lo que respecta a infraestructura, alimentación, dotación, entre otros, recurriendo a las fuentes de financiamiento, con la finalidad de prestar de manera eficiente, el servicio público a la educación.</p> <p>En ese sentido, no le corresponde al Ministerio de Educación Nacional, sino por el contrario, a la Secretaría de Educación Departamental del Chocó la prestación de dicho servicio.</p>
<p>26-11-2018 Folio 45r</p>	<p>Citación el 29 y 30 de noviembre en el municipio de Nóvita para que rinda informe sobre su competencia con respecto al</p>	<p>Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-</p>	<p>Folios 64r, 65 y 65r</p> <p>En el 2010 se firmó un convenio interadministrativo con la Empresa de Aguas de Pereira S.A. E.S.P con el objeto de ejecutar la obra “<i>Todos por el Pacífico</i>” con el objetivo específico de incrementar la</p>

	literal i del párrafo 131.		cobertura de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado de los municipios, entre los cuales se encuentra Nóvita -Chocó-. En todo caso, si la petición es diferente a la que actualmente se está ejecutando, la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 ordenan que son los municipios y los distritos los que se encargan de garantizar dichos servicios públicos domiciliarios.
--	----------------------------	--	---

Con base en lo anterior y, a partir de la reunión realizada con las comunidades los días 29 y 30 de noviembre, se acordaron los siguientes compromisos con las siguientes autoridades<sup>124</sup>:

<b>Impacto</b>	<b>Medida de medidas de manejo concertada por las partes</b>	<b>Responsable</b>
Afectación a animales silvestres	Explorar la posibilidad de realizar reforestación y recuperación de cultivos que permita el retorno de la fauna silvestre.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Afectación de árboles maderables y de plantas de medicina	Explorar la posibilidad de vincular a la autoridad ambiental competente en procesos de reforestación	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Afectación de fuentes de agua	Explorar la posibilidad de vinculación de las entidades municipales, departamentales o de orden nacional para prestar el diseño o ejecución de saneamiento básico.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Disminución de producto agropecuario para la venta o intercambio	Explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar un proyecto productivo para la comunidad reconocida y no reconocida.	Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>124</sup> Este cuadro se realizó con base en la información aportada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en la cual refleja el componente, el impacto, la medida de manejo propuesta por la comunidad y la medida de manejo concertada, la cual reposa en los folios 38r y 39 del cuaderno de pruebas aportadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho.


Disminución de huertas y la seguridad alimentaria	Explorar con las entidades competentes la viabilidad de gestionar asistencia técnica para ampliar la oferta de pan coger.	Ministerio de Justicia y del Derecho
Afectación a la salud, dolor de cabeza, vómito y mareo	Realización de una mesa técnica para la materialización de las siguientes medidas: i) construcción de un puesto de salud en medio de las comunidades San Onofre, con dotación y recurso humano; ii) realización de brigadas de salud en las comunidades indígenas registradas y no registradas; y, iii) contratación de un traductor que sirva de enlace entre la comunidad y el personal del centro de salud de Nóvita.	Ministerio de Salud y Protección Social – Procuraduría Regional del Chocó

Por otro lado, frente al estado de cumplimiento del proceso de consulta previa realizado entre las autoridades estatales accionadas y las comunidades del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita -COCOMAN-, se encuentra que, en la realización de la caracterización para llevar a cabo la definición de la afectación directa que tuvieron las comunidades como consecuencia de la ejecución del PECIG, el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita sostuvo siete (7) ejes en el desarrollo de la caracterización, a saber:

<b>Eje temático</b>	<b>Finalidad</b>
Ambientales	Establecer el daño ambiental en el territorio colectivo de COCOMAN. Se identifican las alteraciones que hayan sufrido los ecosistemas de la región a causa de la aspersion aérea y cómo ésta alteró o no el equilibrio económico.
Culturales	Implica la importancia de restablecer el sentido de lo que significa para estas comunidades el ambiente sano, así como las prácticas ancestrales de pesca, caza y la utilización de las fuentes hídricas ancestrales para uso doméstico.
Sociales	De acuerdo con ellos, las condiciones sociales derivadas de la acción del Estado generaron una situación difícil en el sentido de que se estigmatiza y vulnera el derecho fundamental a la Consulta Previa.
Derechos Humanos	Con la acción del Estado, “ <i>se vulneran todos los derechos humanos de los pueblos afros e indígenas, en especial a la</i>


	<i>vida, a la consulta previan, al trabajo, al ambiente sano, al libre desarrollo de sus actividades culturales, sociales, económicas, a ejercer las actividades de gobierno propio”</i>
Gobierno Propio	el Gobierno Propio se vulnera a partir de realización de actividades inconsultas en el territorio de las comunidades. Asimismo, la autonomía forma parte de la recuperación de actividades que rescaten el apoyo mutuo, la revalorización y refundación del papel de las autoridades tradicionales para ejercer la autoridad en sus territorios.
Económico	el ejercicio de la aspersión de cultivos con glifosato implica una afectación a los medios de subsistencia económica de la comunidad, así como al derecho a la alimentación adecuada, pues, la aspersión no sólo afecta a cultivos ilícitos, sino también a cultivos lícitos.
Territorial	El territorio es una expresión de la memoria colectiva; de su concepto de libertad. Por ello, hablar de territorio no sólo se hace referencia a los titulados formalmente, sino a los ancestralmente habitados por las comunidades afrodescendientes en Colombia, los cuales se han visto afectados por la ejecución del PECIG.

Con base en lo anterior, el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita formuló el siguiente cronograma de trabajo:


**CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE NÓVITA**  
 "COCOMAN"  
 Nit. 900085863-9  
 Título colectiva mediante resolución del INCORA N.02693 del 21/12/2001

**5) Cronograma de trabajo**

Fase	Actividades	Resultados	Tiempo									
			sep-18	oct-18	nov-18	dic-18	ene-19	feb-19	mar-19	abr-19	may-19	
Identificación de impactos y medidas de manejo	Contratación de personal	Contar con las 11 personas que apoyaran el proceso										
	Construcción (Instituciones / COCOMAN del Plan de trabajo	Plan de trabajo ajustado										
	Actividades de campo	Adelantar los diálogos comunitarios para recoger la información primaria sobre los posibles impactos del PECIG										


**CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DE NÓVITA**  
 "COCOMAN"  
 Nit. 900085863-9  
 Título colectiva mediante resolución del INCORA N.02693 del 21/12/2001

Fase	Actividades	Resultados	Tiempo									
			sep-18	oct-18	nov-18	dic-18	ene-19	feb-19	mar-19	abr-19	may-19	
	Construcción de documentos	Documentos de memoria de los espacios de diálogo comunitario el cual cuenta con fotografías, videos, audios, informes y listados de asistencia										
	Socialización de los resultados	Informar a los líderes e institucionalidad los resultados del proceso de identificación de impactos.										
Consulta previa	Taller de impactos y medidas de manejo (Fase de consulta previa)	Identificar los impactos y establecer las posibles medidas de manejo										
	Taller de formulación de acuerdos (Fase de consulta previa)	Establecer conjuntamente los acuerdos										
	Priorización de acuerdos (Fase de consulta previa)	Dejar en firme los acuerdos alcanzados										

Por su parte, el grupo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes realizó una contrapropuesta de trabajo a partir de cinco (5) ejes: i) frente al objetivo; ii) frente a los ejes de trabajo; iii) frente al cronograma; iv) frente al presupuesto; y, v) frente a la metodología<sup>125</sup>.

En el trámite del proceso consultivo, las entidades accionantes consideraron necesario verificar la legalidad de la junta directiva de COCOMAN para evitar incurrir en un vicio de representatividad que conlleve a su anulación. Como consecuencia de la anterior petición, el Ministerio del Interior, mediante la Resolución 32 del 6 de marzo de 2019, actualizó en el Registro Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a la junta directiva de la referencia, dejando en firme la legalidad y legitimidad de representación del Consejo Comunitario Mayor de Nóvita.

<sup>125</sup> Las modificaciones propuestas se pueden consultar desde el folio 75r al 77r del cuaderno 1 de 4 aportado por el Ministerio de Justicia y del Derecho