

Sentencia T-413/21

Referencia: Expediente T-8.020.871

Acciones de tutela presentadas por José Ilder Díaz Benavides y otros contra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y otros.

Magistrada ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia adoptado por el Tribunal Administrativo de Nariño el 10 de julio de 2020, que confirmó parcialmente la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto el 27 de mayo de 2020, autoridad que concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la participación, a la consulta previa y de acceso a la información de los demandantes, y ordenó la suspensión del procedimiento ambiental para la modificación del Plan de Manejo Ambiental (en adelante PMA) del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato (en adelante, PECIG).

Las anteriores sentencias fueron adoptadas en el marco de cuatro procesos de tutela acumulados pero promovidos separadamente por José Ilder Díaz Benavides¹, María Esperanza García Meza², Adolfo León López Zapata³, Rosa María Mateus Parra y otros,⁴ en contra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –en adelante, ANLA, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

I. ANTECEDENTES

¹ Radicado 52001-33-33-002-2020-00051-00, expediente digital T-8.020.871. En adelante, “expediente 1”.

² Radicado 52001-31-10-001-2020-00074-00, expediente digital T-8.020.871. En adelante, “expediente 2”.

³ Radicado 52001-31-04-004-2020-00142-00, expediente digital T-8.020.871. En adelante, “expediente 3”.

⁴ Radicado 11001-33-42-053-2020-00105-00, expediente digital T-8.020.871. En adelante, “expediente 4”.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional escogió para revisión el asunto de la referencia y lo repartió mediante sorteo a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado⁵.

El proyecto de sentencia radicado por la magistrada Ortiz Delgado no fue acogido por los demás integrantes de la Sala Sexta de Revisión de Tutelas, razón por la cual la ponencia correspondió a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, siguiente en orden alfabético.

De allí que la primera parte de esta sentencia, que corresponde a la descripción de los hechos y de las sentencias que se revisan, fue tomada de la ponencia inicial.

Además, por la gran cantidad de siglas que se utilizan en esta providencia, se acompaña una tabla con la explicación de las mismas:

NOMBRE	SIGLAS
Plan de Manejo Ambiental	PMA
Plan de Manejo Ambiental Específico	PMAE
Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato	PECIG
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	ANLA
Asociación Agropecuaria Alto de Limonar	ASOLIMONAR
Comisión Colombiana de Juristas	CCJ
Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado	ANDJE
Asociación Colombiana De Minería	ACM
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia	ANDI
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible	ASOCARS
Instituto Colombiano Agropecuario	ICA
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	CORANTIOQUIA
Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional	DIRAN
Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca	ACONC
Consejo Regional Indígena Del Cauca	CRIC
Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón (Putumayo)	ACIMVIP
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH

1.1. Contexto

⁵ Auto del 29 de enero de 2021, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20DE%20SELECCION%2029%20DE%20ENERO%20DE%202021%20NOTIFICADO%2012%20DE%20FEBRERO%20DE%202021.pdf>

1. Con el fin de adelantar la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, la Policía Nacional⁶ solicitó: (i) a la ANLA⁷ modificar el PMA del PECIG, y (ii) a la Dirección de Consulta Previa⁸ pronunciarse sobre la necesidad de realizar consulta previa con comunidades étnicas para modificar el PMA del PECIG, definido en 6 núcleos de operación que abarcan 104 municipios en 14 departamentos, así:

Núcleo	Departamento	Municipios que integran el núcleo
Núcleo 1 “San José”	Guaviare	Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare
	Meta	La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Vistahermosa
	Vichada	Cumaribo
Núcleo 2 “Caquetá-Putumayo”	Caquetá	Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, Milán, Montañita, Morelia, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solita y Valparaíso
	Putumayo	Villagarzón
Núcleo 3 “Tumaco, Nariño, Cauca”	Nariño	Barbacoas, Cumbitara, El Charco, El Peñol, El Rosario, El Tambo, Francisco Pizarro, La Florida, La Llanada, La Tola, Leiva, Linares, Los Andes, Magüí-Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa, Roberto Payán, Iscuandé y Tumaco
	Cauca	Argelia, Balboa, Bolívar, Cajibío, Guapi, Mercaderes, Patía, Suárez y Timbiquí
Núcleo 4 “Caucasia”	Antioquia	Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Campamento, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Segovia, Tarazá, Valdivia, Yarumal y Zaragoza
	Bolívar	Cantagallo, Montecristo, Morales, San Jacinto del Cauca, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y

⁶ Actualmente la Policía Nacional es titular de los derechos y obligaciones relacionados con la ejecución del PECIG. Mediante la Resolución 01089 del 23 de septiembre de 2016, la ANLA autorizó la cesión total del Ministerio de Justicia y del Derecho a favor de la Policía Nacional, respecto del Plan de Manejo Ambiental para la actividad PECIG.

⁷ Comunicación presentada a través de la Ventanilla Integrada de Trámites Ambientales en Línea –VITAL, radicada en la ANLA con el número 2019203806-1-000 del 24 de diciembre de 2019.

⁸ Oficio con radicado EXTMI2020-6961 del 20 de febrero de 2020, presentado por José James Roa Castañeda, comandante de las Compañías Antinarcóticos de Aspersión Aérea, al Ministerio del Interior.

		Tiquisio
	Córdoba	Tierralta
	Santander	Barrancabermeja
Núcleo 5 “Catatumbo”	Norte de Santander	Convención, Cúcuta, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Puerto Santander
Núcleo 6 “Condoto”	Chocó	Alto Baudó, Bajo Baudó, Condoto, El Cantón del San Pablo, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Baudó, Nóvita, San José del Palmar y Sipí
	Valle del Cauca	Buenaventura, Calima, Dagua y Jamundí

Fuente: elaboración de la Sala a partir de información contenida en el expediente de tutela T-8.020.871.

2. El 30 de diciembre de 2019, la ANLA expidió el **Auto 12009**, mediante el cual dio inicio al trámite administrativo ambiental para la modificación del PMA del PECIG.

3. Mediante **Resolución 001 del 10 de marzo de 2020**⁹, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que no procede la consulta previa con comunidades indígenas, ni comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; o comunidades Rom para la modificación del PMA del PECIG. Para determinar la procedencia de la consulta previa, la Dirección explicó que se consultan las bases de datos institucionales de comunidades étnicas con el fin de identificar aquellas que posiblemente sean susceptibles de ser afectadas por el proyecto. Si hay coincidencia entre los contextos geográficos del proyecto y la comunidad étnica, será procedente la consulta previa. Así, a partir de las coordenadas aportadas por la Policía, determinó que no existía tal coincidencia y, en consecuencia, no procedía la consulta previa para la modificación del PMA del PECIG.

4. En desarrollo del trámite de modificación del PMA del PECIG, distintas entidades y organizaciones no gubernamentales¹⁰ solicitaron a la ANLA que llevara a cabo una audiencia pública en la que se garantizara la participación de las comunidades campesinas que podrían resultar afectadas con la modificación del plan.

⁹ Folios 561 a 584 del expediente 4.

¹⁰ El 5 de marzo de 2020, las organizaciones Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad); Elementa, Consultoría en Derechos; Acción Técnica Social ATS; y Corporación Viso Mutop solicitaron a la ANLA la celebración de una audiencia pública ambiental para la modificación del PMA del PECIG (folios 135-141 del expediente 4). Posteriormente, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales radicó la misma solicitud ante la ANLA el 30 de marzo de 2020 (folios 142-144 del expediente 4).

5. El 16 de abril de 2020, la ANLA expidió el **Auto 03071¹¹**, por medio del cual ordenó la celebración de una audiencia pública ambiental respecto de la solicitud de modificación del PMA para el PECIG a cargo de la Policía Nacional. En concreto, dispuso que durante el aislamiento obligatorio se realizarían: (i) reuniones informativas previas a la audiencia, que se desarrollarían “*virtual o no presencialmente*” siempre y cuando la Policía Nacional contara con los medios tecnológicos que garantizaran la identificación y participación de los convocados; y (ii) la audiencia pública propiamente dicha, respecto de la cual se deberían emplear los medios técnicos idóneos para garantizar la participación de los convocados.

Con fundamento en este auto, la ANLA expidió **edicto del 21 de abril de 2020¹²** en el que convocó a las autoridades competentes y personas interesadas a participar o intervenir en la audiencia pública ambiental, la cual constaría de dos fases: (i) tres reuniones informativas, que se llevarían a cabo el 7, 9 y 11 de mayo de 2020, a las 8:00 a.m. vía *streaming* en los canales de *YouTube* y *Facebook* de la Policía Nacional, y a través de emisoras locales; y (ii) la audiencia pública ambiental del 27 de mayo de 2020 a las 8:00 a.m. por los mismos canales de comunicación. Además, fijó como fecha límite para la inscripción de personas naturales o jurídicas que quisieran intervenir el 21 de mayo de 2020 a las 4 p.m. Los canales de inscripción mencionados serían dos líneas telefónicas, la página *web* y un correo electrónico de la ANLA, y de las corporaciones y personerías municipales convocadas.

6. Distintas personas interpusieron recursos de reposición contra el Auto 03071 de 2020. Explicaron que restringía de manera desproporcionada el derecho fundamental a la participación de la población campesina en el procedimiento administrativo de modificación del PMA del PECIG¹³. El 7 de mayo de 2020¹⁴, la ANLA se pronunció al respecto y señaló que el acto administrativo atacado no podía ser recurrido mediante reposición porque esta facultad era exclusiva de la Policía, la entidad encargada del trámite ordenado. Además, por tratarse de un acto de trámite, no procedían los recursos de la vía gubernativa.

7. La Procuraduría General de la Nación (en particular, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios) ha realizado diferentes actuaciones durante el trámite de modificación del PMA del PECIG. Inicialmente, apoyó la solicitud para que la ANLA realizara la audiencia pública ambiental¹⁵. Una vez convocada la

¹¹ Cuaderno de primera instancia del expediente 1, folios 22-38.

¹² Cuaderno de primera instancia del expediente 1, folios 39-45.

¹³ El 24 de abril de 2020, Dejusticia, Elementa, Corporación Viso Mutop y Corporación ATS interpusieron recurso de reposición contra el Auto 03071 de 2020 y solicitaron que se revocara su artículo segundo (folios 714 a 721 del expediente 4). El 29 de abril de 2020, Rosa María Mateus Parra y Alirio Uribe Muñoz solicitaron que se revocara el Auto 03071 de 2020 (folios 646 a 661 del expediente 4). En la misma fecha, el Resguardo Catalaura y la Asociación Ñatubaiyibarí del Resguardo Motilón Barí presentaron recurso de reposición contra el Auto 03071 de 2020 (folios 662 a 667 del expediente 4). El 12 de mayo de 2020, la Personería Municipal de Balboa (Cauca) interpuso recurso de reposición contra el Auto 03071 de 2020 y solicitó su revocatoria (folios 670 a 682 del expediente 4).

¹⁴ Folios 594 a 615 del expediente 4. En los distintos expedientes sólo obra la respuesta de la ANLA a este recurso de reposición.

¹⁵ Oficio 262 del 30 de marzo de 2020, folios 128 a 130 del expediente 1, cuaderno de primera instancia.

audiencia mediante el Auto 03071 de 2020, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios le comunicó a la ANLA su preocupación por la modalidad “*no presencial o virtual*” en el contexto de confinamiento por la emergencia sanitaria¹⁶. En concreto, solicitó a la ANLA reconsiderar la metodología y valorar cada caso sin premuras de tiempo, en atención a las complejidades de cada contexto.

8. Contra el Auto 03071 del 16 de abril de 2020, a través del cual la ANLA dispuso la celebración de la audiencia pública ambiental, en mayo de 2020 se interpusieron separadamente **cuatro acciones de tutela** conocidas por diferentes autoridades judiciales. No obstante, por orden del **Juzgado Segundo Administrativo de Pasto** todos los expedientes fueron **acumulados** a la primer tutela, conocida por ese despacho judicial. Debido a sus similitudes, la Sala hará referencia sucinta a las tres primeras acciones de tutela y aparte mencionará la cuarta.

1.2. Las acciones de tutela

8.1. **Primera¹⁷, segunda¹⁸ y tercera¹⁹ tutela.** Fueron presentadas respectivamente por los ciudadanos **José Ilder Díaz Benavides²⁰**, **María Esperanza García Meza²¹** y **Adolfo León López Zapata²²**, en contra de la ANLA²³. Solicitaron la protección de sus derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y al debido proceso.

En particular, los accionantes argumentaron que la decisión de llevar a cabo la audiencia pública ambiental de forma “*virtual o no presencial*” y de celebrar tres reuniones informativas vulnera su derecho a la participación porque impide que sea amplia, deliberada, efectiva y eficaz. Afirman que en los municipios donde residen no tienen una buena conexión a internet que les facilite la participación adecuada a través de los canales virtuales dispuestos por la ANLA. Para ello trajeron a colación información del DANE, según la cual, en el país solo el 52.7% de los colombianos tiene conexión a internet, y de esa cifra, únicamente el 16,2% tiene conexión en centros poblados y rural disperso.

De manera singular, el ciudadano Adolfo León Zapata manifestó que debido a las condiciones de emergencia sanitaria y los decretos de aislamiento preventivo “*es imposible que las comunidades afectadas por la retoma del proyecto de*

¹⁶ Oficio 384 del 28 de abril de 2020, folios 124 a 127 del expediente 1, cuaderno de primera instancia.

¹⁷ Radicado 52001-33-33-002-**2020-00051**-00. Asumida por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto.

¹⁸ Radicado 52001-31-10-001-**2020-00074**-00. Tutela conocida inicialmente por el Juzgado Primero de Familia de Pasto.

¹⁹ Radicado 52001-31-04-004-**2020-00142**-00. Expediente repartido inicialmente al Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Pasto.

²⁰ Actúa en nombre propio y como integrante de la Asociación de Limoneros del Municipio de Policarpa (Nariño).

²¹ Actúa en nombre propio y en calidad de representante legal de la Asociación de Cacaocultores del Municipio de Policarpa (Nariño).

²² Actúa en nombre propio y en calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de Madrigal (municipio de Policarpa, Nariño).

²³ A folios 1 a 20 del cuaderno de primera instancia del expediente 1 se encuentra el escrito de tutela.

fumigación aérea, podamos reunirnos para deliberar, y manifestar nuestro punto de vista y hacer exigencias y aportes en la Audiencia Ambiental virtual de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”.

Por estos mismos motivos indicaron que el Auto 03071 desconoce también su derecho fundamental al debido proceso en esta actuación administrativa. En consecuencia, solicitaron al juez de tutela: (i) dejar sin efecto lo ordenado en el artículo segundo del Auto 03071 del 16 de abril de 2020²⁴, y (ii) ordenar a la ANLA que reprograme la audiencia y garantice la participación presencial de las comunidades. Como medida provisional, pidieron suspender los efectos del artículo segundo del auto en cita.

8.2. Cuarta tutela²⁵. La ciudadana **Rosa María Mateus Parra y otros noventa y cuatro accionantes**, en calidad de representantes de organizaciones de derechos humanos y ambientales, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y agrupaciones políticas, interpusieron acción de tutela en contra de la ANLA, la Policía Nacional y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior²⁶.

Solicitaron la protección de sus derechos fundamentales de acceso a la información, a la participación efectiva en la toma de decisiones ambientales con criterios de justicia ambiental, a la consulta previa, al consentimiento previo, libre e informado y al debido proceso. En concreto, pidieron al juez de tutela: (i) suspender la celebración de la audiencia pública ambiental convocada para el 27 de mayo de 2020; (ii) dejar sin efecto la **Resolución 001 de 2020** expedida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, mediante la cual se estableció que la modificación del PMA-PECIG no debía ser consultada con las comunidades indígenas; (iii) ordenar al Ministerio del Interior que, cuando existan condiciones sanitarias y de movilidad mínimas para que los pueblos étnicos puedan ejercer sus derechos a la participación, consulta previa y consentimiento previo, libre e informado, inicie diálogos con las instituciones oficiales de tales comunidades para garantizar la consulta previa en la modificación del PMA-PECIG; (iv) garantizar espacios de participación activa, efectiva, libre y deliberativa con las comunidades afectadas por el PECIG que respeten el cumplimiento del punto 4 del Acuerdo de Paz²⁷; y (v) ordenar a la Policía Nacional, a la ANLA y al Ministerio del Interior, que respeten los derechos a la

²⁴ “ARTÍCULO SEGUNDO. Mientras dure el asilamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, mediante Decretos Nacionales 457 y 531 de 2020, las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental se realizarán virtual o no presencialmente siempre que la Policía Nacional cuente con los medios tecnológicos y estos garanticen la debida identificación y participación de los aspirantes convocados a intervenir en la misma, de acuerdo con lo previsto en la parte motiva del presente acto administrativo”.

²⁵ Radicado 11001-33-42-053-2020-00105-00.

²⁶ A folios 7 a 86 del expediente 4 se encuentra el escrito de tutela.

²⁷ Respecto a este asunto, los accionantes solicitaron “[q]ue se ordene a los accionados actuar bajo el margen suficiente en cuanto acciones que no afecten la implementación del Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en atención al cumplimiento del punto 4 que trata sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas y la socialización del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS para sustituir los cultivos de uso ilícito y así evitar la aplicación de medidas de fuerza que atentan contra los derechos solicitados en el amparo constitucional” (folio 71 del expediente 4).

consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas afectadas por el PMA del PECIG. Como medida provisional, pidieron suspender la celebración de la audiencia pública ambiental.

1.3. Actuaciones en sede de tutela

8.3. En el proceso iniciado por José Ilder Díaz Benavides, las organizaciones solicitantes de la audiencia pública ambiental (Dejusticia, Elementa, Corporación Viso Mutop y Corporación ATS), ASOLIMONAR, el Senador Gustavo Bolívar Moreno y la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante CCJ) presentaron coadyuvancias a favor de las pretensiones del accionante. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE), la Asociación Colombiana De Minería (en adelante, ACM), y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante, ANDI) solicitaron negar las pretensiones de los accionantes por considerar que la tutela es improcedente, tanto por falta de legitimación en la causa por activa, como por falta de subsidiariedad. Además, indicaron que no se configuraba la vulneración alegada porque el Auto 03071 de 2020 garantizaba la participación efectiva de las comunidades ubicadas en el área de influencia del PECIG a través de los medios tecnológicos.

8.4. En el proceso promovido por María Esperanza García Meza, catorce congresistas²⁸ y trece ciudadanos²⁹ presentaron coadyuvancia a favor de las pretensiones de la accionante. En la misma línea, la Alcaldía y la Personería Municipal de Policarpa y la Defensoría del Pueblo (Regional Nariño) solicitaron conceder la tutela.

De otra parte, seis ciudadanos solicitaron negar el amparo³⁰. Tal posición también fue compartida por la ANDJE, quien pidió declarar la improcedencia de la acción por considerar que ésta no cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez.

Finalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (en adelante, ASOCARS), el Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante, ICA), la Gobernación de Nariño, Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (en adelante, CORANTIOQUIA) solicitaron su desvinculación por considerar que carecían de legitimación en la causa por pasiva.

²⁸ Las senadoras Angélica Lozano Correa, Aida Avella Esquivel y Criselda Lobo; los senadores Antonio Sanguino Páez, Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Wilson Neber Arias Castillo, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Feliciano Valencia Medina, Alberto Castilla Salazar y Jorge Eduardo Londoño Ulloa; la representante a la Cámara María José Pizarro Rodríguez y los representantes David Racero Mayorca y Carlos Alberto Carreño Marín.

²⁹ Ana María Rodríguez Cabrera, Esner Adrada Jiménez, Jose Eimer Guerra, Harold Meléndez Quintero, Luis Arturo Meléndez Quintero, María Nereida López Meléndez, Irma Marina Arévalo Cabrera, Edil Fernando Matacea Latorre, Francisco Salazar Pantoja, Luz Mila Córdoba, Rosa Lidia Apraez Toro, Miguel Davis Toro y Floricelda Ibarra.

³⁰ Oswaldo Ordóñez Carmona, Alberto Enrique Cruz Tello, Julián David Echeverry Aguilar, Pablo Alejandro Pinto Brun, Johan Camilo Aros Jiménez y José María Dávila Román.

8.5. En el proceso iniciado por Adolfo León López Zapata, las organizaciones solicitantes de la audiencia pública ambiental, la Alcaldía de Policarpa y la Personería Municipal de Policarpa presentaron coadyuvancias a favor de las pretensiones del accionante. Del mismo modo, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios resaltó las repetidas comunicaciones en las que había insistido a la ANLA y a la Policía Nacional sobre el estricto cumplimiento de las garantías de participación en la utilización de medios tecnológicos para el trámite en cuestión.

8.6. En el proceso promovido por Rosa María Mateus Parra y otros, la CCJ, la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, la Alcaldía de Policarpa y el Representante a la Cámara Jairo Reinaldo Cala Suárez presentaron coadyuvancias a favor de las pretensiones de los accionantes. Por su parte, la ANDJE solicitó que se negara la tutela porque: (i) el Auto 03071 de 2020 no constituía una amenaza para los derechos de los accionantes, y (ii) la Resolución 001 de 2020 podía ser demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, por lo tanto, la tutela era improcedente. En cuanto a las entidades accionadas, la ANLA y la Policía Nacional solicitaron declarar la improcedencia por falta de subsidiariedad y de legitimación en la causa por activa. En el mismo sentido, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior solicitó declarar la improcedencia del amparo respecto de la Resolución 001 de 2020 por tratarse de un acto administrativo que puede ser controvertido a través de los medios de control ordinarios.

1.4. Decisiones objeto de revisión

1.4.1. Fallo de primera instancia

9. Mediante **Sentencia del 27 de mayo de 2020**³¹, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto decidió: (i) acumular los expedientes de María Esperanza García Meza, Rosa María Mateus Parra y otros, y Adolfo León López Zapata al expediente de José Ilder Díaz Benavides; (ii) desvincular a todas las entidades diferentes a la ANLA y a la Policía Nacional; (iii) conceder de manera definitiva el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la participación, a la consulta previa y de acceso a la información de los demandantes; (iv) ordenar la suspensión del procedimiento ambiental hasta que se brinden garantías reales y efectivas de la participación de la comunidad según las pautas fijadas por la Corte Constitucional; (v) requerir a la ANLA para que complete la información de todos sus trámites dentro del PECIG; y (vi) ordenar a la ANLA que presente excusas a los accionantes por haber vulnerado sus derechos fundamentales.

En cuanto a la procedencia de la tutela, el *a quo* encontró acreditado el requisito de subsidiariedad ya que los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho no estaban disponibles debido a la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la pandemia del

³¹ Folios 1185 a 1224 del expediente 1, cuaderno de primera instancia.

COVID-19. Además, en consideración a que el acto administrativo objeto de controversia era un auto de trámite, la tutela era el único mecanismo procedente para la defensa de los derechos fundamentales de los accionantes.

Respecto al fondo del asunto, el juez consideró que la ANLA denominó la audiencia como “*no presencial*” para evitar las consecuencias de reconocer que se trataba de un trámite virtual. En este sentido, sostuvo que se desconocieron las realidades de la ruralidad colombiana y la brecha de conectividad con el resto del país. Además, el argumento de la ANLA relacionado con la cantidad de personas que podían conectarse a las reuniones no desvirtuaba la imposibilidad de determinar si los asistentes hacían parte de las comunidades afectadas. Posteriormente, estableció que las entidades accionadas se limitaron a argumentar que el Estado cuenta con medios tecnológicos que permiten la participación efectiva, pero obviaron demostrar que los ciudadanos afectados pudieran acceder a ellos. En consecuencia, declaró la vulneración de los derechos de los accionantes.

1.4.2. Escritos de impugnación³²

10. Una vez notificada la decisión de primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto recibió escritos de impugnación de algunos de los demandantes, demandados y terceros interesados. De una parte, la ANLA, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (en adelante DIRAN), la ANDJE, la ACM y la ANDI solicitaron revocar la decisión y, en consecuencia, levantar la suspensión del trámite administrativo. En su criterio, el Auto 03071 de 2020 no vulneraba los derechos fundamentales de los accionantes porque permitía garantizar el funcionamiento del Estado durante la emergencia sanitaria a través de medios tecnológicos.

De otra parte, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (en adelante ACONC) y el Consejo Mayor Comunitario del Río Anchicayá, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, el Consejo Regional Indígena Del Cauca (en adelante CRIC), y la Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón (Putumayo) (en adelante ACIMVIP) solicitaron que: (i) se revocara el numeral segundo del fallo para vincular nuevamente a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, y (ii) se dejara sin efectos la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, en la cual se certificó que no procedía la consulta previa de comunidades para el trámite de modificación del PMA del PECIG.

1.4.3. Fallo de segunda instancia

11. Mediante **Sentencia del 10 de julio de 2020³³**, el Tribunal Administrativo de Nariño, confirmó parcialmente la decisión de primera instancia. En primer lugar, estimó que la acción de tutela era procedente para controvertir el Auto 03071 de 2020 y la correspondiente convocatoria para la audiencia pública ambiental. Sin

³² Estos se encuentran a Folios 1326 a 1479 del expediente 1, cuaderno de primera instancia.

³³ Cuaderno de segunda instancia del expediente 1, folios 112-176.

embargo, consideró que este mecanismo no era procedente para controvertir el Auto 12009 de 2019 (mediante el cual la ANLA dio inicio al trámite administrativo ambiental para la modificación del PMA del PECIG)³⁴ ni la Resolución 001 de 2020 (en la que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que no procedía consulta previa en la modificación del PMA del PECIG).

En segundo lugar, analizó el fondo del asunto en relación con cada uno de los derechos fundamentales invocados. En cuanto a la participación, señaló que la ANLA estaba obligada a garantizar de manera efectiva la participación de la comunidad en la audiencia a través de medios idóneos, según la realidad y las limitaciones de conectividad. Si bien la entidad ordenó emplear medios técnicos idóneos para el registro y reproducción de las actuaciones, además de establecer reglas para el desarrollo de la audiencia, el Tribunal entendió que tales medidas no eran suficientes para garantizar la participación de las personas interesadas. En particular, resaltó que la vía radial no garantizaba la participación porque era simplemente un canal informativo, no deliberativo. Además, sostuvo que la telefonía móvil tampoco garantiza plenamente el derecho a la participación porque muchos habitantes de zonas rurales no tenían tales dispositivos.

Respecto a la consulta previa, advirtió que la Resolución 001 de 2020 amenazaba los derechos de las comunidades étnicas. En consecuencia, decidió mantener la protección a la consulta previa y ordenó realizar este trámite en el marco del PECIG siempre que se afectaran las comunidades étnicas³⁵.

Por último, el Tribunal decidió modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de: (i) vincular nuevamente a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Consejo Nacional de Estupefacientes, (ii) garantizar la participación de las comunidades afectadas y la realización de consultas previas cuando se requieran, (iii) mantener suspendido el procedimiento ambiental hasta que se brinden garantías reales y efectivas para que la comunidad interesada pueda participar de forma material en el desarrollo de las audiencias públicas ambientales; (iv) revocar la orden del *a quo* consistente en que la ANLA ofrezca excusas. En su lugar, requerir a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que intercedieran por los derechos de los accionantes en el trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG. En lo demás, confirmó la decisión de primera instancia.

1.5. Actuaciones posteriores a las decisiones objeto de revisión

12. Con posterioridad a las decisiones de tutela que son objeto de revisión, se profirieron distintos actos administrativos y providencias judiciales en el trámite de

³⁴ El juez se pronunció acerca de la subsidiariedad de la tutela respecto de ese auto, a pesar de que los demandantes no dirigieron la tutela contra esa decisión.

³⁵ El Tribunal no se refirió de manera concreta a las razones por las cuales estimó vulnerado el derecho a la consulta previa de los accionantes, a pesar de que concedió el amparo en este sentido.

cumplimiento de las decisiones de tutela. Estas actuaciones se reseñan brevemente a continuación:

12.1. ANLA, Auto 05056 del 2 de junio de 2020: en cumplimiento del fallo de primera instancia en esta tutela, la ANLA dispuso la suspensión de la celebración de la audiencia pública ambiental hasta tanto se dieran garantías reales y efectivas de participación a la comunidad en general. Esto, conforme a las condiciones establecidas por la Corte Constitucional en las Sentencias T-236 de 2017 y SU-123 de 2018, y en el Auto 387 de 2019. Al respecto, señaló que levantaría la suspensión en coordinación con la Policía Nacional, una vez estuvieran dadas tales condiciones, a través de medios virtuales o de manera presencial en caso de ser posible.

12.2. ANLA, Auto 06943 del 23 de julio de 2020: la ANLA levantó la suspensión del procedimiento ambiental ordenada por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño. En consecuencia, ordenó convocar a una audiencia pública ambiental y a tres reuniones informativas a través de un edicto. Para justificar su decisión sostuvo que: (i) se garantizaría el acceso a la información con copias físicas de los documentos de trámite en las estaciones de policía de los 104 municipios involucrados, cuatro videos a modo de resumen de tales documentos, un video sobre el procedimiento de aspersión, un banco de preguntas y respuestas, una cartilla didáctica, grupos focales y un audiolibro de cinco minutos con la información principal de los documentos del trámite de modificación del PMA-PECIG y la discusión de las reuniones informativas; (ii) se verificaría la participación en doble vía con 11 espacios presenciales en municipios sin casos de COVID-19 en el área de influencia, los cuales contaría con un teléfono celular para contactar directamente a la mesa principal; y (iii) se materializaría la incidencia de la participación en el resultado de la decisión con un pronunciamiento de la ANLA en la parte motiva del acto administrativo definitivo.

12.3. Juez de primera instancia, Auto del 24 de agosto de 2020: el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto, a partir de solicitudes de cumplimiento y desacato de varios accionantes, evidenció “(...) *el aparente incumplimiento del fallo de tutela (...) porque según se sustenta no se han brindado garantías reales de participación a la comunidad, no solo indígena, sino en general*”³⁶. Por lo tanto, inició el trámite incidental por desacato en contra del subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana de la ANLA, del director de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y del director de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Del mismo modo, inició el trámite de cumplimiento del fallo del 27 de mayo de 2020 y, en consecuencia, ordenó al director de la ANLA que suspendiera toda actuación que debiera surtirse en el procedimiento ambiental hasta tanto el despacho verificará que el fallo había sido cumplido.

³⁶ Folio 4 del Auto del 24 de agosto de 2020, disponible en el archivo 25 de la carpeta del incidente de desacato.

12.4. ANLA, Auto 08154 del 25 de agosto de 2020: la ANLA ordenó suspender la celebración de la audiencia pública ambiental programada para el 1º de septiembre de 2020. Este acto administrativo se dio en cumplimiento del Auto del 24 de agosto de 2020, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto. En esa providencia, el Juzgado ordenó la apertura de incidente de desacato contra Paulo Andrés Pérez Álvarez (Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana de la ANLA) e inició el trámite de cumplimiento del fallo del 27 de mayo de 2020, modificado por la decisión de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Nariño el 10 de julio de 2020.

12.5. Juez de primera instancia, Auto del 19 de octubre de 2020³⁷: el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto resolvió no imponer sanción por desacato al subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana de la ANLA, al director de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y al director de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Sin embargo, ordenó a las entidades accionadas coordinar la realización de las reuniones informativas para rehacer la fase 1 del procedimiento ambiental para modificar el PECIG. Además, precisó que todas las actuaciones relevantes debían ser informadas a ese despacho.

12.6. ANLA, Auto 10820 del 12 de noviembre de 2020: la ANLA levantó la suspensión y ordenó convocar a la audiencia pública ambiental mediante edicto. Para justificar esta decisión, mencionó las diferentes actuaciones que había realizado de manera coordinada con la Policía Nacional para garantizar la participación ambiental efectiva y en doble vía de las comunidades involucradas en la modificación del PMA del PECIG. Entre ellas, resaltó la presentación de un protocolo para la realización de las reuniones informativas y un protocolo de bioseguridad para los espacios presenciales. A partir de estos lineamientos, se propusieron 17 reuniones presenciales en recintos limitados a un 50% de su aforo. En dichas reuniones se difundiría información relevante a través de cartillas impresas, videos y audiolibros diseñados a partir de un enfoque diferencial para la población campesina. Del mismo modo, propuso la realización de grupos focales en las diferentes estaciones de policía para explicar el PMA del PECIG a aquellas personas interesadas. En consecuencia, dispuso celebrar la audiencia pública ambiental a partir del 19 de diciembre de 2020 en un número de días que dependería de la cantidad de inscritos.

12.7. ANLA, edicto del 13 de noviembre de 2020: convocó a 17 reuniones informativas presenciales que fueron celebradas por la ANLA y la Policía Nacional los días 28, 29 y 30 de noviembre, y 1º, 2 y 3 de diciembre de 2020. Adicionalmente, convocó a audiencia pública ambiental a partir de las 08:00 a.m. del sábado diecinueve (19) de diciembre de dos mil veinte (2020) en Florencia, Caquetá, en el Hotel Andinos Plaza, ubicado en la calle 18 N° 9-07.

12.8. ANLA, Audiencia pública ambiental: se celebró los días 19 y 20 de diciembre de manera presencial en el Hotel Andinos Plaza. Además, se destinaron

³⁷ Id.

16 puntos presenciales de apoyo ubicados en los seis (6) núcleos de influencia del proyecto. Del mismo modo, se emplearon las plataformas *Facebook*, *YouTube* y *Twitter*, el Canal 13 y distintas frecuencias radiales para la transmisión de la audiencia.

En el marco de la Audiencia Pública Ambiental, el ejecutor, los citantes y los inscritos presentaron sus intervenciones de tres formas distintas: (i) presencial en Florencia, en el Hotel Andinos Plaza; (ii) presencial alterna en los puntos presenciales de apoyo por medio de una llamada telefónica desde el punto presencial principal, de acuerdo con el orden de intervención de los inscritos; y, (iii) las personas inscritas para hacer su intervención de forma no presencial dieron un número telefónico de contacto (fijo o móvil) al momento de su inscripción, a través del cual los contactaron desde el punto presencial principal de acuerdo con el orden de intervención de los inscritos.

12.9. Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 380 del 12 de abril de 2021, “[p]or el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones”, proferido por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Estableció en su artículo 2.2.2.7.2.3., que la Policía Nacional deberá presentar Planes de Manejo Ambiental Específicos (en adelante PMAE) para cada polígono de intervención y tales planes deberán estar acompañados de la certificación de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, que determine la procedencia o no de la consulta previa³⁸.

12.10. ANLA, Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, “[p]or la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones”. Mediante este acto administrativo definitivo la ANLA terminó el procedimiento administrativo de modificación del PMA del PECIG. Fijó requisitos y condiciones específicos para la Policía Nacional que deben ser cumplidos de manera previa a cualquier intervención en el marco del mencionado programa de erradicación. En relación con este acto administrativo es relevante resaltar lo siguiente:

- Consagra obligaciones a cargo de la Policía Nacional, las cuales hacen parte de un esquema de seguimiento y control que se realizará a través de los PMAE. Estos últimos conllevan ejercicios de socialización a nivel departamental y municipal en los territorios del área de influencia.
- Establece que la Policía Nacional está obligada a acompañar los PMAE del acto administrativo proferido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en el que conste si procede la consulta previa. El acto administrativo que certifique la procedencia de la consulta previa

³⁸ Específicamente, el Artículo 2.2.2.7.2.3 del mencionado decreto dispone lo siguiente: “(...)Con el fin de proteger el derecho fundamental a la consulta previa, el momento procesal oportuno para allegar el requisito de acto administrativo de determinación de procedencia y oportunidad de dicho mecanismo consultivo será la radicación del Plan de Manejo Ambiental Específico respectivo”.

debe referir a los polígonos específicos de aspersión de cada uno de los Núcleos de Operación del Programa.

- Menciona un “Componente Político Organizativo” que consiste en establecer que deberán llevarse a cabo procesos de participación y socialización de los PMAE. En concreto, se deberá tener en cuenta si las instituciones, entidades y organizaciones comunitarias (entre las cuales se encuentran uniones sindicales, movimientos populares, asociaciones, corporaciones, fundaciones, entre otros) son actores relevantes, potenciales, latentes y/o se encuentran presentes en cada polígono definido para aspersión.
- Se sintetizaron los principales argumentos de las ponencias e intervenciones presentadas en la audiencia pública ambiental, celebrada los días 19 y 20 de diciembre de 2020³⁹. En concreto, contiene el resumen de los argumentos de las ponencias allegadas, tanto en la audiencia pública como por medios virtuales⁴⁰. Además, la ANLA analizó y respondió a las diferentes objeciones que presentaron los intervinientes, tanto en las reuniones informativas⁴¹ como en la audiencia pública ambiental⁴².
- El parágrafo segundo del artículo segundo de la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021 aclara que la modificación del PMA del PECIG no implica la ejecución de las actividades de aspersión aérea⁴³.

1.6. Actuaciones en sede de revisión

13. En el trámite de revisión del expediente T-8.020.871, se realizaron las siguientes actuaciones:

13.1. *Auto de pruebas*. La Sala Sexta de Revisión profirió el **Auto del 9 de abril de 2021**⁴⁴, en el que ofició a las partes, coadyuvantes y Ministerio Público⁴⁵, para

³⁹ En la tabla 27 (páginas 86-138) se consignaron los principales argumentos de las ponencias del 19 de diciembre, mientras que en la tabla 28 (páginas 139-145) se detallaron las ponencias del 20 de diciembre.

⁴⁰ En la tabla 29 (páginas 146-153) se sintetizaron los principales puntos de las ponencias escritas radicadas en la ventanilla VITAL de la ANLA.

⁴¹ En la tabla 30 (páginas 154-172) se presentan consideraciones sobre las intervenciones de las reuniones informativas.

⁴² En la tabla 31 (páginas 173-194) se exponen las respuestas a las ponencias de la audiencia pública ambiental.

⁴³ Textualmente, establece lo siguiente: “*PARÁGRAFO SEGUNDO. El establecimiento del Plan de Manejo Ambiental General, señalado en el presente artículo, no autoriza, la ejecución de actividades de aspersión aérea. La reanudación efectiva del programa está [sic] queda supeditada al levantamiento de la suspensión impuesta mediante las Resoluciones 1214 del 30 de septiembre de 2015 y 006 del 29 de mayo de 2015 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Consejo Nacional de Estupefacientes, respectivamente, al cumplimiento de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017 y en el auto de verificación 387 de 2019 y a la presentación de los Planes de Manejo Ambiental Específico, bajo las condiciones que adelante se señalaran*”.

⁴⁴ Expediente digital T-8.020.871.

⁴⁵ Específicamente a la ANLA, a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Consejo Nacional de Estupefacientes, a José Ilder Díaz Benavides, a María Esperanza García Meza, a Adolfo León López Zapata, a Rosa María Mateus Parra y otros, a Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad, a Elementa Consultoría en Derechos, a la

que respondieran algunas preguntas y remitieran información relevante para la resolución del caso. Además, suspendió los términos para fallar por un mes calendario debido a la complejidad del caso y a la cantidad de pruebas solicitadas.

13.2. *Auto de requerimiento.* Mediante **Auto del 30 de abril de 2021⁴⁶**, la Sala requirió a la Corporación Acción Técnica Social (ATS) y a la Procuraduría General de la Nación para que remitieran la información solicitada. Del mismo modo, ofició a la ANDJE y al Juzgado Segundo Administrativo de Pasto para que remitieran pruebas adicionales encaminadas a precisar detalles sobre el desarrollo de la participación ciudadana en el trámite de modificación del PMA del PECIG. Finalmente, se prorrogó la suspensión de términos por diez días hábiles.

13.3. *Hechos relevantes.* A partir de las respuestas aportadas por las entidades, organizaciones y personas oficiadas, a continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos identificados por esta Sala.

- La Policía y la ANLA celebraron **tres reuniones informativas**, previas a la audiencia pública, durante los días 11, 13 y 15 de agosto de 2020. Para tales espacios se destinaron **once puntos presenciales** en diferentes municipios de los núcleos del área de influencia del PECIG⁴⁷, a los que asistieron 245 personas. Los criterios para seleccionar tales puntos fueron: (i) que el lugar hiciera parte del área de influencia del proyecto, (ii) que se tratara de un municipio libre de COVID-19 o con baja afectación, (iii) que reportara niveles de seguridad adecuados para la comunidad, (iv) que el área tuviera mayores niveles de población, e (v) infraestructura técnica disponible. Además, las tres reuniones se transmitieron en vivo por televisión a través del Canal 13 (con lenguaje de señas), y de forma radial a través de **77 emisoras públicas** y privadas con sintonía en los 104 municipios. Para garantizar la participación de la ciudadanía, la Policía habilitó una línea telefónica gratuita. Por este medio, se respondieron 210 preguntas durante la celebración de las reuniones.
- Posteriormente, la ANLA y la Policía celebraron **17 reuniones informativas presenciales** los días 28, 29 y 30 de noviembre, y los días 1º, 2 y 3 de diciembre de 2020⁴⁸. Las reuniones fueron transmitidas en vivo por *streaming* (*Youtube*,

Corporación Viso Mutop, a la Corporación Acción Técnica Social (ATS), a la Procuraduría General de la Nación, y a la Defensoría del Pueblo.

⁴⁶ Expediente digital T-8.020.871.

⁴⁷ La primera reunión informativa se realizó el 11 de agosto de 2020 para los núcleos 1 y 2 del área de influencia del PECIG, y se destinaron cuatro puntos presenciales: La Macarena (Meta), Cumaribo (Vichada), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). La segunda se realizó el 13 de agosto de 2020 para los núcleos 3 y 6 del área de influencia del PECIG, y se destinaron cuatro puntos presenciales: El Peñol (Nariño), Guapi (Cauca), Nóvita (Chocó) y Sipí (Chocó). La tercera se realizó el 15 de agosto de 2020 para los núcleos 4 y 5 del área de influencia del PECIG, y se destinaron tres puntos presenciales: Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y San José de Cúcuta (Norte de Santander).

⁴⁸ El 28 de noviembre de 2020 en San José del Guaviare (Guaviare), La Macarena (Meta) y Cumaribo (Vichada). El 29 de noviembre de 2020 en Florencia (Caquetá), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). El 30 de noviembre de 2020 en Tumaco (Nariño), El Peñol (Nariño) y Guapi (Cauca). El 1 de diciembre de 2020 en Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Barrancabermeja (Santander). El 2 de diciembre de 2020 en San José de Cúcuta (Norte de Santander) y Puerto Santander (Norte de Santander). El 3 de diciembre de 2020 en Nóvita (Chocó), Sipí (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

Facebook y *Twitter*) y diferentes frecuencias radiales con cobertura en los 104 municipios del área de influencia del PECIG. Además, dispusieron un teléfono móvil en cada uno de los 17 puntos presenciales para garantizar la participación de doble vía de la comunidad. En estos espacios, la ANLA y la Policía recibieron numerosas preguntas por parte de los ciudadanos interesados en el trámite de la audiencia pública ambiental⁴⁹. Por su parte, las entidades les explicaron a los asistentes el procedimiento para inscribirse a la audiencia pública ambiental. Adicionalmente, el 3 de diciembre de 2020, la Policía realizó **96 grupos focales** y socializó el PMA del PECIG con herramientas didácticas a 3.644 personas⁵⁰.

- Los días 19 y 20 de diciembre de 2020, la ANLA y la Policía celebraron la **audiencia pública ambiental presencial** con sede principal en el Hotel Andinos Plaza, ubicado en la ciudad de Florencia, y con **16 puntos presenciales de apoyo** ubicados en los seis núcleos de influencia del proyecto. En cada espacio presencial se habilitó un teléfono móvil para garantizar la participación de doble vía de la comunidad. Además, la audiencia se transmitió por las plataformas de *streaming* y radio ya mencionadas. La mesa principal de la audiencia estuvo integrada por Paulo Andrés Pérez Álvarez, subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana de la ANLA, Edilberto Peñaranda, asesor de la Dirección de la ANLA y el coronel José James Roa Castañeda, comandante de las Compañías Antinarcóticos de Aspersión Aérea de la Policía Nacional.

En las sesiones del 19 y 20 de diciembre de 2020 participaron un total de 40 personas. De acuerdo con la clasificación prevista en el Decreto 1076 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”⁵¹, de esos ciudadanos 28 lo hicieron por derecho propio⁵² y 12 por inscripción previa⁵³. Cabe resaltar que durante la sesión

⁴⁹ Se recibieron 32 preguntas en San José del Guaviare (Guaviare), 2 preguntas en Cumaribo (Vichada), 55 preguntas en Florencia (Caquetá), 2 preguntas en Morelia (Caquetá), 17 preguntas en Villagarzón (Putumayo), 99 preguntas en Tumaco (Nariño), 11 preguntas en El Peñol (Nariño), 10 preguntas en Guapi (Cauca), 19 preguntas en Cáceres (Antioquia), 10 preguntas en San Jacinto del Cauca (Bolívar), 29 preguntas en Barrancabermeja (Santander), 54 preguntas en San José de Cúcuta (Norte de Santander), 3 preguntas en Puerto Santander (Norte de Santander), 49 preguntas en Nóbata (Chocó), 4 preguntas en Sípí (Chocó) y 1 pregunta en Buenaventura (Valle del Cauca).

⁵⁰ La ANDJE informó que la Policía utilizó diferentes herramientas didácticas, tales como videos, un audiolibro, cartillas didácticas y volantes informativos.

⁵¹ “Artículo 2.2.2.4.1.12. *Participantes e intervinientes. A la audiencia pública ambiental podrá asistir cualquier persona que así lo deseé. No obstante solo podrán intervenir las siguientes personas: Por derecho propio: 1. Representante legal de la autoridad ambiental competente y los demás funcionarios que para tal efecto se deleguen o designen. 2. Representante(s) de las personas naturales o jurídicas que hayan solicitado la realización de la audiencia. 3. Procurador General de la Nación, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios o los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios o sus delegados. 4. Defensor del Pueblo o su delegado. 5. Gobernador(es) del (los) departamento(s) donde se encuentre o pretenda localizarse el proyecto o sus delegados. 6. Alcalde(s) del(os) municipio(s) o distrito(s) donde se encuentre o pretenda desarrollarse el proyecto o sus delegados. 7. Personero municipal o distrital o su delegado. 8. Los representantes de las autoridades ambientales con jurisdicción en el sitio donde se desarrolla o pretende desarrollarse el proyecto, obra o actividad o sus delegados. 9. Los directores de los institutos de investigación científica adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o sus delegados. 10. El peticionario de la licencia o permiso ambiental. Las personas antes citadas no requerirán de inscripción previa. Por previa inscripción: 1. Otras autoridades públicas. 2. Expertos y organizaciones comunitarias y/o ambientales. 3. Personas naturales o jurídicas”.*

⁵² El día 19 de diciembre participaron 19 por derecho propio: 1. Diego Trujillo (Procurador delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales - Procuraduría General de la Nación) 2. Diana Ortegón Pinzón (Procuradora Judicial Ambiental y Agrario de Caquetá). 3. Aexan Duque Gámez (Procurador Ambiental y Agrario para el Choco). 4. Mauricio Albaracín Caballero (Subdirector Centro de Estudios de Derecho de Justicia y Sociedad de Justicia). 5.

del 19 de diciembre de 2020 se presentó una interrupción de la transmisión por 20 minutos mientras estaba participando Acxan Duque, Procurador Delegado del Chocó.

- La Resolución 001 de 2020, en la cual el Ministerio del Interior certificó que no procedía la consulta previa para la modificación del PMA del PECIG, fue suspendida en virtud de una acción de tutela distinta a las que estudia esta Sala, radicada por un ciudadano ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto⁵⁴. El 13 de enero de 2021, la Magistrada sustanciadora en ese caso admitió la tutela y, como medida provisional, suspendió los efectos de la Resolución 001 de 2020 mientras se decidía esa tutela. El 20 de mayo de 2021 se profirió sentencia de primera instancia en la que se dejó sin efectos la Resolución 001 de 2020⁵⁵. En sede de revisión, la Sala pudo constatar que en segunda instancia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, revocó la decisión inicial y, en su lugar, declaró improcedente el amparo solicitado⁵⁶.

13.4. *Solicitudes de medida cautelar.* La Sala Sexta de Revisión recibió cuatro memoriales⁵⁷ que solicitan ordenar como medida provisional la suspensión de: (i) la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, proferida por la ANLA, (ii) la Resolución 001 de 2020, proferida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, y (iii) el Decreto 380 de 2021, del Ministerio de Justicia y del Derecho. Mediante Auto 240 del 29 de abril de 2021, la Sala decidió no conceder la medida solicitada respecto de los tres actos administrativos mencionados. Específicamente, la Sala consideró que no se estaba ante la inminencia de que ocurriera un daño irreparable que demostrara la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los accionantes mientras se adoptaba una

Julio Fierro (Organización TERRAE). 6. Carolina Sorzano López (Bióloga TERRAE). 7. Jhon Fredy Criollo Arciniegas Secretario de Agricultura del Caquetá. 8. Jorge Forero Neme (Abogado Organización ELEMENTA). 9. Jorge Tadeo Oyola (Delegado Personería Municipal Florencia). 10. Gamaliel Álvarez (Delegado CORPOAMAZONIA). 11. Alberto Rivera Balaguera (Procurador Ambiental y Agrario Regional Santander). 12. Lilia Estela Hincapié (Procuradora Ambiental y Agraria Regional Valle del Cauca). 13. Jaime Alberto Gómez Montañez (Procurador Judicial de Cúcuta). 14. Jorge Elicer Murillo Henao (Personero municipal Calima el Darién). 15. Alex Zambrano (Personero del municipio de Leiva – Nariño). 16. Andrés Felipe Ramírez Restrepo (Alcalde Municipal de Jamundí, Valle del Cauca). 17. Hans Licht (Personería municipal San José de Cúcuta). 18. Andrey Steven Saavedra Forero (Concejal municipio Milán – Caquetá). 19. Mauricio Parra Bayona (Bogotá, asesor Fundación PODIUM).

⁵³ El día 19 de diciembre participaron 9 inscritos: 1. María Alejandra Vélez Lesmes – Centro de Estudios Universidad de Los Andes. 2. Francisco Estanislao Murillo – Magüí Payan, Nariño. 3. Viviana Farley Sicacha Hernández. 4. Andrés Duque Giraldo – San José del Palmar. 5. Henry Contreras Jaramillo – Geólogo San Gil, Santander. 6. Cristian Camilo Cardona Giraldo – San José del Palmar. 7. Harold Roberto Ruiz Moreno – Pasto, Nariño. 8. Cristian Andrés Vargas Restrepo – Bolívar, Cartagena. 9. Parmenio Arenas Alarcón (Cumaribo – Vichada).

El día 20 de diciembre participaron 3 inscritos: 1. Hernán Cadavid – Ciudadano. 2. Luisa Camacho – Casuarito, Vichada. 3. Jorge Mosquera Elías – Representante Legal Asocomunal de Argelia, Cauca.

⁵⁴ Radicado 52001-22-04-000-2021-00007-00.

⁵⁵ Esta información consta en el sistema Siglo XXI de la Rama Judicial.

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia STP9647-2021, del 8 de julio de 2021. Ese alto tribunal encontró que la protección del derecho a la consulta previa ya había sido otorgada en el marco de la acción de tutela 2020-051 decidida por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto, proceso seleccionado por la Corte Constitucional y que ahora se revisa. Además, consideró que no existía prueba del perjuicio irremediable alegado con ocasión de la Resolución 001 de 2020, por tanto, declaró improcedente el amparo.

⁵⁷ Las solicitudes fueron radicadas por (i) Rosa María Mateus Parra y otros, (ii) José William Orozco y otros, (iii) Gustavo Bolívar Moreno y otros 33 congresistas, y (iv) Dejusticia. Los escritos correspondientes se encuentran en el expediente digital T-8.020.871.

decisión definitiva en el trámite de revisión. En efecto, los solicitantes no demostraron que los actos administrativos recientes comportaran un riesgo probable de afectación grave a los derechos a la participación, a la consulta previa y al debido proceso.

13.5. *Solicitud de información.* Mediante auto del 26 de julio de 2021, la Sala Sexta de Revisión solicitó a la ANLA y la Policía Nacional los videos y audios de las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental realizados en el marco de la solicitud de modificación del PMA del PECIG. Así mismo, ordenó que una vez la información solicitada fuera allegada a la Corte Constitucional, la misma estuviera a disposición de todas las partes e intervenientes del proceso de tutela, por un término de dos (2) días. Además, debido al cambio de ponente, se prorrogó hasta por dos meses la presentación del nuevo proyecto de sentencia a los demás integrantes de la Sala.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. Competencia

1. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

2.2. Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

2. Los ciudadanos José Ilder Díaz Benavides, María Esperanza García Meza, Adolfo León López Zapata, y Rosa María Mateus Parra y otros noventa y cuatro accionantes (en calidad de representantes de organizaciones de derechos humanos y ambientales, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y agrupaciones políticas), interpusieron cuatro acciones de tutela contra la ANLA y la Policía Nacional, proceso al que también fueron vinculadas otras entidades públicas.

Todos los accionantes coinciden en afirmar que la ANLA vulneró su derecho a la participación al haber expedido el Auto No. 03071 del 16 de abril de 2020, por el cual convocó la celebración de una audiencia pública ambiental no presencial en el marco del proceso administrativo de modificación del PMA del PECIG. Esto debido a que consideran que la mayoría de las personas que habitan en los municipios donde se desarrollaría el PECIG no cuentan con las herramientas tecnológicas ni el acceso a internet para ejercer una participación efectiva de manera virtual, a través de los canales dispuestos por la autoridad ambiental.

De manera particular, la tutela presentada por Rosa María Mateus Parra y otros noventa y cuatro accionantes cuestiona la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que la modificación del PMA del PECIG no debía ser sometida a consulta previa de las comunidades indígenas, comunidades negras,

afrocolombianas, raizales y palenqueras, o comunidades Rom. Según los accionantes, esta modificación debía ser sometida a consulta previa, porque los núcleos de operación definidos para ejecutar la actividad de aspersión con glifosato coinciden con zonas donde están asentadas comunidades étnicas y, en consecuencia, les puede generar una afectación directa.

En **primera instancia**, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la participación, a la consulta previa y de acceso a la información. En consecuencia, ordenó la suspensión del procedimiento ambiental hasta que se brindaran garantías reales y efectivas de la participación de la comunidad según las pautas fijadas por la Corte Constitucional.

En **segunda instancia**, el Tribunal Administrativo de Nariño confirmó parcialmente la decisión del *a quo*. En concreto, mantuvo la suspensión de las audiencias hasta que se brindaran garantías reales y efectivas para que la comunidad interesada pudiera participar de forma material en el desarrollo de las audiencias públicas ambientales y, además, ordenó realizar este trámite cada vez que se afectara a las comunidades étnicas.

Siguiendo las directrices de las sentencias de tutela y considerando que podían brindarse garantías reales y efectivas de participación, la ANLA programó 17 reuniones presenciales previas a la audiencia pública ambiental, evento este que se celebró los días 19 y 20 de diciembre de 2020 de manera presencial en la ciudad de Florencia, Caquetá. Para la difusión de la audiencia, la autoridad ambiental destinó 16 puntos presenciales de apoyo ubicados en los seis núcleos de influencia del proyecto. Además, fue transmitida a través de las plataformas *Facebook*, *YouTube* y *Twitter*, el Canal 13 y distintas frecuencias radiales.

Durante el trámite de revisión ante la Corte, la ANLA expidió la **Resolución 0694 del 14 de abril de 2021**, “[p]or la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones”. Este acto terminó el procedimiento administrativo de modificación del PMA del PECIG. En este documento, la ANLA fijó requisitos y condiciones específicas que deben ser cumplidos por la Policía Nacional de manera previa a cualquier intervención en el marco del mencionado programa de erradicación.

3. En relación con la presunta vulneración del derecho fundamental de participación en materia ambiental, la situación ha cambiado a lo largo del proceso. Inicialmente, la acción de tutela pretendía evitar que la audiencia pública ambiental se celebrara de forma no presencial, razón por la cual fue atacado el edicto proferido por la ANLA que así lo dispuso. No obstante, consecuencia de las decisiones judiciales de tutela, el trámite ambiental prosiguió y culminó con la expedición de la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021.

Respecto del derecho a la consulta previa, la situación no ha cambiado. La pretensión en este sentido busca dejar sin efectos el acto administrativo expedido

por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, el cual concluyó que el proceso de modificación del PMA del PECIG no debía ser consultado con las comunidades étnicas por cuanto no había coincidencia geográfica entre estas y las áreas donde va a desarrollarse la actividad.

4. La Sala se encuentra entonces ante dos actos administrativos y respecto de cada uno se predica la vulneración un derecho fundamental. Por ello, lo primero que debe determinar es si la acción de tutela es procedente (i) para controvertir la validez de la Resolución 001 de 2020, expedida por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que certificó que no procedía la consulta previa en el trámite de modificación del PMA del PECIG, y (ii) para evaluar si en el trámite que antecedió la expedición de la Resolución 0694 de 2021, mediante el cual la ANLA modificó el Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos, las autoridades accionadas vulneraron el derecho a la participación de las comunidades campesinas.

En caso de que la tutela de la referencia sea procedente, será preciso analizar el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

¿La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas asentadas en los municipios que integran los núcleos de operación definidos para la el PECIG, al certificar que el trámite de modificación del plan de manejo ambiental de dicho programa no requiere ser consultado?

¿La ANLA vulneró el derecho fundamental a la participación de los ciudadanos que residen en los municipios que integran los núcleos de operación del PECIG, por celebrar 17 reuniones informativas y una audiencia pública ambiental semipresencial los días 19 y 20 de diciembre, con 16 sedes alternas presenciales y transmisión por televisión, radio y redes sociales, con la posibilidad de participar por medios digitales y mediante una línea telefónica gratuita?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará la jurisprudencia relevante en relación con el derecho a la consulta previa, especialmente en el marco de los programas de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato; además de los parámetros constitucionales necesarios para la ejecución de este tipo de actividad por parte del Estado. De igual modo, el contenido y alcance del derecho a la participación en materia ambiental. Luego, abordará el caso concreto.

2.3. Cuestión previa. Procedencia de la acción de tutela

2.3.1. Legitimación en la causa

5. Todo proceso judicial requiere de partes que discuten por la prevalencia de sus pretensiones⁵⁸ y la acción de tutela no es la excepción. De un lado está la parte activa, es decir, el titular de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Esto se refleja en los artículos 86 superior y 10 del Decreto 2591 de 1991, cuando señalan que cualquier persona que considere vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales puede reclamar ante los jueces su protección inmediata, ya sea a nombre propio o mediante representante. Del otro lado se encuentra la parte pasiva, esto es, a la que se atribuye el presunto quebrantamiento del derecho cuya protección judicial se pretende. Así, la acción de tutela procede “*contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental*”⁵⁹ y excepcionalmente contra particulares.

2.3.1.1. Legitimación por activa

6. Las tutelas primera, segunda y tercera fueron presentadas por José Ilder Díaz Benavides, María Esperanza García Meza y Adolfo León López Zapata, respectivamente. Todos afirmaron actuar en nombre propio y además como integrantes o representantes de alguna asociación de cultivadores de un producto agrícola⁶⁰ o de una junta de acción comunal⁶¹, ubicadas en el municipio de Policarpa (Nariño). Aseveraciones que fueron probadas sumariamente a través de las correspondientes certificaciones⁶². De acuerdo con los núcleos de operación definidos por la Policía Nacional para la modificación del PMA del PECIG, Policarpa es un municipio que integra el núcleo número uno (1). En ese sentido, están legitimados para interponer la acción de tutela, por ser titulares del derecho a la participación que invocan como vulnerado, en tanto se trata de ciudadanos que residen en una de las entidades territoriales sobre las cuales se pretende ejecutar una actividad que tiene impacto ambiental.

7. De otra parte, la cuarta tutela fue presentada por la ciudadana Rosa María Mateus Parra y otros noventa y cuatro accionantes, en calidad de representantes de organizaciones de derechos humanos y ambientales, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y agrupaciones políticas.

⁵⁸ Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente: “*Las pretensiones procesales requieren la presencia de partes que discuten por ella. De un lado, el sujeto activo reivindicará la protección del derecho fundamental. De otro lado, el sujeto pasivo corresponde a quien se le enrostra la afectación de esos principios y quien tiene la posibilidad de subsanar esa situación*” (Sentencia T361de 2017).

⁵⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 86.

⁶⁰ José Ilder afirma ser integrante de la Asociación Agropecuaria Altos de Limonar -Asolimonar-, del municipio de Policarpa (Nariño). Por su lado, la ciudadana María Esperanza García Maza afirma ser la representante legal de la Asociación de Cacaocultores -Asocacao Policarpa- del mismo municipio.

⁶¹ El ciudadano Adolfo León López Zapata dice ser presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Madrigal, ubicado en el municipio de Policarpa (Nariño).

⁶² José Ilder Díaz Benavides allegó constancia como integrante de Asolimonar, expedida el 28 de abril de 2020 (folio 46, expediente 1); María Esperanza García Meza allegó certificado de existencia y representación legal de Asocacao Policarpa (matrícula renovada 2020), donde ella figura como su representante legal, expedida por la Cámara de Comercio de Pasto (folio 48, expediente 2); y Adolfo León López adjuntó la Resolución 3542 del 25 de abril de 2020, por medio de la cual la Gobernación de Nariño inscribió a los nuevos dignatarios de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Madrigal del municipio de Policarpa (Nariño), donde el accionante asume como presidente, con vigencia hasta el 30 de junio de 2020 (folio 51, expediente 3).

El artículo 69 de la Ley 99 de 1993⁶³ establece que cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, **sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno**, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la modificación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Del mismo modo, el artículo 72 dispone que en las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales podrán intervenir los interesados.

De acuerdo con las normas citadas, los integrantes de asociaciones campesinas, acueductos comunitarios y colectivos ambientales están legitimados para actuar a nombre propio como titulares del derecho a participar como interesados en el trámite administrativo del PMA del PECIG y, concretamente, en la audiencia pública ambiental.

Algunas de las organizaciones no gubernamentales accionantes fueron las solicitantes de la audiencia pública ambiental que dio origen al Auto 03071, contra el cual se presenta la tutela. En esa medida, es posible afirmar que por tratarse de solicitantes de la audiencia en el trámite administrativo, tienen interés en participar en el trámite de modificación del PMA del PECIG, por tanto, están legitimados por activa para presentar la tutela con el fin de obtener el amparo de su derecho a la participación. Además, quienes manifiestan hacer parte de asociaciones campesinas, acueductos comunitarios y colectivos ambientales también alegan ser titulares del derecho a participar en el trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG.

Aunque los demandantes no presentaron documentos que los acreditaran como representantes de esos colectivos o mediante los cuales demostrarán haber solicitado a la ANLA participar como intervenientes en la audiencia, en aplicación de los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, buena fe y de principio de informalidad que orienta la acción de tutela⁶⁴, la Sala concluye que estos demandantes están legitimados por activa para defender los derechos fundamentales a la participación, como intervenientes en el trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG.

8. De otra parte, la cuarta acción de tutela también fue suscrita por ocho personas que manifestaron actuar como miembros de consejos comunitarios, consejeros mayores de organizaciones indígenas, gobernadores de resguardos, y asociaciones de cabildos indígenas de todo el país. Sin embargo, la ANDI y la ANLA cuestionaron su legitimación en la causa porque no acreditaron esa calidad.

⁶³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINNA y se dictan otras disposiciones”

⁶⁴ Sobre el principio de informalidad en la Sentencia T-317 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) “La Corte ha resaltado la observancia de los principios de informalidad y oficiosidad de la tutela. De acuerdo con el principio de informalidad, la acción de tutela no está sometida a requisitos especiales ni fórmulas sacramentales que puedan implicar una prevalencia de las formas sobre la búsqueda material de protección de los derechos de las personas que la invocan”.

9. No obstante, la Sala considera que también están legitimados para actuar en defensa de su derecho fundamental a la consulta previa. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad, sus miembros y las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, están legitimadas para formular la acción de tutela en aras de obtener la protección y el restablecimiento de los derechos de las comunidades.

A partir de la regla de legitimación antes descrita, se advierte que 8 miembros de consejos comunitarios, consejeros mayores de organizaciones indígenas, gobernadores de resguardos y asociaciones de cabildos indígenas suscribieron la acción de tutela como accionantes y manifestaron su consentimiento a través de su firma digital. En ese sentido, en consideración del principio de buena fe, informalidad de la tutela y a que su calidad de representantes de comunidades étnica no ha sido tachada de falsa ni desvirtuada mediante ningún medio probatorio, la Corte reconoce como suficiente el consentimiento expresado por ellos y, por tanto, su legitimación en la causa.

2.3.1.2. Legitimación en la causa por pasiva

Las entidades accionadas están legitimadas en la causa por pasiva dado que:

- (i) La Policía Nacional es la actual encargada de ejecutar el PECIG y en virtud de tal función solicitó a la ANLA la modificación del plan de manejo ambiental.
- (ii) La ANLA es la autoridad ambiental con facultad para adelantar procedimiento administrativo de modificación del plan de manejo ambiental cuya legalidad se controvierte en esta acción constitucional. En consecuencia, sería la llamada a responder en caso de que se hubiesen vulnerado los derechos a la participación y a la consulta previa en ese trámite.
- (iii) Finalmente, la Dirección de Consulta Previa hace parte del Ministerio del Interior y tiene a su cargo “[e]xpedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos”⁶⁵. En el marco de tal prerrogativa, esa entidad expidió la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que la modificación del PMA del PECIG no debía ser consultada, acto al que se le atribuye la presunta vulneración del derecho fundamental a la consulta previa.

2.3.2. Inmediatz

10. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la

⁶⁵ Según el artículo 16.5 del Decreto 2893 de 2011,

solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador.

Esta exigencia se sustenta en que la finalidad de la acción es conjurar situaciones urgentes que requieren de la inmediata intervención del juez constitucional. Por ende, cuando ha transcurrido un periodo considerable y desproporcionado entre la ocurrencia del evento en el que se vulneraron o amenazaron los derechos fundamentales y la presentación de la tutela, se entiende, *prima facie*, que su carácter apremiante fue desvirtuado, siempre que no se hayan expuesto razones que justifiquen la tardanza para acudir al amparo⁶⁶.

En el presente caso, las cuatro tutelas contra la ANLA por la expedición del Auto 03071 del 16 de abril de 2020, que ordenó la celebración de una audiencia pública ambiental virtual, fueron presentadas los días 12, 13, 14 y 20 de mayo de 2020, respectivamente. Es decir, alrededor de un mes después del evento causante de la presunta vulneración o amenaza del derecho fundamental a la participación, término que la Sala considera razonable para acudir al juez de tutela y pedir la protección inmediata de ese derecho.

La cuarta tutela se dirigió también contra la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, mediante la cual la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que la modificación del Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos no debía ser sometida a consulta previa de las comunidades étnicas. Teniendo en cuenta la fecha señalada en el párrafo anterior, esta acción se interpuso dos meses y diez días después de haberse proferido el acto administrativo controvertido, plazo que la Sala también considera razonable.

2.3.3. Subsidiariedad

11. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución Política sostiene que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En concordancia, el Decreto 2591 de 1991, artículo 6.1, establece que la tutela no procederá “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”⁶⁷. Advierte además que, si existen otros medios, su eficacia deberá ser valorada según las circunstancias en las que se encuentre el solicitante. Otro evento en que no procede la acción de tutela está previsto en el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 y es “[c]uando se trate de actos de carácter general, personal y abstracto”. Estas normas constituyen el principio

⁶⁶ Ver sentencias T-1028 de 2010; M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-246 de 2015; M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.

⁶⁷ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, un perjuicio irremediable se caracteriza por ser “(i) cierto e inminente; (ii) grave; y (iii) de urgente atención. Sin embargo, cuando se alega la existencia de un perjuicio irremediable, no basta realizar afirmaciones, sino debe ser probado por la parte que lo alega” (Sentencia T-439 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo).

de subsidiariedad que caracteriza la acción de tutela, por tratarse de un mecanismo constitucional de carácter residual, que opera solo en ausencia de acciones judiciales ordinarias.

En aplicación del principio de subsidiariedad, cuando la presunta vulneración de derechos fundamentales proviene de un acto administrativo, sea este de carácter general o particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la acción de tutela no es procedente, dado que la Ley 1437 de 2011⁶⁸ ha previsto las acciones de (i) nulidad simple y de (ii) nulidad y restablecimiento del derecho como medios ordinarios para controvertir, respectivamente.

No obstante, ha reconocido la procedencia excepcional del amparo para cuestionar actos, actuaciones y omisiones de las autoridades públicas en los eventos donde “*i) quede desvirtuado la idoneidad de los medios de control que existen en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; o ii) las herramientas procesales consagradas en la ley 1437 de 2011 no proporcionan una protección oportuna e integral de los derechos fundamentales del demandante en el caso sub-examine*”⁶⁹.

Incluso ante la implementación de importantes cambios en materia de medidas cautelares en la norma procedural administrativa, como la suspensión provisional del acto demandado, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela puede proceder “*i) cuando la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos*”.

A partir de los anteriores fundamentos legales y jurisprudenciales, la Sala verificará si se cumple el requisito de subsidiariedad respecto de las acciones de tutela interpuestas contra la Resolución 001 de 2020 expedida por el Ministerio del Interior, y la Resolución 0694 de 2021 emitida por la ANLA, a las cuales se les atribuye, respectivamente, la vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación.

2.3.3.1. La acción de tutela como medio para controvertir la Resolución 001 de 2020

12. Únicamente en la cuarta acción de tutela se cuestiona de manera directa la Resolución 001 de 2020, por considerar que vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas que habitan en los municipios que integran los núcleos de operación donde se pretende implementar el PECIG.

⁶⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

⁶⁹ Sentencia T-361 de 2017, en reiteración de la Sentencia SU-355 de 2015, la cual, respecto de la idoneidad de los medios judiciales previstos en el CPACA, afirmó: “*El juez de tutela tiene la obligación de calificar, en cada caso particular, la idoneidad de los medios judiciales -incluyendo los de cautela- para enfrentar la violación de derechos fundamentales cuando ella tenga por causa la adopción o aplicación de actos administrativos. Para el efecto, deberá tener en cuenta los cambios que recientemente y según lo dejó dicho la providencia, fueron incorporados en la Ley 1437 de 2011. Solo después de ese análisis podrá establecer la procedencia transitoria o definitiva de la acción de tutela, teniendo como único norte la efectiva vigencia de las normas de derecho fundamental*”.

13. Al tratarse de un acto administrativo, en principio debería acudirse a la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, por ser los medios ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico para controvertir esa clase de decisiones. Por tanto, la acción de tutela en este caso sería improcedente. No obstante, en diversas oportunidades la Corte Constitucional ha revisado el argumento de improcedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la consulta previa, por existir otros mecanismos de defensa judicial como las mencionadas, cuando la vulneración se atribuye a un acto administrativo.

14. En la Sentencia **SU-383 de 2003**, al referirse al derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas y su protección vía acción de tutela, Corte Constitucional afirmó que *“no existe en el ordenamiento un mecanismo distinto a la acción de tutela para que los pueblos indígenas y tribales reclamen ante los jueces la protección inmediata de su derecho a ser consultados, a fin de asegurar su derecho a subsistir en la diferencia, por consiguiente, compete al Juez de Tutela emitir las órdenes tendientes a asegurar su supervivencia, en los términos del artículo 83 de la Carta”*⁷⁰.

15. En el mismo sentido, la sentencia **SU-217 de 2017**⁷¹ profundizó en el estudio de la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la consulta previa, teniendo en cuenta la novedad introducida por el CPACA en el 2011, al prever como una causal de nulidad⁷² de los actos administrativos el haberse expedido sin el debido proceso consultivo, y disponer de una amplia variedad de medidas cautelares en relación con el código anterior, que solo estipulaba la suspensión provisional el acto.

En relación con el amplio rango de eventos en que proceden las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa, la Corte Constitucional consideró, sin embargo, que *“estas medidas siempre operan en función del objeto final del trámite que, como se expresó, se cifra en el control de legalidad de los actos administrativos y no en la solución de complejos problemas constitucionales, como los que involucran los derechos de comunidades y pueblos indígenas”*⁷³.

De modo que, para la Corte, ni la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, ni las medidas provisionales que pueden decretarse en el marco de ese proceso, igualan o superan la efectividad de la acción de tutela, razón por la cual concluyó que la subregla general de procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la consulta previa permanecía vigente y no había sido desvirtuada.

⁷⁰ Sentencia SU-383 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷² CPACA, artículo 46: “Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, **so pena de nulidad de la decisión que se llegará a adoptar**” (negrillas propias).

⁷³ Id.

16. En línea con la anterior decisión, posteriormente la sentencia **SU-123 de 2018**⁷⁴ reiteró y unificó una vez más la jurisprudencia vigente sobre este asunto. En tal sentido, enfatizó la regla general de procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, ante la falta de idoneidad los medios de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho⁷⁵. Herramientas procesales que para esta Corporación “*no ofrecen una respuesta clara, omnicomprensiva y definitiva a la vulneración de los derechos de las comunidades que tienen una especial protección constitucional y vulnerabilidad, ni siquiera ante la posible aplicación de medidas provisionales, pues si la suspensión provisional del acto queda en firme de manera expedita, continuará la impotencia de esa institución para salvaguardar integralmente los derechos de las comunidades indígenas o tribales*”⁷⁶.

Conforme el precedente jurisprudencial citado, la Sala advierte que la acción de tutela es procedente para controvertir la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020 y, en esa medida, para resolver la pretensión relacionada con la protección del derecho fundamental a la consulta previa.

Los mecanismos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho no son idóneos por cuanto la protección judicial que allí se brinda es insuficiente y limitada a la verificación de validez en la expedición del acto administrativo, por lo que la respuesta previsible el juez administrativo no abordará los problemas constitucionales que representa el posible quebrantamiento el derecho a la consulta previa. Al no existir otro mecanismo de defensa judicial que la jurisprudencia constitucional haya considerado idóneo para solicitar la protección del derecho fundamental a la consulta previa, la acción de tutela resulta procedente para tal fin.

2.3.3.2. Procedencia de la acción de tutela como medio para controvertir la Resolución 0694 de 2021

17. En las cuatro tutelas acumuladas, los demandantes argumentaron que el Auto 03071, mediante el cual la ANLA convocó a audiencia pública ambiental en el trámite de modificación del PMA del PECIG, violaba su derecho a la participación. Sin embargo, en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional, la ANLA profirió la Resolución 0694 de 2021. Este acto administrativo modifica el Plan de Manejo Ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos y finaliza el procedimiento administrativo.

18. La Sala considera que en este caso particular la tutela es procedente para evaluar si, en el trámite que antecedió la expedición de la Resolución 0694 de 2021, las autoridades accionadas vulneraron el derecho a la participación de las comunidades campesinas. Esto ocurre porque frente a esta resolución las acciones contencioso-administrativas tampoco resultan idóneas, dado que no están

⁷⁴ Magistrados Ponentes: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

⁷⁵ Id.

⁷⁶ Id.

diseñadas para abordar desde una perspectiva constitucional la presunta vulneración del derecho a la participación ambiental.

19. En el marco del procedimiento administrativo, el juez solo podría valorar que la Resolución 694 de 2021 proferida por la ANLA haya cumplido con los presupuestos legales para su expedición, lo cual podría corroborar fácilmente al contrastar el procedimiento que antecedió su expedición y lo que dispone la ley en ese sentido. Pero no contaría con las herramientas procesales para determinar si la metodología con la se llevaron a cabo las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental permitió garantizar una participación efectiva y eficaz de las comunidades campesinas que habitan en los núcleos de operación del PECIG.

20. En suma, la Sala se percata de que el mecanismo ordinario no podría resolver desde una dimensión constitucional el problema jurídico relacionado con el derecho a la participación ambiental o adoptar las medidas necesarias para la protección de ese derecho fundamental, en caso de que se compruebe su vulneración⁷⁷.

2.4. Contenido y alcance del derecho fundamental a la consulta previa. Reiteración de jurisprudencia

21. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha destacado la importancia del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en la Constitución Política, por cuanto permite visibilizar y aceptar la “*multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes a los de la cultura occidental*”⁷⁸. En el marco de tal reconocimiento “*la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica legal para pasar a ser ‘sujeto’ de derechos fundamentales*”⁷⁹.

A nivel interno el derecho a la consulta previa se desprende de los artículos 7 y 70 de la C.P., a través de los cuales el Estado colombiano se compromete a proteger, garantizar y reconocer la diversidad étnica y cultural de la Nación. También es una concreción del derecho a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos que los afecten (art. 40. C.P), garantía especialmente reforzada en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. De allí que el artículo 330 de la CP contemple la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas previa explotación de recursos naturales en sus territorios, “*enmarcando esa obligación dentro de un amplio conjunto de potestades asociadas a la protección y promoción de la autonomía en materia política, económica y social, y al ejercicio del derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios colectivos*”⁸⁰.

⁷⁷ Al respecto, ver Sentencia SU-355 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁷⁸ Sentencia T-380 de 1993. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

⁷⁹ Id.

⁸⁰ Sentencia T-376 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

22. En el ámbito jurídico internacional, este derecho tiene sustento en el Convenio 169 de la OIT, artículo 6, literal a), en el que se estipula que los gobiernos deberán “*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”. A través de este instrumento la comunidad internacional ha brindado elementos jurídicos relevantes para una adecuada interpretación de las normas y principios que procuran el respeto, protección y garantía de los derechos de las comunidades étnica y culturalmente diversas. La consulta previa es el resultado de ese esfuerzo por garantizar que los pueblos étnicamente diferenciados participen con voz propia en los procesos de toma de decisiones que los afecten, reconociendo su autonomía como sujeto de derechos⁸¹. Colombia ratificó este Convenio mediante la Ley 21 de 1991.

23. El derecho a la consulta previa ha sido abordado de forma recurrente por la jurisprudencia constitucional. La más reciente decisión en ese sentido es la sentencia **SU-123 de 2018**⁸² que lo definió como el derecho que tienen las comunidades indígenas, tribales y afrocolombianas a ser consultadas sobre cualquier decisión que les afecte directamente, “*de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, pues esta incide o incidirá claramente en sus vidas*”⁸³.

24. En esa oportunidad, la Corte Constitucional estableció los principios que rigen la realización de la consulta previa. En primer lugar, indicó que el objetivo de la consulta “*es intentar genuinamente lograr un acuerdo con las comunidades indígenas y afro descendientes sobre medidas que las afecten directamente (esto es, normas, políticas, planes, etc)*”⁸⁴. En donde las partes deben actuar de **buena fe** a efectos de que exista confianza y entendimiento entre ellas, con miras a asegurar **una participación activa y efectiva** de los pueblos interesados. La participación efectiva significa “*que el punto de vista de los pueblos debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas*”⁸⁵.

25. Se trata de un **diálogo cultural entre iguales**, por tanto, “*ni los pueblos indígenas tienen derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado tiene un derecho a la imposición sobre los pueblos indígenas para imponerles caprichosamente cualquier decisión sino que opera un intercambio de razones entre culturas que tiene igual dignidad y valor constitucional*”. Lo cual no quiere decir que en la práctica “*los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes tengan un igual poder a los particulares o al Estado en este proceso de consulta pues usualmente se encuentran en una situación de desventaja*

⁸¹ En el mismo sentido, otros instrumentos internacionales promueven la garantía de los derechos de las comunidades étnicas. Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incorpora los principios de no discriminación, autodeterminación, la no asimilación y la participación.

⁸² MM.PP.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

⁸³ Id.

⁸⁴ Id.

⁸⁵ Id.

frente a ellos por la discriminación a que han sido sometidos. Por eso el Estado tiene el deber de tomar las medidas compensatorias necesarias para reforzar la posición de estos pueblos en estos procesos de consulta para que efectivamente opere ese diálogo intercultural entre iguales”⁸⁶.

26. Otro principio que caracteriza la consulta previa es el de **flexibilidad**, es decir, adaptable a las necesidades y circunstancias de cada asunto, “*sin que esto se pueda desconocer con la simple alusión al interés general, pues debe atenderse a la diversidad de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes*”. Finalmente, la consulta debe ser **informada**, “*por lo cual no puede tratarse de un asunto de mero trámite formal sino de un esfuerzo genuino del Estado y los particulares implicados por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por efectivamente lograr un acuerdo*”⁸⁷.

27. La sentencia SU-123 de 2018 también se refirió al concepto clave para determinar cuándo es necesario adelantar un proceso de consulta previa: la afectación directa. Teniendo en cuenta que deben consultarse las medidas legislativas o administrativas “*que tengan la susceptibilidad de impactar directamente*” a las comunidades étnicas, la Corte Constitucional consideró que el presupuesto esencial para la activación del deber de consulta previa es que la medida adoptada por el Estado sea susceptible de afectar directamente a un pueblo étnico, más precisamente, es definir cuándo hay una “**afectación directa**”.

28. La jurisprudencia constitucional referida ha definido la afectación directa como “*el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica*”⁸⁸. De modo que, procede adelantar la consulta previa “*cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente*”⁸⁹.

29. Por ejemplo, existe afectación directa cuando la medida administrativa o legislativa (i) altera las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) impacta sobre las fuentes de sustento ubicadas al interior del territorio étnico; (iii) impide adelantar los oficios que proveen el sustento y (iv) ocasiona un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio⁹⁰. En un plano más amplio, según la jurisprudencia constitucional, la consulta previa también procede “(v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquier de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo, si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que

⁸⁶ Id.

⁸⁷ Id.

⁸⁸ Id.

⁸⁹ Id.

⁹⁰ Id.

modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido”⁹¹.

30. *Los niveles de afectación determinan la realización o no de la consulta previa.* Al respecto, la Corte ha destacado que en el *nivel de afectación indirecta* la obligación de consulta se limita a la primera faceta del derecho a la participación, a través de organismos decisarios a nivel nacional o la incidencia de sus organizaciones en cualquier escenario de interés. Si se identifica una *afectación directa*, entonces la obligación consultar depende de la intensidad de la afectación. Cuando la afectación directa es *intensa*, la garantía de participación no se agota en la consulta, ya que al tratarse cambios económicos y sociales profundos en la comunidad, la medida adoptada debe contar con su consentimiento expreso, libre e informado⁹². Pero si el nivel de afectación es *menor*, incluido los casos en los que la actividad por realizar beneficia la población, “*y además se encuentran razones constitucionalmente relevantes para limitar el derecho a la consulta previa, es posible que los deberes a cargo del Estado sean de menor intensidad*”⁹³.

La expedición de licencias ambientales requiere de consulta previa cuando afecta comunidades étnicas. Para la Corte, la licencia ambiental es un instrumento mediante el cual se puede “*guardar la integridad y forma de vida de las comunidades étnicas que habitan un territorio que va a ser afectado por un proyecto, y en consecuencia, el otorgar una licencia ambiental que no incluya la consulta previa cuando la actividad autorizada puede afectar comunidades étnicas, constituye una fuente de vulneración de derechos fundamentales*”⁹⁴.

Respecto del trámite de licenciamiento ambiental, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que no deben confundirse el concepto de *afectación directa* con el de *área de influencia del proyecto*. Este último es un tecnicismo usado para referirse a los impactos sobre un espacio geográfico en el que se desarrollará un determinado proyecto o actividad que requiere licencia ambiental, mientras que la afectación directa busca determinar si esa misma actividad o proyecto impacta o amenaza los intereses de las comunidades étnicas desde el punto de vista cultural, territorial, social y económico⁹⁵.

31. Sin embargo, el área de influencia de un proyecto no deja de ser un concepto de especial relevancia para los operadores jurídicos en los casos de consulta previa.

⁹¹ Id. En relación con la afectación directa con las leyes o medidas de orden general, al Corte indicó que la consulta procede si afecta “*con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicos*”.

⁹² Id. En esta sentencia la Corte Constitucional estableció las diferencias entre la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado. Ambas parten del hecho de que una medida pueda afectar directamente a una comunidad étnica, no obstante, en caso de que la medida afecte de manera intensa a la comunidad, de modo que comprometa incluso su supervivencia, su implementación requiere el consentimiento previo, libre e informado del grupo étnico. En este evento, la anuencia del pueblo afectado es, en principio, vinculante; característica que no se predica del proceso de consulta previa, donde la falta de acuerdo no impide la implementación de la medida, siempre que sea fundamentada, razonable, considere la posición del grupo étnico y contemple mecanismos para atenuar sus efectos negativos.

⁹³ Id.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Id.

Si bien este difiere del concepto de afectación directa, es posible que uno y otro coincidan en un mismo punto. Por ello, “*si las autoridades estiman que el área de influencia directa de un proyecto determinado se traslapa con una comunidad indígena, sin lugar a dudas deberá inferirse que se trata de un supuesto de afectación directa de las comunidades indígenas*”⁹⁶. Si no ocurre de este modo, es deber de la autoridades y las empresas verificar si otros elementos de juicio indican “*la eventual afectación a comunidades aledañas*”⁹⁷. En suma, “*el área de influencia directa de una medida (especialmente, medidas ambientales) es un criterio de gran importancia para evaluar si existe una afectación directa, pero no es una condición definitiva, ni el único elemento de juicio para los operadores jurídicos*”⁹⁸.

32. Es por lo anterior que esta Corporación ha especificado que para determinar si existe o no afectación directa en relación con una determinada comunidad étnica, es preciso tener en cuenta dos conceptos de territorio. El (i) geográfico, supeditado al espacio reconocido legalmente bajo la figura de resguardo; y el (ii) territorio amplio, que abarca las zonas habitualmente ocupadas por el grupo étnico, donde tradicionalmente han desarrollado sus actividades sociales, culturales, espirituales, y económicas⁹⁹. Esto incluye, por ejemplo, los lugares sagrados que no se encuentran al interior de los resguardos¹⁰⁰.

33. Finalmente, la Sentencia SU-123 de 2018 identificó dos problemas asociados a las certificaciones expedidas por el Ministerio del Interior, sobre la no presencia de comunidades étnicas en áreas de influencia de los proyectos que requieren licencia ambiental. Uno relacionado con la dependencia que las emite y otro con el contenido de dichos actos administrativos.

(i) *La debilidad administrativa y financiera y la precaria independencia técnica de la Dirección Consulta Previa.* Para la Corte Constitucional, estas circunstancias han impedido a esa dependencia cumplir adecuadamente sus funciones. Tanto así que en diversas sentencias de tutela¹⁰¹ se ha evidenciado que sí existe presencia de comunidades étnicas donde ese ministerio ha certificado que no. Errores que afectan los derechos de los grupos étnicos y generan inseguridad jurídica para los interesados en realizar la actividad o proyecto que requiere licencia ambiental.

(ii) *La certificación se reduce a la verificación de presencia de comunidades étnicas en el “área de interés” del proyecto.* La jurisprudencia constitucional ha destacado que para determinar la procedencia de la consulta previa no basta con constatar la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad. Tal como se precisó líneas atrás, el criterio adecuado y fundamental es el de *afectación directa*. El problema de distinción entre estos dos

⁹⁶ Sentencia SU-217 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Sentencia SU-123 de 2018.

¹⁰⁰ Sentencia T-436 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁰¹ Por ejemplo, en las sentencias T-693 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-298 de 2017 (M.P. Aquiles Arrieta Gómez).

conceptos ha llevado a la Corte, en múltiples sentencias¹⁰², a concluir que el certificado del Ministerio del Interior carecía de eficacia jurídica, por no tener en cuenta todos los parámetros para identificar la afectación directa.

2.4.1. El derecho a la consulta previa en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato

34. El problema de los cultivos ilícitos y las políticas diseñadas para su erradicación han estado presentes en la jurisprudencia constitucional de forma recurrente. Además de tratarse de una política de Estado para detener el crecimiento del narcotráfico, la erradicación es una obligación internacional. No obstante, a pesar de su importancia, esta Corporación ha considerado que su implementación debe respetar imperativos constitucionales, entre los que se encuentra el deber de garantizar el derecho a la consulta previa.

35. En tal sentido, la Corte Constitucional ha precisado que la aplicación de la consulta previa, en casos de erradicación de cultivos ilícitos, no se limita a la hipótesis del uso ancestral o tradicional de la coca por parte de la comunidad afectada, sino que abarca “*todos los casos de afectación directa ocasionada por los programas de erradicación de cultivos*”¹⁰³. Eso por cuanto lo relevante para determinar la procedencia es la individualización e identificación de un impacto directo, sin perjuicio de que el uso ancestral de la coca pueda ser un factor importante pero no exclusivo para determinar la procedencia de la consulta previa¹⁰⁴. Así, la actividad de aspersión también puede afectar directamente los cultivos lícitos y, en general, la relación de la comunidad étnica con la tierra, las fuentes de agua y su entorno territorial¹⁰⁵.

36. Respecto de las licencias ambientales requeridas para los programas de aspersión de cultivos ilícitos con glifosato, la Corte ha señalado que “*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*

¹⁰² Al respecto, la Sentencia SU-123 de 2018 cita las siguientes sentencias: T-880 de 2006, T-547 de 2010, T-693 de 2011, T-2847 de 2014, T-849 de 2014, T-549 de 2015, T-436 de 2016 y T-298 de 2017.

¹⁰³ Sentencia T-236 de 2017 (M.P. Aquiles Arrieta Gómez). En esta sentencia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional conoció la acción de tutela presentada por el personero municipal de Nóvita (Chocó) en representación de los pueblos indígenas y afrodescendientes asentados en varios corregimientos de esa entidad territorial, por considerar que estos vulnerados sus derechos fundamentales a la consulta previa, a la salud, a la identidad étnica y cultural, debido a la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato, implementados por varias entidades públicas. El personero municipal de Nóvita afirmó que la aspersión aérea con glifosato, ya en ejecución, había afectado los cultivos lícitos de subsistencia de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan en ese municipio, causando deterioros ambientales y en la salud de la población; al igual que la contaminación de fuentes hídricas. En respuesta, el Ministerio de Justicia, una de las entidades accionadas, consideró que la consulta no procedía en relación con las comunidades afrodescendientes por cuanto la Sentencia SU-383 de 2003 protegió el uso ancestral de la coca, predicable únicamente de los pueblos indígenas. La Corte encontró vulnerado el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas de Nóvita al no haberse realizado un proceso de consulta en el marco del Plan de Manejo Ambiental. De modo que protegió tal derecho ordenando la realización del correspondiente proceso de consulta para definir el nivel de afectación del PECIG y las medidas compensatorias a que haya lugar, dado que ya se había implementado parcialmente.

¹⁰⁴ Id.

¹⁰⁵ Id.

étnicas”¹⁰⁶. Deber de consulta que siempre está ligado a la necesidad de identificar la posible afectación directa. De lo contrario, si de un programa de esta naturaleza no logra derivarse la posible afectación directa de comunidades étnicas, entonces lo lógico es que no emerja el deber de realizar consulta previa para su implementación.

37. En tal sentido, esta Corporación ha concluido que “*la existencia de un proceso de licenciamiento ambiental para el uso de una sustancia tóxica, como lo es en este caso el herbicida basado en glifosato, implica per se, un riesgo de daño real, sobre el medio ambiente y la integridad de las comunidades étnicas*”¹⁰⁷ que pueden verse afectadas por dicha actividad. Por tanto, consideró que “*cualquier procedimiento encaminado a obtener un permiso de la autoridad ambiental en el que estén presentes comunidades étnicas, sobrepasa el simple nivel de participación general e impone a la autoridad ambiental exigir un análisis de riesgos e impactos ambientales y sociales desarrollados dentro de un proceso de consulta previa*”¹⁰⁸.

38. Estas consideraciones sirvieron de fundamento para que en la **Sentencia T-236 de 2017**¹⁰⁹, la Corte Constitucional protegiera el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas del municipio de Nóvita (Nariño), al no haber sido consultadas en el marco del Plan de Manejo Ambiental del PECIG. Como la actividad que debía ser consultada ya se había realizado¹¹⁰, pero estaba suspendida, esta Corporación ordenó realizar la consulta, no previa sino posterior, para determinar el nivel de afectación del PECIG sobre la comunidad accionante y definir las medidas de compensación. Para ello, estableció una serie de parámetros que servirían de guía para el proceso de consulta como: su objeto; qué es un procedimiento apropiado; las pautas para identificar el grado de afectación; los mecanismos de exigibilidad de los acuerdos y la forma en que debían implementarse las medidas (PECIG) en caso de no llegar a acuerdos. De igual manera, en la misma sentencia dispuso que, en caso de reanudación del PECIG, o de cualquier otro programa similar que cubriera los territorios de las comunidades étnicas del municipio de Nóvita, “*se deberá llevar a cabo un proceso de diálogo que permita definir no solo el Plan de Manejo Ambiental, sino que permita determinar de forma participativa, los impactos sociales, económicos y culturales del programa*”¹¹¹.

39. Por último, cabe destacar que, en el marco de los programas de erradicación de cultivos ilícitos, la Corte ha conocido el argumento dirigido a descartar la necesidad de adelantar consulta previa, en razón a que las áreas de los resguardos indígenas están excluidas de las zonas de aspersión. Al respecto, en la sentencia T-

¹⁰⁶ Id.

¹⁰⁷ Id.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ En esa oportunidad, el PECIG ya había iniciado pero su ejecución se suspendió por decisión de la autoridad ambiental.

¹¹¹ Id.

300 de 2017¹¹² esta Corporación afirmó que la exclusión expresa de un resguardo no era suficiente para evitar la consulta previa. Esto por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, “*la afectación directa puede darse incluso cuando la actividad se realiza por fuera del territorio de las comunidades étnicas*”¹¹³. En esa decisión se advirtió que el resguardo accionante era susceptible de ser afectado directamente por la actividad de aspersión aérea, aun cuando no había certeza de las coordenadas exactas donde se realizarían, debido a que la actividad fue prevista para realizarse en el ámbito territorial designado “*Departamento de Putumayo*”. Para este Tribunal, de ese gran ámbito territorial solo fue excluido uno de los resguardos que solicitaron el amparo, pero no las demás parcialidades indígenas accionantes. Por tanto, “*existe una posibilidad real de que los territorios indígenas hayan sido afectados por las actividades de aspersión, y de que sean afectados en el futuro en caso de reanudarse el PECIG*”¹¹⁴.

2.4.2. Los límites fijados por la jurisprudencia constitucional para la implementación del PECIG

40. Además del relacionado con el derecho a la consulta previa, en la Sentencia T-236 de 2017 la Corte debió resolver otro problema jurídico relevante. Consistió en determinar si las autoridades administrativas accionadas desconocieron el **principio de precaución**¹¹⁵, al implementar las actividades de erradicación de cultivos de coca en ejecución del PECIG a pesar del alegato según el cual ello constituye un riesgo para la salud.

41. Para responder a este interrogante, la Corte Constitucional señaló que la aplicación del principio de precaución por parte de los jueces constitucionales, en su acepción como principio justiciable, debe tener en cuenta ciertas cualificaciones. La primera es el *umbral de aplicación*, lo cual quiere decir que la mera existencia de potencial de daño de una actividad humana no puede ser justificación para prohibirla, puesto que es preciso la evidencia de un cierto nivel de riesgo para aplicar el principio. La segunda, el *grado de certidumbre*, en tanto la aplicación del principio requiere de una aproximación realista y seria hacia la posibilidad de certeza, sin que pueda hablarse de “certeza absoluta” desde el punto de vista científico. La tercera, el juez debe establecer cómo fijará el *nivel de riesgo aceptado*, teniendo en cuenta que este es un asunto de discrecionalidad política que

¹¹² M.P. Aquiles Arrieta Gómez. En esta sentencia la Corte Constitucional conoció la acción de tutela presentada por cinco cabildos y un resguardo indígena que solicitaron la protección de su derecho a la consulta previa, porque en los territorios pertenecientes a sus comunidades se habían realizado labores de aspersión aérea con glifosato. Manifestaron que dicha actividad había deteriorado sus cultivos de pancoger y áreas sembradas con fines espirituales y medicinales. En respuesta, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional alegaba que los resguardos indígenas habían sido excluidos de las operaciones de aspersión, razón por la cual el resguardo accionante no fue consultado.

¹¹³ Id.

¹¹⁴ Id.

¹¹⁵ En términos generales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de precaución se aplica “*cuando el riesgo o la magnitud del daño generado o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual generalmente ocurre por falta de certeza científica absoluta acerca de las precisas consecuencias de un fenómeno, un producto o un proceso*” (Sentencia T-080 de 2017 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)).

corresponde ejercer a las autoridades reguladoras. La curta consiste en que el juez considere *qué tipo de medidas* debe ordenar, esto a partir de la información más completa sobre el nivel de riesgo, que puede llevar a valorar la necesidad de la disminución, suspensión o prohibición de una actividad, siendo esta última la orden más extrema que podría adoptar y que no siempre es compatible con el principio de precaución¹¹⁶. La quinta y última que debe considerar el juez constitucional es la *necesaria provisionalidad o temporalidad de las medidas adoptadas* con sustento en este principio.

42. En el caso concreto la Corte Constitucional analizó el PECIG a la luz del principio de precaución y pudo comprobar que dicho programa conllevaba riesgos significativos respecto de los cuales el gobierno nacional había fijado un nivel de aceptación muy alto, por tolerar demasiados riesgos para la salud. Esto tras hallar que “*los programas de aspersión aérea con glifosato, debido a sus características especiales, plantean riesgos significativos para la salud humana. Dichos riesgos no han sido regulados razonablemente por las autoridades administrativas, y la regulación existente no ha sido aplicada de manera diligente*”¹¹⁷.

43. De manera más amplia, sostuvo que el PECIG es “*un programa cuyos impactos no han sido estudiados de manera completa (...). En segundo lugar, existen importantes controversias sobre los riesgos asociados a la sustancia escogida para ejecutar el programa. En tercer lugar, los estudios existentes -con contadas excepciones- no revisan la situación en el terreno en las zonas apartadas de Colombia, donde se dan las mayores concentraciones de cultivos ilícitos y por tanto la mayor probabilidad de aspersión. En cuarto lugar, las poblaciones afectadas por las aspersiones ejecutadas en el marco del PECIG tienden a ser sujetos de especial protección. En quinto lugar, debido a la distribución geográfica actual de los cultivos ilícitos, el PECIG también tiende a afectar territorios con las mayores riquezas naturales y biodiversidad del país*”. En tal sentido, la Corte exigió que la decisión que se tomó en relación con el programa de aspersión “*esté fundada en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente. Esto no equivale a demostrar por una parte, que exista 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*”¹¹⁸.

44. Por tal razón, la Corte adoptó varias medidas para proteger los derechos a la salud y al medio ambiente sano de la comunidad accionante. Una de ellas consistió en mantener la suspensión de ese programa de erradicación de cultivos ilícitos

¹¹⁶ En la Sentencia T-236 de 2017, la Corte Constitucional explica que la jurisprudencia constitucional colombiana ha tendido a ordenar la prohibición de una actividad luego de evaluar por cuenta propia los riesgos que conlleva. A esta forma de aplicar el principio la denomina la *regla de precaución extrema*, siendo la más fuerte dentro del repertorio de aplicaciones. No obstante, cuestiona esta versión extrema por cuanto “*convierte el principio de precaución en un principio de paralización del Estado y la sociedad*”, considerando que se trata de una interpretación de este principio que “*no es constitucionalmente razonable*”. Por ello, resalta que “[l]a Constitución de 1991 es una constitución de cambios y transformaciones políticas y sociales, no un compromiso a la abstención estatal”.

¹¹⁷ Id.

¹¹⁸ Id.

hasta tanto se cumplieran con las siguientes obligaciones: (i) que su regulación y reglamentación estuviera a cargo de una autoridad distinta e independiente del organismo encargado de implementar el PECIG; (ii) esta regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y el medio ambiente, en el marco de un proceso participativo, continuo y técnicamente fundado; (iii) las decisiones tomadas deben poderse revisar automáticamente cuando se alerte sobre nuevos riesgos; (iv) “[l]a actividad científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad (...)”; (v) el procedimiento para tramitar las quejas debe comprehensivo, independiente, imparcial y vinculado con la evaluación del riesgo; (vi) en cualquier caso “la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente”¹¹⁹.

45. En conclusión, para la Sala es claro que, en relación con los programas de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato, la jurisprudencia constitucional, en especial la Sentencia T-236 de 2017, ha fijado claros lineamientos para identificar la afectación directa que esta actividad pueda tener sobre las comunidades étnicas y, a partir de tal evidencia, adoptar medidas para proteger su derecho a la consulta previa. Así también, en virtud del principio de precaución, estableció un nivel de protección alto de los derechos a la salud y al medio ambiente debido al riesgo que para estos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos representa la misma actividad de aspersión. En este sentido, cualquier decisión administrativa y judicial sobre su implementación deberá tener en cuenta los parámetros fijados en esa sentencia.

2.5. Contenido y alcance del derecho a la participación en materia ambiental. Reiteración de jurisprudencia

46. A partir de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano amplió los espacios de participación ciudadana mediante el modelo de democracia participativa. Este procura otorgar a cada ciudadano la posibilidad de participar no solo en las elección de sus representantes, sino también a tomar parte activa en los distintos escenarios de carácter público donde tenga algo que manifestar en relación con un asunto que le afecte (arts. 2 y 40.2 CP).

47. Uno de esos escenarios es la participación ciudadana en materia ambiental. El artículo 79 de la Constitución establece que “[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”¹²⁰.

¹¹⁹ Estas condiciones para la reanudación del PECIG están consignadas en al ordinal cuarto de la parte resolutiva de la Sentencia T-236 de 2017.

¹²⁰ En el ámbito internacional, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se refiere al derecho a la participación en materia ambiental. Concretamente, el principio 22 establece: “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.

Con fundamento en las normas antes citadas, la Corte Constitucional¹²¹ ha establecido que los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones y procesos de planificación de políticas que puedan afectar el ambiente sano y, en particular, en los procesos de licenciamiento ambiental. En la **Sentencia C-535 de 1996**¹²², indicó que, por regla general, la participación ciudadana debe ser previa y adquiere mayor relevancia en los eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al ambiente¹²³.

Precisamente, en desarrollo de los presupuestos constitucionales que sustentan la participación en materia ambiental, el legislador expidió la **Ley 99 de 1993**¹²⁴. Esta norma regula los modos y procedimientos para la participación ciudadana en los trámites administrativos relacionados con la afectación del ambiente. Así, permite que cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, pueda intervenir en las actuaciones administrativas relacionadas con permisos o licencias ambientales¹²⁵.

Un espacio de participación contemplado por la referida ley es la audiencia pública ambiental¹²⁶. Concretamente, la norma faculta al Procurador General de la Nación o su Delegado para Asuntos Ambientales, al Defensor del Pueblo, al Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes, cien personas o tres entidades sin ánimo de lucro, para solicitar la celebración de estas audiencias. Y proceden siempre que se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos.

De conformidad con la norma en cita, la realización de la audiencia pública debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) celebrarse ante la autoridad competente que otorga el permiso o licencia ambiental respectiva; (ii) surtirse con anticipación al acto que ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental; (iii) ser convocada por la autoridad administrativa ante la cual se solicita, mediante

¹²¹ Sentencias C-328 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-535 de 1996; M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²² M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²³ “*La participación comunitaria debe ser previa, pues es la mejor forma de armonizar ambas obligaciones estatales, lo cual justifica la existencia de figuras como la licencia ambiental, la cual prevé en su trámite una importante participación de la sociedad civil (...) en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un daño considerable o irreversible al medio ambiente o, en tratándose de las comunidades indígenas, a la identidad y existencia de las mismas, la ley y el gobierno deben asegurar un mecanismo previo de participación comunitaria, pues los costos de la decisión pueden ser muy altos en términos económicos, sociales y humanos*”. Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁴ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁵ Id. Artículo 69.

¹²⁶ Id. Artículo 72.

edicto, con una anticipación de por lo menos 30 días a la toma de la decisión a debatir¹²⁷ y (iv) estar presidida por el jefe de la entidad competente o su delegado.

Así mismo, la ley establece que en el desarrollo de estas audiencias puedan (i) intervenir un representante de los peticionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y organizaciones sin ánimo de lucro que hayan registrado con anterioridad escritos pertinentes al debate; y (ii) recibirse las informaciones y pruebas que se consideren conducentes. Además, prevé que la decisión administrativa que culmine con el procedimiento sea motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia.

48. Además, el **Decreto 1076 de 2015**¹²⁸ reglamentó la celebración de estos espacios de participación. En concreto, el artículo 2.2.2.3.3.3. se refiere a la participación de las comunidades e indica que estas deberán ser informadas sobre el alcance del proyecto, “*con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso*”. De igual modo, advierte que, en caso de requerirse, deberá realizarse consulta previa con las comunidades indígenas y negras tradicionales, siguiendo lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993¹²⁹.

49. El artículo 2.2.2.4.1.2. del mismo decreto prevé el alcance de la audiencia pública ambiental y establece que en ella “*se recibirán opiniones, informaciones y documentos, que deberán tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente. Durante la celebración de la audiencia pública no se adoptarán decisiones. Este mecanismo de participación no agota el derecho de los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos en la actuación administrativa correspondiente*”. Su único párrafo aclara que este espacio de participación “*no es una instancia de debate, ni de discusión*”.

50. En el plano jurisprudencial, la **Sentencia T-361 de 2017**¹³⁰ estableció los tres elementos esenciales que permiten garantizar el derecho fundamental a la participación ambiental. Estos son: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de

¹²⁷ El edicto comunicará la fecha, lugar y hora de celebración y el objeto de la audiencia, y permanecerá fijado en Secretaría por 10 días dentro de los cuales deberá ser publicado en un diario de circulación nacional y en el Boletín de la respectiva entidad.

¹²⁸ “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”

¹²⁹ Ley 99 de 1993, artículo 76: “*De las comunidades indígenas y negras. La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 300 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades*”.

¹³⁰ M.P. Alberto Rojas Ríos. En esta sentencia, la Corte estudió la tutela presentada por algunos ciudadanos en contra del acto administrativo general mediante el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitó el Páramo de Santurbán. Los accionantes indicaron que el trámite administrativo desconoció el derecho a la participación de la comunidad porque, a pesar de que el ministerio había celebrado mesas de concertación, la decisión había sido impuesta por esa autoridad. En ese sentido, alegaban que los espacios de participación que precedieron la expedición del acto administrativo no eran efectivos para garantizar el derecho a la participación de la comunidad.

mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos:

(i) *El acceso a la información.* Esta garantía parte de la premisa de que el acceso a la información por parte de la ciudadanía permite que la calidad de la participación aumente y se obtengan mejores resultados. Para lograrlo, el Estado debe poder suministrar información (i) clara, (ii) completa, (iii) oportuna, (iv) cierta y (v) actualizada sobre la actividad objeto de escrutinio ciudadano. Además debe convocar a los interesados o afectados con la decisión administrativa y difundir amplia y oportunamente la información sobre su propósito y funcionamiento¹³¹.

(ii) *La participación pública y deliberativa.* La participación de la ciudadanía debe ser previa, amplia, pública, deliberativa, consciente, responsable y eficaz; además, debe ser abordada desde una perspectiva local. Esto implica que las autoridades tienen a su cargo el deber de: (i) posibilitar espacios de diálogo previos a tomar decisiones, lo cual no se entiende cumplido con una simple información o socialización; (ii) espacios a los que puedan concurrir los posibles afectados por una medida, para lo cual “*es importante que las autoridades establezcan criterios para identificar actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación en cada situación*”¹³², y así puedan participar activamente los sectores más vulnerables. (iii) Finalmente, dichos espacios deben permitir que las personas puedan comunicar sus argumentos de forma libre y en igualdad de condiciones que los demás participantes, con la pretensión de convencerlos a partir de razones imparciales o no egoístas. Además, el acto administrativo que ponga fin a la actuación debe evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y, en caso de no acogerlas, explicar las razones por las que no se hizo.

(iii) *La existencia de mecanismos para exigir que se realice el derecho a la participación.* Este componente implica la posibilidad de que el titular del derecho acuda, en primer lugar, ante la administración a través de los recursos procedentes en la actuación administrativa y, en caso de un resultado insatisfactorio, ante los jueces para solicitar la protección del derecho a la información pública y a la participación ambiental, mediante la acción de tutela.

51. Finalmente, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cabe destacar que en los espacios que anteceden la expedición de una licencia ambiental, relacionada con los programas de erradicación de cultivos ilícitos, deben otorgarse garantías reforzadas de participación, que permitan construir “*un diálogo genuino entre la autoridad pública y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten*”¹³³. Porque “***la participación no se agota en los espacios de información o socialización de los proyectos, ni en reuniones***

¹³¹ Id. En este sentido, la referida sentencia afirma: “*La participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida. Para garantizar este mandato, las autoridades deben asumir actitud proactiva, de modo que convoquen e inviten a las comunidades interesadas. Así mismo, tienen la obligación de promover una convocatoria pública y abierta (...)*”.

¹³² Id.

¹³³ Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

dirigidas solamente recoger inquietudes de las comunidades. La participación efectiva exige que las autoridades públicas consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren de que dichas razones son comprendidas por las comunidades y personas afectadas. La participación, en este sentido, debe ser un proceso de doble vía” (negrillas propias).

De allí la necesidad de diferenciar **los mecanismos ordinarios de participación y la consulta previa**. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, “[l]a consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas que soportan una afectación directa como producto de una afectación oficial. Esta debe ser realizada siempre que las operaciones de aspersión puedan afectar a las comunidades étnicas, no solamente por impedir los usos ancestrales de la coca, sino en general por afectar sus modos de vida”. Mientras que la “participación, en cambio, es un derecho de todos los colombianos a incidir, mediante el diálogo y la deliberación, en las decisiones que les afectan. El PECIG, en caso de reanudarse, tendría que contemplar espacios efectivos de participación, independientemente de si en cada operación concreta o en el diseño del programa se requiere consulta previa”.

Con base en las consideraciones jurídicas expuestas, la Sala pasa a resolver los problemas jurídicos planteados.

2.6. Análisis del caso concreto

2.6.1. La vulneración del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas que habitan en los municipios que integran los núcleos de operación previstos para el PECIG

52. La presunta vulneración del derecho a la consulta previa alegada por los accionantes de la cuarta tutela se sustenta en el cuestionamiento que se hace a la Resolución 001 de 2020 proferida por el Ministerio del Interior. Este acto administrativo concluye que para la solicitud de modificación del PMA del PECIG no es necesario adelantar consulta previa porque las zonas de influencia de la actividad no coinciden geográficamente con territorios de comunidades étnicas.

53. Contrario al contenido de la referida resolución, los accionantes de la cuarta tutela afirman que un alto porcentaje de las zonas a asperjar se traslape con comunidades indígenas y afrodescendientes, a quienes debe garantizárseles el derecho a la consulta previa en el marco de la modificación del PMA del PECIG. Sostienen que, especialmente, los núcleos de Condoto y Tumaco tienen un traslape en más del 80% de su área con comunidades afrodescendientes.

54. La solicitud de amparo del derecho a la consulta previa fue coadyuvada por la Comisión Colombiana de Juristas, Dejusticia, el Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda y la Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense. Entre otros

argumentos, algunas de estas organizaciones presentan mapas para demostrar que existe una superposición geográfica entre los núcleos de operación del PECIG y varias comunidades étnicas.

55. Por su lado, la Policía Nacional, encargada de implementar el PECIG, sostiene que no es necesaria la consulta previa porque los territorios de comunidades étnicas, titulados o no, están excluidos como zonas de aspersión, por tanto, la actividad no genera una afectación directa.

2.6.1.1. La Resolución 001 de 2020 por medio de la cual el Ministerio del Interior consideró que no era necesario adelantar consulta previa para la modificación del PMA del PECIG

56. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa expidió la Resolución No. 001 del 10 de marzo de 2020¹³⁴. Señala el acto administrativo que el 20 de febrero de 2020, la Policía Nacional, a través del Comandante de Compañías Antinarcóticos de Aspersión Aérea, solicitó a la Dirección de Consulta Previa pronunciarse sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para la modificación del PECIG, localizado en 14 departamentos y 104 municipios.

57. Para resolver, la resolución se apoya en un concepto técnico previamente emitido por el propio ministerio, en donde “*se digitalizaron las bases de datos de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa las coordenadas aportadas por el solicitante con las coordenadas geográficas Datum-Magna-Sirgas, para la “MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE ASPERSIÓN AÉREA”*”. Asimismo, el ministerio precisa que para el ejercicio de análisis cartográfico “*se utilizó la cartografía básica y temática IGAC-2019, lo que permitió constatar que el proyecto se localiza en jurisdicción de los municipios que se enuncian en el encabezado del presente concepto, por lo tanto, es posible continuar con el trámite de la solicitud*”.

58. En seguida, el acto administrativo indica que para definir si procede o no la consulta debe procederse así: (i) verificar la información aportada por el solicitante; (ii) identificar las actividades a desarrollar para el proyecto, obra o actividad, así como (iii) el área específica objeto de intervención; (iv) consultar en bases de datos institucionales¹³⁵ de comunidades étnicas para identificar aquellas que posiblemente sean susceptibles de ser afectadas por el proyecto, obra o actividad; (v) realizar el análisis cartográfico general y en caso de identificar presencia de comunidades étnicas susceptibles de ser afectadas, es preciso determinar sus asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad, el contexto territorial y sus relaciones con el entorno. Finalmente, (vi) adelantar “*el análisis geográfico y establecer[r] si hay coincidencia entre los contextos geográficos del proyecto y la*

¹³⁴ “Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades”.

¹³⁵ El Ministerio del Interior cita como bases de consulta las siguientes: ANT, Ministerio del Interior, alcaldías municipales, Ministerio de Agricultura, ICANH, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y DANE.

comunidad étnica. Como resultado, surgen tres eventos, así: i) si existe coincidencia se emite un concepto que concluirá con la procedencia de la consulta previa con las comunidades étnicas objeto de percibir posibles afectaciones directas; ii) si no existe coincidencia se emite un concepto que concluirá la no procedencia de la consulta previa; iii) si la información no permite determinar la coincidencia, se deberá realizar visita de verificación en campo”¹³⁶.

59. Teniendo en cuenta los parámetros descritos, el Ministerio del Interior analizó la información allegada por la Policía Nacional y concluyó lo siguiente:

- La modificación del PMA del PECIG se localiza en 6 bloques que abarcan 14 departamentos y 104 municipios.
- El ejecutor del programa aportó el área de influencia de conformidad con la reglamentación aplicable, la cual corresponde al área hasta donde se manifiestan los impactos ambientales significativos de la actividad a desarrollar.
- El ejecutor aportó el área de intervención, la cual corresponde al área donde efectivamente se realizará la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea.
- Las áreas de intervención y de influencia no coinciden con comunidades étnicas: “*Que del análisis de la información cartográfica aportada por el ejecutor y de la consulta de las bases de datos institucionales geográficas y alfanuméricas de comunidades étnicas, se estableció que las áreas de intervención y de influencia no coinciden con comunidades étnicas, consideradas estas con o sin un territorio titulado colectivo*” (resaltado propio).

De acuerdo con la referida resolución, los siguientes conceptos resultan relevantes para entender sus conclusiones:

- **Área de influencia:** “*corresponde al área hasta donde se manifiestan los impactos ambientales significativos de la actividad a desarrollar*” (folio 21, Resol. 001 de 2020).
- **Área de intervención:** “*De acuerdo con la mencionada metodología, dicha área corresponde al área en donde efectivamente se realizará la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión área*” (folio 21, Res. 001 de 2020). El área de intervención “*está limitada por el polígono específico de operación, que es donde se determina que se encuentra el objetivo de la actividad y es allí únicamente donde se realizarán las operaciones de erradicación y por ende suceden sus impactos directos*”. (Folio 21, ibidem).

¹³⁶ Folio 20, Resolución 001 de 2020, Ministerio del Interior.

60. En consecuencia, el Ministerio del Interior decidió: “*Que no procede la consulta previa con Comunidades Indígenas, para la: “MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE ASPERSIÓN AÉREA”, localizado en jurisdicción de 14 departamentos y 104 municipios, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo*”.

2.6.1.2. *En los núcleos de operación definidos para la modificación del PMA del PECIG, la Sala constató la presencia de comunidades étnicas y por tanto procede el amparo del derecho a la consulta previa*

61. Aun cuando mediante la Resolución 001 de 2020 el Ministerio del Interior certificó la no presencia de comunidades étnicas en las áreas de influencia definidas para el PECIG, la Sala llega a una conclusión diametralmente opuesta a partir de la revisión del material probatorio recaudado a lo largo de todo el proceso de tutela.

62. *CORANTIOQUIA advirtió y evidenció los traslapes geográficos.* En el expediente de la cuarta tutela se encuentra el concepto técnico¹³⁷ que **CORANTIOQUIA**¹³⁸ envió a la ANLA como respuesta a la invitación a participar en la audiencia pública ambiental. CORANTIOQUIA, como autoridad ambiental del departamento de Antioquia, se refirió especialmente al núcleo 4, “Caucasia”¹³⁹, en tanto integra municipios que hacen parte de ese departamento y, por tanto, de su jurisdicción ambiental.

Al respecto, esa autoridad ambiental señaló:

*“El área de influencia considerara (sic) en el núcleo 4 incluye municipios de la jurisdicción que cuentan con la presencia de comunidades étnicas y afrodescendientes, según la directiva presidencial 01 de 2010, cuando se planeen acciones de erradicación de cultivos ilícitos que puedan afectar a los grupos étnicos, se encuentra dentro de las acciones garantizar el derecho a la consulta previa”*¹⁴⁰.

En el mismo documento, respecto de la manifestación hecha en la solicitud de modificación del PMA del PECIG, según la cual las comunidades étnicas no serán objeto de intervención de aspersión área con glifosato, CORANTIOQUIA advierte lo problemático de tal aseveración, dado que en el estudio ambiental presentado por la Policía Nacional no existe claridad sobre cuáles son esas áreas que no serán objeto de intervención. Así, señala que “*los territorios indígenas constituidos y no constituidos, las áreas de pagamento y las áreas de tránsito de las comunidades no se encuentran debidamente georreferenciadas, ni identificadas, lo cual requeriría*

¹³⁷ Folio 1112.

¹³⁸ Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

¹³⁹ La Sala recuerda que los municipios de Antioquia que integran el núcleo 4 son: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Campamento, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Segovia, Tarazá, Valdivia, Yarumal y Zaragoza.

¹⁴⁰ Folio 1112., expediente 4.

la participación activa, directa, libre e informada de las comunidades étnicas (...)”¹⁴¹.

En consonancia con lo anterior, CORANTIOQUIA destaca que en los municipios de su jurisdicción, como Cáceres, Caucasia, Tarazá, El Bagre, Nechí, Zaragoza, Ituango, Yondó, Segovia y Remedios, se “tiene presencia de 63 resguardos, parcialidades y comunidades indígenas y 72 consejos comunitarios afrocolombianos”¹⁴². Y menciona algunos de ellos: “Jai-Dukama; Jai-Dezabi; Anara; Alto del tigre; Caceres; Trinidad-Eterreo; Luis Cano; La Corona; El Noventa; El Almendro; La Lucha; Río Bagre; El Tigre; El Patio; Jalajala; Boca La Raya; La Dieciocho; entre otros”¹⁴³.

CORANTIOQUIA también presenta un mapa donde “se visualizan las comunidades indígenas, consejos comunitarios afro, resguardos indígenas” identificados por esa corporación “que coinciden con el área de influencia de la aspersión aérea”¹⁴⁴.

63. *La ANLA también evidenció las superposiciones geográficas.* En la Resolución 694 del 14 de abril de 2021, a través de la cual la ANLA aprueba la modificación del PMA del PECIG solicitado por la Policía Nacional, se hace referencia al concepto técnico a través del cual esa autoridad ambiental verificó el cumplimiento de los términos de referencia. A folio 207 del mencionado acto administrativo, en donde se menciona el análisis de las áreas de influencia definidas por el solicitante, la ANLA señala que su equipo evaluador “verificó que no se reportó la totalidad de las áreas de interés estratégico social, político y legal citadas en el documento para la modificación del PMA del PECIG, así como tampoco fue delimitada en todos los casos (total o parcialmente), la franja de 100 metros según lo establecido por el Decreto 1843 de 1991”.

64. En seguida, la ANLA enseña una tabla con “la relación de áreas de interés ambiental y social que se encuentran en superposición parcial o total con el área de influencia del Programa para cada uno de los Núcleos de Operación, según la identificación realizada por el equipo técnico de la ANLA, las cuales deberán ser identificadas, localizadas y georreferenciadas con el fin de evitar su intervención con las actividades de aspersión aérea. La información correspondiente deberá ser entregada en los correspondientes Planes de Manejo Ambiental Específicos”.

65. Además, la autoridad ambiental indica que el solicitante “no reportó la totalidad de las áreas de interés estratégico, social, político y legal, que, se habían establecido para su exclusión de acuerdo con los criterios establecidos para la definición del área de influencia del Programa para cada uno de los Núcleos de Operación identificados en la solicitud de modificación del PMA del PECIG”.

¹⁴¹ Folio 1113, expediente cuarta tutela.

¹⁴² Id.

¹⁴³ Id.

¹⁴⁴ Folio 1116, Id.

66. Respecto de lo anterior es importante identificar qué se entienden por áreas de interés estratégico. Según el trámite administrativo iniciado ante la ANLA para la modificación del PAMA del PECIG, dichas áreas corresponden a los siguientes sitios o estructuras:

“-Para los medios abiótico y biótico: Áreas SINAP (Sistema de Parques Naturales Nacionales (PNN)), Parques Naturales Regionales (PNR), Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI), Reservas Forestales Protectoras (RFP), Distritos de conservación de suelos, áreas de recreación, Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC), Manglares, Humedales Ramsar y Páramos.

-Para el medio socioeconómico: Áreas en donde se ubican territorios de comunidades étnicas en especial por los consejos comunitarios dentro de los cuales se identifican cultivos ilícitos, incluyendo parcialidades, corredores de paso de las comunidades, áreas de pagamentos, centros poblados y cabeceras municipales”.

67. Volviendo al análisis realizado por la ANLA en relación con dichas áreas y su traslape parcial o total con el área de influencia del PECIG para cada uno de los núcleos de operación, se muestra un cuadro, que puede ser consultado en el folio 207 del mencionado acto administrativo, y que para efectos del **análisis de la vulneración del derecho a la consulta previa**, la Sala **considera pertinente citar en su totalidad porque permite ilustrar las superposiciones geográficas**:

MEDIO	CATEGORÍA	NOMBRE ÁREA	FUENTE	OBSERVACIONES
Núcleo 1: San José				
Físico-Biótico	PNN	Sierra de la Macarena	RUNAP	Superposición parcial
Socioeconómico	Resguardo Indígena	El Refugio	ANT / PONAL	Superposición parcial
		La Sal	ANT / PONAL	Superposición parcial
		Panure (Venezuela)	ANT	Superposición parcial
		Naexal Lajit del Pueblo Jiw	PONAL	Superposición parcial
		Naexal Latj	PONAL	Superposición parcial
Núcleo 2: Caquetá-Putumayo				
Físico-Biótico	RNSC	El Danubio	RUNAP	Superposición total
		Hacienda Villa Mery	RUNAP	Superposición total
Socioeconómico	Resguardo	Honduras	ANT /	Superposición

	<i>Indígena</i>		<i>PONAL</i>	<i>parcial</i>
Núcleo 3: Tumaco				
<i>Físico-Biótico</i>	<i>DMI</i>	<i>Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
<i>Socioeconómico</i>	<i>Resguardo Indígena</i>	<i>Cerro Tijera</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Cerro Tijeras</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Chimborazo</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Honduras</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>TCCN</i>	<i>Alto Mira y Frontera</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Bajo Mira y Frontera</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>El Progreso del Río Nerete</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Guapí Abajo</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>La Voz de Los Negros</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Negros Unidos</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Sanquianga</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Unión Río Caunapi</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
Núcleo 4: Caucasia				
<i>Físico-Biótico</i>	<i>DRMI</i>	<i>Alto de Ventanas</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Ciénagas Corrales y el Ocho</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición total</i>
		<i>Ciénagas El Sapo y Hoyo Grande</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Del Complejo de Humedales de Ayapel</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Del Humedal San Silvestre</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Serranía de los Yariguies</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>

Socioeconómico	Resguardo Indígena	<i>Carupia</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Carupia (Embera Chami)</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>El Noventa</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>La Lucha</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>La Lucha de los Pueblos Zenú</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Puerto Bélgica</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Puerto Bélgica Las Palmas</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
		<i>Resguardo Indígena El Noventa</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>

Núcleo 5: Catatumbo

<i>Físico-biótico</i>	<i>RNSC</i>	<i>Gualanday</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición total</i>
-----------------------	-------------	------------------	--------------	----------------------------

Núcleo 6: Condoto

Socioeconómico	<i>DRMI</i>	<i>Serranía de Los Paraguas</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>RNSC</i>	<i>San Antonio</i>	<i>RUNAP</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>TCCN</i>	<i>ACADESÁN</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>TCCN</i>	<i>Istmina y parte del Medio San Juan</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>TCCN</i>	<i>Mayor de la Cuenca Media y Alta del Río Dagua</i>	<i>ANT</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>TCCN</i>	<i>Mayor de Nóvita</i>	<i>ANT / PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>Resguardo Indígena</i>	<i>Cañón Río Pepitas</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>
	<i>Resguardo Indígena</i>	<i>U'SE YAAKXNXISA</i>	<i>PONAL</i>	<i>Superposición parcial</i>

		<i>El Nuevo Despertar</i>		
<p><i>ANT: Agencia Nacional de Tierras PONAL: Policía Nacional PNN: Parque Nacional Natural RNSC: Reserva Nacional de la Sociedad Civil DMI: Distrito Nacional de Manejo Integrado DRMI: Distrito Regional de Manejo Integrado TCCN: Territorios Colectivos de Comunidades Negras Superposición parcial: No se descontó completamente el área o la franja de 100 metros (Decreto 1843 de 1991) Superposición Total: El Área está completamente inmersa en el Área de Influencia</i></p>				

Fuente: Resolución 694 del 14 de abril de 2021 (folio 207)

Sobre el particular, la ANLA concluye: “*con la finalidad de evitar posibles afectaciones directas que pudieran llegar a causarse sobre estas comunidades étnicas por causa de las aspersiones aéreas, y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 380 del 12 de abril de 2021, la Policía Nacional deberá presentar con la radicación de cada uno de los Planes de Manejo Ambiental Específicos, PMAE de los polígonos de aspersión dentro de cada uno de los Núcleos de Operación del Programa, el pronunciamiento correspondiente de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior respecto de la procedencia o no de la Consulta Previa. Con base en lo anterior será posible confirmar y descartar posibles vulneraciones al derecho de comunidades étnicas a la Consulta Previa y garantizar la adopción de las medidas preventivas correspondientes antes del inicio de las operaciones de aspersión*”.

Por tanto, según información suministrada por la ANLA, existen coincidencias geográficas entre los núcleos operativos de San José, Tumaco, Caucasia y Condoto con algunos resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.

68. Para la Sala, lo anterior significa que la ANLA reconoce la potencial afectación directa de la actividad de aspersión área con glifosato sobre algunos resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras que se traslanan con el área de influencia definida por la Policía Nacional. Aunque la observación “*Superposición parcial*” signifique en este contexto que “*No se descontó completamente el área o la franja de 100 metros*”, situación que puede entenderse como una superposición o traslape no muy significativo entre los núcleos de operación y territorios de comunidades étnicas, lo cierto es que ello significa que la aspersión ocurriría muy cerca de estos últimos y, por tanto, existe la posibilidad de afectarlos de manera directa.

69. La observación realizada por la ANLA confirma las advertencias de CORANTIOQUIA acerca del traslape entre las áreas de influencia de la actividad de aspersión aérea con glifosato y territorios donde están asentadas comunidades étnicas. Lo cual corrobora lo afirmado por algunos coadyuvantes de la acción de tutela y los accionantes, quienes mediante mapas también llegaron a la conclusión de que dicho traslape se presenta y que para la Sala no existe duda alguna de que así es.

Así las cosas, la autoridad ambiental no podía tomar una decisión acerca de la modificación del PMA del PECIG sin que antes se realizara el proceso de consulta previa a todas las comunidades étnicas susceptibles de verse afectadas con la actividad de aspersión, teniendo en cuenta que ella misma advirtió traslapes parciales entre esos grupos y las áreas de influencia del proyecto. Esto teniendo en cuenta, además, que mediante el Auto No. 12009 del 30 de diciembre de 2019, esa entidad, al dar inicio formal al trámite administrativo ambiental para la modificación del PMA del PECIG, advirtió que “[s]i en desarrollo del trámite de modificación solicitada, se constata la existencia de territorios colectivos o comunidades negras y/o resguardos indígenas en el área objeto de estudio de la modificación de la actividad, será necesario que la Policía Nacional dé aviso por escrito al Ministerio del Interior-Dirección de Consulta Previa con copia a esta Autoridad, para que se dé cumplimiento a la realización del proceso de consulta previa de que trata el artículo 330 de la Constitución Política (...)”¹⁴⁵.

70. Esta información debió ser suficiente para suspender el trámite de modificación del PMA del PECIG, de modo que la Policía Nacional informara sobre dicho hallazgo al Ministerio del Interior para que este último, en el marco de sus competencias, acompañara el adelantamiento del proceso de consulta previa.

71. Para la Sala, las observaciones formuladas por CORANQTIOQUIA en su concepto técnico, previa a la realización de la audiencia pública ambiental, así como las hechas por la ANLA en la resolución descrita, son prueba contundente de que sí existe presencia de comunidades étnicas en las áreas de influencia del PECIG y, por tanto, debieron ser consultadas en el marco del trámite de modificación del plan de manejo ambiental previsto para esa actividad.

72. Además, la Sala considera que se trata de medios de convicción idóneos y suficientes para probar la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa en el caso concreto. En efecto, la información está consignada en documentos técnicos proferidos por autoridades ambientales cuyo contenido no fue desvirtuado por ninguna de las partes o intervenientes. En el caso del CORANTIOQUIA, su experticia como autoridad ambiental en el departamento de Antioquia es indicativo de que conoce su jurisdicción. Esto otorga credibilidad a las afirmaciones plasmadas en su informe sobre la presencia de grupos étnicos en los municipios que integran el núcleo de operación número 4 y que hacen parte de esa entidad territorial. En el mismo sentido, la Sala considera fiables los hallazgos de la ANLA en relación con el mismo punto, toda vez que se fundan en bases de datos institucionales que le permiten cruzar gran cantidad de datos para determinar la presencia de comunidades étnicas en casi todos los núcleos de operación del PECIG.

73. Es por todo lo anterior que le asiste razón a los accionantes e intervenientes que consideraron vulnerado el derecho fundamental a la consulta previa con la expedición de la Resolución 001 de 2020 por parte del Ministerio del Interior. La

¹⁴⁵ Folio 16, Auto 12009 de 2019, ANLA.

información estadística, cartográfica y conceptual suministrada por ellos¹⁴⁶, acerca de la presencia de comunidades étnicas en los municipios que conforman los núcleos operativos, fue confirmada por la Sala a partir de los elementos probatorios ya mencionados y analizados.

74. Finalmente, la Sala no ignora que mediante el Decreto 380 del 12 de abril de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho estableció que la Policía Nacional deberá presentar Planes de Manejo Ambiental Específicos (PMAE) para cada polígono de intervención¹⁴⁷ y tales planes deberán estar acompañados de la certificación de la Dirección de Consulta Previa, que determine la procedencia o no de la consulta previa.

Aun así, para la Sala, la obligación de verificar si procede o no la consulta previa en cada PMAE no significa que la garantía de este derecho, en el marco del PMA general, deba postergarse en espera de ocurrencia de hechos futuros e inciertos, como una segunda certificación del Ministerio del Interior respecto de cada polígono de operación definido en los PMAE. Esto por cuanto es poco probable que en cada PMAE la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior concluya que debe realizarse una consulta, dado que ni siquiera llegó a dicha conclusión al revisar los núcleos de operación que están integrados por municipios, área geográfica mucho más grande que los polígonos de aspersión. En otras palabras, si ese ministerio no advirtió la presencia de comunidades étnicas en ninguno de los núcleos de operación, cuya unidad mínima geográfica era el municipio, es poco probable que llegue a una conclusión diferente al analizar una unidad geográfica menor, como lo pueden ser los polígonos de operación.

Por lo anterior, la Sala concluye que la garantía del derecho a la consulta previa no puede postergarse hasta la eventual verificación que se haga en los PMAE. La vulneración evidenciada del mencionado derecho fundamental requiere del juez constitucional acciones de protección inmediatas e inaplazables, premisa esencial de la acción de tutela. En ese sentido, más adelante la Sala definirá las medidas judiciales necesarias para proteger el mencionado derecho fundamental.

¹⁴⁶ Se trata de los siguientes medios de prueba allegados por accionantes, intervinientes y coadyuvantes, indicativos de la presencia de comunidades étnicas en los núcleos operativos: (i) Anexo presentado por la RedHPana en escrito allegado el 3 de mayo de 2021 a la Corte Constitucional (folios 33 y 34, expediente Corte Constitucional); (ii) el oficio de coadyuvancia de la Comisión Colombiana de Juristas a la acción de tutela bajo revisión (folios 1014 a 1030, expediente completo primera instancia); (iii) el escrito de impugnación presentado por los accionantes de la primera tutela (folios 1340 a 1350, expediente completo primera instancia); (iv) el escrito de impugnación presentado por el secretario técnico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI (folios 1396 a 1423, expediente completo primera instancia); (v) Certificación No. 470 del 10 de septiembre de 2019 expedida por el Ministerio del Interior, luego de la solicitud que presentó la Policía Nacional para verificar la presencia o no de comunidades étnicas en las áreas del proyecto “programas de erradicación de cultivos ilícitos”.

¹⁴⁷ En la Resolución 0694 de abril de 2021, la ANLA alude a varios términos usados por la Policía Nacional en el plan de manejo ambiental propuesto para el PECIG. Uno de ellos es el de polígonos de operación, pero no se define su contenido. No obstante, se usa de manera sinónima con los términos polígonos de aspersión o polígonos de coca. Por tanto, es viable afirmar que un polígono de operación es el terreno previamente definido en donde se pretende ejecutar la aspersión con glifosato por existir una cultivo de coca.

2.6.2. La vulneración del derecho a la participación de los ciudadanos que habitan en los municipios que integran los núcleos de operación previstos para el PECIG

75. Inicialmente, los accionantes consideraron vulnerado su derecho a la participación porque la ANLA previó la celebración de manera virtual de tres reuniones informativas y una audiencia pública ambiental en el marco del trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG. A su juicio, dicha modalidad les impide participar de forma amplia, deliberada, efectiva y eficaz. Como medida de protección solicitaron que se garantice la participación presencial de las comunidades. De manera más concreta, los accionantes de la cuarta tutela pidieron que la audiencia ambiental se llevara a cabo cuando existieran condiciones sanitarias y de movilidad mínima para poder ejercer el derecho a la participación.

En el trámite de revisión, los demandantes e intervinientes argumentaron que, con posterioridad a que se profirieran las decisiones que concedieron el amparo, las actuaciones desplegadas por la ANLA y la Policía Nacional violaron el derecho a la participación. En concreto, indicaron que: (i) los medios de información usados por la Policía eran insuficientes para explicar las consecuencias que podían tener las aspersiones con glifosato, como ya se había establecido en las decisiones de instancia; (ii) durante la audiencia pública del 19 de diciembre de 2020 se interrumpió la transmisión durante unos minutos; y (iii) habilitaron pocos puntos para celebrar reuniones informativas y esa circunstancia impidió que las personas concurrieran a esos espacios de reunión porque era necesario realizar largos desplazamientos.

Por lo tanto, corresponde a la Sala establecer si la ANLA vulneró el derecho fundamental a la participación de los accionantes al celebrar 17 reuniones y una audiencia pública semipresencial los días 19 y 20 de diciembre, con 16 sedes alternas presenciales y transmisión por televisión, radio y redes sociales, con la posibilidad de participar por varios medios.

Tal y como se estableció en esta sentencia, el derecho a la participación ambiental comprende la protección de tres garantías específicas: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.

En este caso, los argumentos de los intervinientes apuntan a demostrar que las autoridades demandadas desconocieron los primeros dos componentes del derecho a la participación ambiental. Por esa razón, la Sala analizará el contenido de cada uno para determinar si se presentó la vulneración alegada.

2.6.2.1. El acceso a la información

76. La Sala considera que este componente de la participación está acreditado porque las autoridades accionadas cumplieron con el deber de (i) convocar e invitar

a las comunidades interesadas y (ii) difundir amplia y oportunamente su propósito y funcionamiento.

Acciones encaminadas a convocar e invitar a las comunidades interesadas. Con posterioridad a la sentencia de tutela de segunda instancia¹⁴⁸, la ANLA realizó dos convocatorias.

En la primera, mediante edicto del 24 de julio de 2020, convocó a tres reuniones informativas para los días 11, 13 y 15 de agosto, así como a la audiencia pública ambiental que se llevaría a cabo el 1º de septiembre.

Además, por edicto del 24 de julio de 2020 se señalaron las siguientes actividades complementarias para el acceso a la información: la disposición de los documentos físicos en las estaciones de policía de los 104 municipios, cuatro videos resumen de tales documentos, un video sobre el procedimiento de aspersión aérea, un banco de preguntas y respuestas frecuentes, una cartilla didáctica, un link con los anexos del estudio ambiental, y un audiolibro de cinco minutos con los principales elementos de la modificación del PMA-PECIG. El 27 de julio de 2020, la Policía fijó el edicto en los principales centros públicos de abastecimiento y estaciones de policía de los 104 municipios del área de influencia del PECIG. Y del 25 al 27 de julio de 2020, la Policía entregó 4.775 copias en físico del edicto del 24 de julio, en sitios concurridos de acceso público, como plazas de mercado, casas de justicia, concejos municipales, parques principales y centros de salud, de los 104 municipios interesados.

La segunda convocatoria se hizo mediante edicto del 13 de noviembre de 2020¹⁴⁹, en el que la ANLA convocó a 17 reuniones informativas presenciales y a la audiencia pública ambiental. La Policía fijó el edicto en las alcaldías municipales, personerías municipales y corporaciones autónomas regionales de los 104 municipios, y emitió 462 comunicaciones oficiales dirigidas a autoridades del orden nacional y territorial. Además, dispuso la publicación del edicto en el diario La República, de circulación nacional, así como en la página web de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Del 17 de noviembre al 3 de diciembre de 2020, la Policía dispuso la transmisión de seis cuñas radiales de invitación a las reuniones informativas (una por núcleo), así como una cuña radial de invitación a la audiencia pública ambiental.

De acuerdo con lo anterior, la Policía convocó a los ciudadanos a través de distintos medios de comunicación de amplia difusión, edictos fijados en los centros urbanos y la entrega física del edicto en los lugares más concurridos de las cabeceras municipales. En ese orden de ideas, se advierte que la Policía Nacional hizo un llamado amplio a las comunidades, capaz de llegar a los 104 municipios que tenían interés en el trámite, con el fin de que pudieran ejercer su derecho a la participación.

¹⁴⁸ Proferida el 20 de julio de 2020.

¹⁴⁹ Disponible en: https://www.anla.gov.co/documentos/ciudadania/03_partic_ciudadana/aud-pub/Edi-aut/17-11-2020-anla-edicto_lam0793_nov_13.pdf

Ahora bien, en el trámite de revisión, el señor Adolfo León López Zapata afirmó que en ningún corregimiento del Municipio de Policarpa se realizó la divulgación ni se invitó por correo electrónico a la comunidad para participar en los espacios virtuales o presenciales. Sin embargo, la respuesta de la señora María Esperanza García Meza demuestra lo contrario, pues expresamente indicó que “*la mayoría de asociados*”¹⁵⁰ estuvieron enterados de la realización de la audiencia por información disponible en la Alcaldía de Policarpa. Por lo tanto, la Sala encuentra demostrado que los canales de comunicación usados para informar a los ciudadanos de Policarpa sobre las reuniones y audiencias sí fueron efectivos para garantizar el derecho a la información. Esto implica que los demandados cumplieron la obligación de convocar a los interesados a participar en el trámite de modificación del PECIG.

Acciones encaminadas a difundir amplia y oportunamente la información relacionada con el PMA del PECIG y el propósito de la audiencia pública Ambiental. Para ello, la ANLA y la Policía realizaron varias actuaciones.

En la primera convocatoria, correspondiente al edicto del 24 de julio de 2020, se llevaron a cabo las siguientes actividades complementarias para realizar el acceso a la información: en las estaciones de policía de los 104 municipios estuvieron a disposición de la ciudadanía los documentos físicos de modificación del PMA del PECIG, y a través de la Policía se difundieron: (i) cuatro videos resumen de tales documentos, (ii) un video sobre el procedimiento de aspersión aérea, (iii) un banco de preguntas y respuestas frecuentes, (iv) una cartilla didáctica, (v) un *link* con los anexos del estudio ambiental, y (vi) un audiolibro de cinco minutos con los principales elementos de la modificación del PMA-PECIG.

Por su parte, en la segunda convocatoria, relativa al edicto del 13 de noviembre de 2020, la Policía entregó 104 kits informativos a la comunidad a través de los comandantes de las estaciones de policía de los 104 municipios. Los kits contenían:

- 30.000 cartillas didácticas dirigidas a las comunidades (288 cartillas por municipio).
- 30.000 volantes informativos dirigidos a las comunidades (288 volantes por municipio).
- 10.400 volantes de invitación dirigidos a las comunidades (100 volantes por municipio).
- 520 copias del edicto (5 por municipio).
- 17 pendones informativos (uno para cada sitio de las reuniones informativas).
- 30 copias de los estudios ambientales del PMA del PECIG, dirigidas a las comunidades étnicas.

¹⁵⁰ Respuesta de María Esperanza García Meza al auto de pruebas, folio 10, expediente digital T-8.020.871.

El 3 de diciembre de 2020, la Policía socializó las herramientas didácticas contenidas en un kit digital (cartilla didáctica, audiolibro, banco de preguntas, infografías y videos), a través de 226 grupos de *WhatsApp* de las redes de participación cívica y de las comunidades, en cada uno de los municipios. Los integrantes de los 226 grupos suman un total de 16.570 personas. Además, la Policía hizo presencia en 96 grupos focales, lo cual le permitió socializar el PMA del PECIG y las herramientas didácticas a 3.644 participantes. Finalmente, la Policía contactó a quince comunidades étnicas y les hizo llegar de forma física los cuadernillos con el estudio ambiental sobre el PMA del PECIG.

En particular, la Policía elaboró dos videos que resumen la modificación del PMA del PECIG¹⁵¹. El primero se refiere a la modificación general y tiene una duración de 44 minutos con 24 segundos. En el video se discuten los principales elementos de la modificación propuesta por la Policía entre una ingeniera de recursos hídricos, una doctora en biología y un oficial de la Policía encargado de las aspersiones aéreas con glifosato. El segundo video es una discusión entre un presentador y el teniente coronel Andrés Rodríguez, responsable de la Policía para la aspersión aérea con glifosato, cuya duración es de 59 minutos con 38 segundos. En tal grabación se abordaron los siguientes temas: (i) impactos del narcotráfico, (ii) descripción de la actividad del PECIG, (iii) delimitación y caracterización del área de influencia, (iv) zonificación ambiental y evaluación de impactos, (v) plan de manejo ambiental y (vi) espacios de diálogo. Adicionalmente, la Policía produjo un video de 3 minutos y 18 segundos en el que explica de manera didáctica la infografía que diseñó sobre la propuesta de modificación del PMA del PECIG¹⁵². En concreto, describe el procedimiento de aspersión aérea con glifosato mediante nueve pasos, que comienzan con la identificación de cultivos ilícitos mediante imágenes satelitales, y culmina con el aterrizaje del avión y la limpieza de las boquillas de aspersión.

En consecuencia, la Sala advierte que la Policía realizó distintas actividades para informar a la ciudadanía sobre la modificación del PMA del PECIG. Sobre este punto, es importante tener en cuenta que en los escritos iniciales de tutela los demandantes indicaron que: (i) los estudios ambientales que se habían adjuntado a la página de internet de la Policía estaban incompletos, (ii) tenían un lenguaje muy complejo, (iii) debían ser leídos a pesar de que muchos ciudadanos no sabían leer, y (iv) sólo podían ser consultados por medios digitales. Pero con posterioridad, estas falencias fueron corregidas de modo que la información se dio a conocer a través de materiales didácticos de fácil comprensión como cartillas, videos informativos y audiolibros, entre otros.

De las pruebas analizadas por la Sala fue evidente que la ciudadanía tuvo acceso a la información sobre la modificación del PMA del PECIG, así: (i) los estudios ambientales completos se publicaron en la página de internet de la ANLA, (ii) su difusión se dio mediante materiales didácticos, como son las cartillas, videos y

¹⁵¹ Disponibles en el siguiente link (referenciado por la ANDJE en su respuesta al auto de pruebas): https://drive.google.com/drive/folders/1IKcPgq_paL1MIHsQY3Jbl_En_rTwEAU9

¹⁵² Disponible en el link: <https://drive.google.com/drive/folders/1PaAhvoLj4tkS47kcB2KiK8obLw7TTzRj>

volantes, (iii) algunas de estas herramientas fueron diseñadas para informar a personas que no supieran leer, y (iv) todo el material estuvo a disposición de los ciudadanos de forma física en los puntos de mayor flujo de personas de cada municipio, a través de grupos focales explicativos de la cartilla didáctica, y mediante los grupos de *WhatsApp* que tienen los habitantes de los municipios con la Policía Nacional. En consecuencia, se garantizó la difusión de los insumos requeridos para que los ciudadanos pudieran formarse una opinión informada sobre los temas que serían objeto de discusión en las reuniones informativas y en la audiencia pública ambiental.

2.6.2.2. La participación pública y deliberativa de la comunidad

77. La Sala debe verificar ahora que la participación de la ciudadanía haya sido previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz. Para ello, la Sala no se centrará en la cantidad y la forma en que fueron dispuestos los espacios para la participación ambiental, sean reuniones informativas o la propia audiencia pública, sino en su calidad y contenido, valorando su capacidad para permitir un diálogo de doble vía.

78. *Las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental* pueden asimilarse a espacios de diálogos previos a la toma de decisiones, dado que se llevaron a cabo con anterioridad a la expedición de la Resolución 0694 de 2021 por parte de la ANLA.

79. *Las reuniones informativas.* De acuerdo con la información recaudada por la Sala, los días 11, 13 y 15 de agosto; 28, 29 y 30 de noviembre; y 1º, 2 y 3 de diciembre se realizaron reuniones informativas; y los días 19 y 20 de diciembre de 2020 se surtió la audiencia pública ambiental. Estos espacios se llevaron a cabo antes de que la ANLA profiriera la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021.

80. En agosto de 2020 se realizaron tres reuniones informativas con once puntos de apoyo presenciales¹⁵³. Las tres diligencias fueron transmitidas por el Canal 13 de televisión con apoyo de lenguaje de señas. Además, se transmitieron radialmente en 77 emisoras públicas y privadas con sintonía en los 104 municipios. Simultáneamente, la Policía puso a disposición de la ciudadanía una línea telefónica gratuita. Por este canal se respondieron 210 preguntas durante la celebración de las reuniones.

81. En tal oportunidad, 245 personas asistieron a los once puntos presenciales destinados para las tres reuniones informativas. Los criterios para seleccionar los once puntos fueron: (i) hacer parte del área de influencia del proyecto, (ii) ser municipio libre de COVID-19 o con baja afectación, (iii) reportar niveles de

¹⁵³ La primera se realizó el 11 de agosto de 2020 para los núcleos 1 y 2 del área de influencia del PECIG. Se destinaron cuatro puntos presenciales: La Macarena (Meta), Cumaribo (Vichada), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). La segunda se realizó el 13 de agosto de 2020 para los núcleos 3 y 6 del área de influencia del PECIG. Se destinaron cuatro puntos presenciales: El Peñol (Nariño), Guapi (Cauca), Nóvita (Chocó) y Sípi (Chocó). La tercera se realizó el 15 de agosto de 2020 para los núcleos 4 y 5 del área de influencia del PECIG. Se destinaron tres puntos presenciales: Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y San José de Cúcuta (Norte de Santander).

seguridad adecuados para la comunidad, (iv) reportar mayores niveles de población, y (v) contar con infraestructura técnica disponible. En cada punto se instaló una pantalla para la proyección de la transmisión y se habilitó un teléfono móvil para la participación de doble vía de la comunidad.

82. En noviembre y diciembre de 2020, se celebraron diecisiete reuniones informativas presenciales, convocadas por edicto del 13 de noviembre de 2020. La ANLA y la Policía celebraron tales reuniones los días 28, 29 y 30 de noviembre, así como los días 1º, 2 y 3 de diciembre de 2020¹⁵⁴. Tales reuniones tuvieron transmisión en vivo mediante *streaming* (*Youtube, Facebook* y *Twitter*) y diferentes frecuencias radiales con cobertura en los 104 municipios del área de influencia del PECIG. Además, se dispuso un teléfono móvil en cada uno de los 17 puntos presenciales para garantizar la participación de doble vía de la comunidad.

83. En las 17 reuniones informativas presenciales, la ANLA informó que los interesados en participar en la audiencia con la presentación de ponencias o escritos podían inscribirse de forma física y digital hasta las 4:00 PM del día 16 de diciembre de 2020, mediante formulario de inscripción digital disponible en la página *web* de la ANLA, a través de la línea telefónica gratuita 018000112998 o de la línea de contacto ciudadano 031-2540100. Igualmente, la ANLA explicó que las personas interesadas se podían inscribir a través de las corporaciones autónomas regionales, las alcaldías y las personerías municipales. Además, anunció que quienes estuvieran interesados en asistir presencialmente a cualquiera de los 17 puntos físicos podían inscribirse por medio de los mismos canales. En caso de querer participar de forma no presencial, las personas debían indicar una línea telefónica para ser contactados en vivo por la mesa directiva de la audiencia pública ambiental.

84. Expirado el plazo para inscribirse, según información suministrada por la ANLA, se obtuvo como resultado un total de 363 personas inscritas. Posteriormente, la Policía llamó a estas personas con el fin de corroborar el medio a través del cual deseaban hacer su exposición o presentación en la audiencia: presencial, llamada telefónica, vía plataforma de teleconferencia, o desde alguno de los sitios o espacios de apoyo. En esta fase, la Policía estableció que 137 personas se habían inscrito para asistir y no para participar. En este sentido, 7 personas intervendrían de manera presencial y otras 7 personas a través de llamada telefónica. Además, 48 personas confirmaron su asistencia a través de la plataforma de teleconferencias Zoom. Finalmente 149 personas no respondieron las llamadas, a pesar de haberse insistido entre dos y tres oportunidades.

¹⁵⁴ El 28 de noviembre de 2020 en San José del Guaviare (Guaviare), La Macarena (Meta) y Cumaribo (Vichada). El 29 de noviembre de 2020 en Florencia (Caquetá), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). El 30 de noviembre de 2020 en Tumaco (Nariño), El Peñol (Nariño) y Guapi (Cauca). El 1º de diciembre de 2020 en Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Barrancabermeja (Santander). El 2 de diciembre de 2020 en San José de Cúcuta (Norte de Santander) y Puerto Santander (Norte de Santander). El 3 de diciembre de 2020 en Nóvita (Chocó), Sipí (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

85. *En cuanto a la audiencia pública ambiental:* la ANLA y la Policía celebraron la audiencia presencial durante los días 19 y 20 de diciembre de 2020, con sede principal en el municipio de Florencia, y con 16 puntos presenciales de apoyo ubicados en los seis núcleos de influencia del proyecto. En cada espacio presencial se habilitó un teléfono móvil para garantizar la participación de doble vía de la comunidad. Además, la audiencia se transmitió por las plataformas de *streaming* y radio. En esta oportunidad, participaron 40 personas. En la sesión del 19 de diciembre de 2020 participaron 28 personas: 19 por derecho propio¹⁵⁵ y 9 inscritos¹⁵⁶. De otra parte, en la sesión del 20 de diciembre participaron 12 personas: 9 por derecho propio¹⁵⁷ y 3 inscritos¹⁵⁸.

86. Pues bien, más allá de las cifras de personas que asistieron y participaron de forma virtual o presencial en las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental, la Sala considera que a pesar de los esfuerzos de la Policía Nacional y de la ANLA, no es posible concluir que en el trámite administrativo ambiental se haya garantizado el derecho a una participación pública y deliberativa de las comunidades que residen en los municipios que conforman los núcleos de operación del PECIG.

87. En cumplimiento de las sentencias de tutela de los jueces de instancia, la ANLA y la Policía Nacional ajustaron la metodología para garantizar la participación ciudadana en los mencionados espacios. En un primer momento, antes de la interposición de la acción de tutela, esas entidades privilegiaron el uso exclusivo de los canales digitales y radiales para transmitir las reuniones informativas y recibir inquietudes mediante llamada telefónica o a través de los chats virtuales. Pero con posterioridad a las decisiones judiciales referidas, acudieron a lo que podría denominarse una estrategia mixta: canales digitales combinado con espacios presenciales.

88. En principio, el giro hacia los espacios presenciales llevaría a considerar que se trató de una participación previa, amplia y deliberativa. En últimas, para los

¹⁵⁵ 1. Diego Trujillo (Procurador delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales - Procuraduría General de la Nación) 2. Diana Ortegón Pinzón (Procuradora Judicial Ambiental y Agrario de Caquetá). 3. Acxan Duque Gámez (Procurador Ambiental y Agrario para el Choco). 4. Mauricio Albarracín Caballero (Subdirector Centro de Estudios de Derecho de Justicia y Sociedad de Justicia). 5. Julio Fierro (Organización TERRAE). 6. Carolina Sorzano López (Bióloga TERRAE). 7. Jhon Fredy Criollo Arciniegas Secretario de Agricultura del Caquetá. 8. Jorge Forero Neme (Abogado Organización ELEMENTA). 9. Jorge Tadeo Oyola (Delegado Personería Municipal Florencia). 10. Gamaliel Álvarez (Delegado CORPOAMAZONIA). 11. Alberto Rivera Balaguera (Procurador Ambiental y Agrario Regional Santander). 12. Lilia Estela Hincapié (Procuradora Ambiental y Agraria Regional Valle del Cauca). 13. Jaime Alberto Gómez Montañez (Procurador Judicial de Cúcuta). 14. Jorge Eliecer Murillo Henao (Personero municipal Calima el Darién). 15. Alex Zambrano (Personero del municipio de Leiva – Nariño). 16. Andrés Felipe Ramírez Restrepo (Alcalde Municipal de Jamundí, Valle del Cauca). 17. Hans Licht (Personería municipal San José de Cúcuta). 18. Andrey Steven Saavedra Forero (Concejal municipio Milán – Caquetá). 19. Mauricio Parra Bayona (Bogotá, asesor Fundación PODIUM).

¹⁵⁶ 1. María Alejandra Vélez Lesmes – Centro de Estudios Universidad de Los Andes. 2. Francisco Estanislao Murillo – Magüí Payan, Nariño. 3. Viviana Farley Sicacha Hernández. 4. Andrés Duque Giraldo – San José del Palmar. 5. Henry Contreras Jaramillo – Geólogo San Gil, Santander. 6. Cristian Camilo Cardona Giraldo – San José del Palmar. 7. Harold Roberto Ruiz Moreno – Pasto, Nariño. 8. Cristian Andrés Vargas Restrepo – Bolívar, Cartagena. 9. Parmenio Arenas Alarcón (Cumaribo – Vichada).

¹⁵⁷ 1. José Obdulio Gaviria (Senador). 2. Rodrigo Burbano (Personero de Balboa – Cauca). 3. Jhon David Ruge Nova (Personero de Calamar – Guaviare). 4. Jhon Pérez (Secretario de Gobierno de Putumayo). 5. Mario Fajardo (Seguridad y Convivencia de Putumayo). 6. Jhon Rojas (Gobernador de Nariño). 7. Ludibia Hernández (Alcaldesa de Paujil – Caquetá). 8. Jair Parra (Personero de Tumaco – Nariño). 9. Diana Ortegón Pinzón (Procuradora Judicial 18 Ambiental y Agraria del Caquetá).

¹⁵⁸ 1. Hernán Cadavid – Ciudadano. 2. Luisa Camacho – Casuarito, Vichada. 3. Jorge Mosquera Elías – Representante Legal Asocomunal de Argelia, Cauca.

accionantes, el ideal de participación implicaba la presencialidad. No obstante, para la Sala, dicho esfuerzo no constituye una garantía plena del derecho a la participación, porque a pesar de que se llevó a cabo con las restricciones de aforo que la pandemia obligó a adoptar, esta modalidad privilegió a un limitado grupo de ciudadanos que además se encontraban principalmente en los círculos urbanos donde se celebraron los espacios presenciales. Lo cual dejó por fuera a quienes residen en la ruralidad, a horas de distancia de la cabecera municipal más cercana.

89. Sobre esta limitante, la Sala recibió información de la accionante María Esperanza García Meza, quien como representante legal de la Asociación de Cacaocultores del municipio de Policarpa (Nariño), afirmó que “*la mayoría de los asociados viven en zonas alegadas de la cabecera municipal. La Asociación abarca 5 áreas: Zonas aledañas a la cabecera municipal, Corregimiento de Madrigal, Sánchez, Ejido y San Roque y muchas veredas pertenecientes a estos corregimientos como Sion, Nacederes, El Cerro, Las Canoas, Bravo Acosta, La Palma, Betania, Santa Lucía, entre otros. // Algunos de estos lugares están a una distancia de 8 a 10 horas de la cabecera municipal, y para llegar a ellos hay que transportarse, en carro, luego lancha, luego caballo*”¹⁵⁹.

90. El problema evidenciado es replicable en cada uno de los municipios que integran los núcleos de operación definidos para el PECIG. Por tanto, la Sala estima que la semipresencialidad, limitada por la pandemia, no es sinónimo de garantía de la participación ambiental, especialmente en el componente deliberativo.

91. Continuando con el análisis de este componente y en relación con la utilización de las tecnologías de la información, la Sala es consciente de que varias normas en el ordenamiento jurídico nacional permiten la implementación de dichas herramientas tecnológicas en los procedimientos administrativos¹⁶⁰. La ANLA destacó las ventajas de estas herramientas al considerar que los diferentes canales de acceso permiten romper “*las barreras frente a la conectividad digital*”¹⁶¹. A su juicio, “*si bien el acceso a las plataformas digitales puede ser un obstáculo para las comunidades más apartadas, contar con otras alternativas tecnológicas como son: las líneas telefónicas de celular y fijas y la transmisión radial en una apuesta sin precedentes permiten garantizar una participación libre, informada y productiva*”¹⁶². Todo lo anterior, “*bajo el entendido de que la radio y la línea*

¹⁵⁹ Folio 9, informe María Esperanza García, expediente digital T-8020871.

¹⁶⁰ En este sentido, (i) la Ley 962 de 2005 faculta a las entidades públicas para emplear cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa (art. 6); (ii) la Ley 1341 de 2009 prevé un deber de promoción de las tecnologías y señala que estas deben servir al interés general (art. 2); (iii) la Ley 1437 de 2011 contempla la celebración de audiencias por medio electrónicos (art. 35) siempre que se asegure el uso alternativo de otros procedimientos (art. 53) y (iv) la Directiva Presidencial No. 2 de 2020 dispone que, para evitar el contagio por la pandemia del COVID-19, se deberá propender por realizar reuniones virtuales mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, acudir a canales virtuales institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales, para realizar conversatorios, foros, congresos o cualquier tipo de evento masivo, y adoptar las acciones que sean necesarias para que los trámites que realicen los ciudadanos se adelanten prioritariamente a través de los medios digitales.

¹⁶¹ Folio 594, expediente cuarta tutela.

¹⁶² Id.

telefónica están principalmente orientados a las comunidades rurales, mientras que los medios virtuales complementarios están destinados principalmente para los ámbitos urbanos donde hay mayor acceso a la conectividad de internet”¹⁶³.

92. El argumento de la ANLA parece reconocer que para el mundo rural están la radio y la línea telefónica, mientras que para el urbano, internet. Esta afirmación admite dos cuestionamientos: primero, la radio y las llamadas son formas de comunicación que impiden percibir imágenes y, por tanto, captar completamente toda la información visual sobre aspersión aérea que era presentada en las audiencias semipresenciales. Segunda, el internet se enfoca en zonas urbanas desde donde es ideal que la gente participe, pero no es posible determinar que las personas que residen en los municipios que integran los núcleos de aspersión cuenten con una conectividad que permita su participación a través de este medio.

93. Es más, la participación por redes sociales en las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental no permite establecer si las personas que formularon inquietudes por esos medios residen en los municipios que integran los núcleos de operación del PECIG. Por tanto, no resulta ser un medio idóneo para garantizar la participación activa y eficaz de esas comunidades.

94. La Sala aclara que los medios digitales de transmisión, como los canales de Youtube y Facebook de la ANLA y de la Policía Nacional, pueden resultar idóneos en escenarios de difusión masiva para ciudadanos que cuentan con servicio de internet. Pero lo que no se comparte de dicha metodología es que se trata de un enfoque que excluye a toda la población que no cuenta con facilidades o ninguna posibilidad de tener internet fijo de banda ancha. La defensa de los canales digitales que requieren el acceso a internet no tiene en cuenta que en Colombia la brecha digital aún es muy amplia. De acuerdo con el DANE¹⁶⁴, para 2019, el 51,9% de los hogares poseía conexión a internet: 61,6% para las cabeceras municipales y 20,7% en centros poblados y rural disperso. Según las cifras de la misma entidad¹⁶⁵, en los departamentos donde tiene incidencia el PECIG se registran los siguientes porcentajes de conexión a internet: Guaviare (24,6%); Meta (55,2%); Vichada (5,2%); Caquetá (38,7%); Putumayo (18,7%); Nariño (36,8%); Cauca (30,8%); Antioquia (59,0%); Bolívar (30,9%); Córdoba (28,7%); Santander (60,0%); Norte de Santander (45,1%); Chocó (16,6%) y Valle del Cauca (69,4%).

95. La Sala no cuestiona que los medios tecnológicos estén autorizados y que en abstracto permitan ampliar la cobertura del acceso a la información, pero ello no ocurre en este escenario donde no hay garantía de conectividad a internet para la gran mayoría de personas que habitan en las zonas rurales y urbanas de los municipios que hacen parte de los núcleos de operación definidos por la Policía Nacional. Además, el derecho a la participación, al ser de raigambre constitucional, debe ajustarse a las condiciones de la Colombia rural mientras no existan garantías de que todos cuentan con acceso continuo y de calidad a internet. Mientras ello no

¹⁶³ Id.

¹⁶⁴ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2019.pdf

¹⁶⁵ Id.

ocurra, son las entidades del Estado las que deben adaptarse a la realidad material de la población y diseñar estrategias que garanticen la participación efectiva de las comunidades en donde se desarrollarán los proyectos. Incluso si esto implica aplazar la realización de los espacios de participación ambiental hasta tanto se levanten las medidas sanitarias que limitan las reuniones masivas.

96. En este caso, la ANLA debió valorar las advertencias que múltiples organizaciones civiles y organismos de control le hicieron acerca de la poca cobertura de internet y telefonía en los lugares apartados de los mencionados municipios. En vez de proseguir con una metodología que no permitía determinar a cuántos y a qué ciudadanos de esos municipios llegaba la información, debió suspender el proceso hasta que el ejercicio del derecho a la participación por parte de esa ciudadanía pudiera ejercerse de manera amplia, deliberada y eficaz, en sitios cercanos a sus domicilios y con presencia de las autoridades públicas encargadas de decidir sobre el PMA del PECIG.

97. En línea con la ANLA, la ANDJE considera que los ciudadanos tienen el deber constitucional de colaborar con las autoridades y en esa medida hacer los esfuerzos necesarios para acceder a un radio o un dispositivo con internet para poder seguir la audiencia. A su modo de ver, se trata de cargas mínimas para ejercer sus derechos y contribuir significativamente al cumplimiento de la función administrativa. Para la Sala, tal argumento no es de recibo. Un deber de tal naturaleza se materializa en la medida en que se cuenten con las herramientas para ello. En un contexto de pandemia, donde el acceso a internet se posicionó como una herramienta de primera necesidad para sostener las comunicaciones no presenciales en el trabajo y en la vida diaria, es desproporcionado atribuir el incumplimiento de tal deber a las comunidades potencialmente afectadas por la aspersión, cuando no se tiene certeza de sus condiciones materiales de vida y de las posibilidades reales de acceder a dichos medios de comunicación de forma inmediata.

98. Al respecto, en el marco de las labores de socialización del PMA del PECIG, la Policía Nacional visitó las comunidades de los municipios que integran los núcleos operativos. El resultado de esas visitas está plasmado en la Resolución 0694 de 2021. Así, por ejemplo, en cuanto a Tumaco se afirma que “[l]as condiciones de marginalidad, pobreza y exclusión de los habitantes de la zonas rurales del municipio se han convertido en los factores que propician de cultivos ilícitos que son considerados como la única fuente empleo e ingresos para dichos habitantes rurales”¹⁶⁶. En seguida, señala que “[l]as zonas rurales del municipio no cuentan con adecuados servicios sociales (escuelas, puestos de salud, centros de recreación), ni cuentan con servicios de saneamiento básico (acueducto, alcantarillado), de energía y vías de acceso”¹⁶⁷. Esta es tan solo una muestra de las dificultades que los pobladores de las zonas de influencia de la actividad de aspersión en relación pueden tener para acceder a herramientas tecnológicas de

¹⁶⁶ Folio 213, Resolución 0694 de 2021, ANLA.

¹⁶⁷ Id.

comunicación que les permitan participar de forma activa en las reuniones informativas y en la audiencia pública no presencial.

99. En suma, la prioridad de la garantía del derecho a la participación debe contar con un enfoque que vaya desde lo particular a lo general, en el entendido que son las comunidades de los municipios directamente afectados con el proyecto o actividad respecto de quienes se debe garantizar con plenitud el ejercicio del derecho a la participación. Y luego sí, disponer de los medios necesarios para que el resto de ciudadanía interesada pueda tener conocimiento del trámite adelantado, a efectos de que también pueda garantizarse su participación.

Finalmente, la Sala estima que al haberse constatado la vulneración del derecho a la participación ambiental por no haberse garantizado a la comunidad en forma pública y deliberativa, resulta suficiente para conceder el amparo de este derecho fundamental y adoptar medidas para su protección. Por ello, considera innecesario continuar con el análisis del tercer componente del derecho a la participación, esto es, la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los demás contenidos normativas que constituyen este derecho.

2.6.3. Solicitud de compulsa de copias

100. El ciudadano Oswaldo Ordóñez Carmona¹⁶⁸, interveniente en el trámite de la tutela, solicitó a la Corte Constitucional compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura porque, a su juicio, la interposición de tres tutelas que comparten los mismos hechos y pretensiones era temeraria.

101. La Sala no accederá a esa solicitud porque el peticionario parte de un entendimiento equivocado de la temeridad. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la temeridad se configura cuando concurren los siguientes elementos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y (iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista¹⁶⁹.

Estos elementos no están presentes, dado que las tutelas primera, segunda y tercera, aunque comparten un texto casi idéntico y, por lo tanto, hay identidad de hechos y pretensiones, no tiene las mismas partes. En ese sentido, no es posible concluir que en este caso se haya configurado la temeridad, porque de conformidad con el artículo 86 de la Constitución cualquier persona tiene derecho a demandar a las autoridades cuando consideran que han transgredido un derecho fundamental del cual son titulares. En esa medida, la interpretación que propone el interveniente transgrede el derecho de acceso a la administración de justicia de los demandantes, quienes no podrían formular una acción de tutela contra la administración si otra persona hubiera demandado por los mismos hechos antes.

¹⁶⁸ Folios 373 a 390 del expediente 2.

¹⁶⁹ Ver entre otras, sentencias: T-568 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-951 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-410 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2.6.4. Decisión y medidas a adoptar para la protección de los derechos a la consulta previa y a la participación ambiental

102. En primera lugar, la Sala confirmará la decisión de tutela de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en tanto amparó los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación. No obstante, ajustará las medidas de protección allí adoptadas por haberse diseñado para un momento procesal diferente al conocido por la Corte Constitucional. En efecto, para ese entonces no se había adelantado la audiencia pública ambiental y tampoco expedido la Resolución 0694 de 2021.

103. En segundo lugar, la Sala dejará sin efectos la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio del Interior, por haber desconocido el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos que habitan en los municipios que integran los núcleos de operación del PECIG, en el marco del trámite de modificación del plan de manejo ambiental de esa actividad. Así mismo, dejará sin efectos la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021 expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y sus actos previos de trámite dirigidos a la realización de las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental semipresenciales. Esto por desconocer el derecho a la participación de las comunidades campesinas que residen en los municipios donde eventualmente se implementará el PECIG.

104. En tercer término, ordenará a la ANLA, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional adelantar un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que habitan en los municipios que integran los núcleos de operación del PECIG. Siguiendo los parámetros de la Sentencia T-236 de 2017, pero ajustados al presente caso, esas entidades deberán adelantar el proceso conforme estos lineamientos:

- *Objeto de la consulta previa*: su objeto es la modificación del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aérea con el herbicida Glifosato.
- *Procedimiento apropiado*: el deber de consulta previa no se entenderá cumplido a través de los mecanismos ordinarios diseñados para participar en el procedimiento ambiental.

La consulta previa tampoco se asemeja a la “*(...) información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales*”¹⁷⁰. Es necesario que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad, y que esta manifieste a través de sus representantes autorizados su conformidad o inconformidad; además, la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica.

¹⁷⁰ Sentencia SU-039 de 2017.

Antes de llevar a cabo la consulta, deben hacerse conversaciones preliminares con la comunidad concernida, para identificar las instancias de gobierno local, sus autoridades y concertar la metodología que tendrá la consulta.

La consulta debe realizarse antes de que se decida sobre la solicitud de modificación del PMA del PECIG.

El proceso de consulta se regirá por los principios de buena fe y el respeto mutuo. Estos procesos no deben ser manipulados y debe imperar un ambiente de confianza, para lo cual es preciso que las comunidades sean dotadas de información suficiente y oportuna.

Las comunidades étnicas deben estar plenamente informadas de la propuesta y conocer sus implicaciones. Por ello, es preciso que durante el proceso de consulta estén acompañadas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, cada una en el marco de sus funciones y a solicitud de los respectivos grupos.

La consulta debe tener efectos en la decisión a adoptar. La autoridad ambiental debe dar valor a las consideraciones de las comunidades.

En el desarrollo de la consulta deben adoptarse procedimientos apropiados que permitan crear espacios de negociación e intervención de las comunidades étnicas.

Finalmente, es indispensable que la consulta se haga teniendo en cuenta el dialecto y/o lengua de la comunidad étnica afectada.

- *Grado de afectación:* el nivel del grado de afectación no puede definirse únicamente con fundamento en el uso ancestral de la coca. A través de un proceso de interlocución con las autoridades públicas responsables, las comunidades étnicas deben valorar la afectación que la modificación del PMA del PECIG pueda causar sobre sus territorios, sobre su integridad cultural o sobre cualquier aspecto de su cosmovisión. En esa medida, las autoridades públicas involucradas en el proceso de consulta y las comunidades deberán determinar las medidas de restitución, indemnización, satisfacción o rehabilitación que respondan al grado de afectación definido.
- *Mecanismos de seguimiento y exigibilidad de acuerdos:* en el proceso de consulta deberán establecerse mecanismos de evaluación periódica a los acuerdos alcanzados, espacios en donde deberán participar la ANLA, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y los representantes de las comunidades étnicas, así como del Ministerio Público.

- *Implementación de las medidas en casos de ausencia de acuerdos:* 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”¹⁷¹. En todo caso, la decisión no podrá tener como único fundamento la discrecionalidad de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

105. En cuarto lugar, para la protección del derecho fundamental a la participación, la Sala ordenará a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que, en el marco del trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG, programe nuevamente la realización de las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental, con fundamento en las siguientes reglas: (i) se llevarán a cabo de manera presencial siempre que no existan restricciones de aforo con ocasión de las medidas sanitarias para evitar la propagación del Covid-19; (ii) se realizará una reunión informativa por cada departamento donde se implementará el PECIG y la audiencia pública ambiental se llevará cabo en cada uno de los seis núcleos de operación definidos para el PECIG y de manera presencial; (iii) buscará que la participación de los ciudadanos que residen en los municipios que integran los núcleos de aspersión sea amplia, pública, deliberativa, eficiente y eficaz; y (iv) el uso de redes sociales para transmitir las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental será útil como herramienta de difusión masiva, pero no como forma de asegurar la garantía del derecho a la participación. En general, para garantizar la participación amplia por parte de la comunidad que se verá afectada con la decisión, la ANLA adoptará una actitud proactiva. Lo cual significa que en los municipios que integran los núcleos de operación del PECIG, deberá identificar e invitar de manera directa a los principales actores sociales locales, como asociaciones de campesinos o juntas de acción comunal, con el fin de integrarlos eficazmente al proceso de participación.

106. Finalmente, sin perjuicio de que en esta oportunidad el problema jurídico se haya enfocado en la protección de los derechos a la consulta previa y a la participación en materia ambiental, la Sala considera preciso recordar a la ANLA y demás autoridades accionadas y que estén directa o indirectamente involucradas en el procedimiento de modificación del PMA del PECIG, que cualquier decisión administrativa sobre la actividad de aspersión debe considerar y acatar los parámetros constitucionales definidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017, especialmente aquellos relacionados con la aplicación del principio de precaución. Lineamientos jurisprudenciales reiterados en el acápite 2.4.2 de la presente providencia.

III. DECISIÓN

¹⁷¹ Sentencia C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de tutela de segunda instancia adoptada el 10 de julio de 2020 por el Tribunal Administrativo de Nariño, en tanto concedió el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación en materia ambiental, en el marco de la acción de tutela presentada por José Ilder Díaz Benavides, María Esperanza García Meza, Adolfo León López Zapata y Rosa María Mateus Parra y otros, en contra de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –en adelante, ANLA, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, proferida por la la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

TERCERO.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, que culminó con el trámite ambiental de modificación del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato.

CUARTO.- ORDENAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional que, en el término de un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia, prorrogable hasta por seis (6) meses más, adelanten un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que tienen presencia en cada uno los seis (6) núcleos de operación definidos para la modificación del PMA del PECIG, que abarcan un total de 104 municipios en 14 departamentos. Lo anterior, mediante un procedimiento apropiado en atención a los parámetros fijados en el fundamento jurídico 104 de la parte considerativa de esta sentencia.

QUINTO.- ORDENAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, adelante las gestiones necesarias para reprogramar las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental en el marco de la modificación del PMA del PECIG solicitado por la Policía Nacional. Para efectos del cumplimiento de esta decisión, la autoridad ambiental atenderá los parámetros definidos en los fundamentos jurídico 105 y 106 de esta sentencia. El cumplimiento de esta orden no podrá superar los seis (6) meses, prorrogables por seis (6) meses más, desde la fecha de emisión de esta sentencia. Cumplida esta orden, la ANLA solo podrá adoptar una decisión administrativa sobre la solicitud de modificación del Plan de

Manejo Ambiental del PECIG, hasta que haya culminado el proceso de consulta previa ordenado en el numeral anterior.

SEXTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que de manera conjunta supervisen el cumplimiento de este fallo.

SÉPTIMO.- Por la Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para que las partes sean notificadas por el juez de tutela de primera instancia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA T-413 DE 2021**

Referencia: expediente T-8.020.871

Acciones de tutela presentadas por José Ilder Díaz Benavides y otros contra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y otros.

Asunto: procedencia excepcional de la tutela contra actos administrativos de carácter general. Derecho fundamental a la participación. Participación ambiental efectiva en el trámite de modificación del PMA-PECIG.

Magistrada ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a salvar el voto en la Sentencia T-413 de 2021, adoptada por la mayoría de la Sala Sexta de Revisión, en sesión del 29 de noviembre del presente año.

1. La providencia de la que me aparto estudió cuatro tutelas acumuladas en primera instancia. Las primeras tres acciones fueron presentadas de forma separada por habitantes del municipio de Policarpa (Nariño) en contra de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). En criterio de los accionantes, la entidad desconoció sus derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y al debido proceso con la decisión de realizar de forma virtual tres reuniones informativas y convocar a una audiencia pública ambiental sobre el trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato (PECIG). En particular, señalaron que el municipio donde residen no tiene buena conexión a internet para participar adecuadamente por los canales virtuales dispuestos por la ANLA. En consecuencia, solicitaron dejar sin efecto el artículo 2º del Auto 03071 del 16 de abril de 2020, que convocó a las tres reuniones informativas y a la audiencia pública, y ordenar a la ANLA la reprogramación de ésta última para garantizar su participación presencial.

Por su parte, la cuarta tutela fue presentada por noventa y cinco personas, en calidad de representantes de organizaciones de derechos humanos, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas y agrupaciones políticas en contra de la ANLA, la Policía Nacional y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Según los actores, la expedición de la Resolución

001 de 2020, en la que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificó que la modificación del PMA-PECIG no debía ser consultada con las comunidades étnicas, vulneró sus derechos fundamentales de acceso a la información, a la participación efectiva en la toma de decisiones ambientales con criterios de justicia ambiental, a la consulta previa, al consentimiento previo, libre e informado, y al debido proceso. Contrario al contenido de la Resolución mencionada, sostuvieron que sí tienen derecho a la consulta previa en este trámite porque las aspersiones aéreas con glifosato suponen una afectación directa a sus territorios. Por lo tanto, solicitaron dejar sin efecto la Resolución 001 de 2020, suspender la celebración de la audiencia pública ambiental y ordenar al Ministerio del Interior que, cuando existan condiciones sanitarias y de movilidad mínimas, inicie diálogos con las instituciones oficiales de los pueblos étnicos para garantizar que puedan ejercer sus derechos a la participación y a la consulta previa.

2. En primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto suspendió el procedimiento ambiental de modificación del PMA del PECIG hasta que se brindaran garantías reales y efectivas de la participación de la comunidad según las pautas fijadas por la Corte Constitucional. Mediante Sentencia del 10 de julio de 2020, el Tribunal Administrativo de Nariño confirmó parcialmente esa decisión. No obstante, estimó que la acción de tutela era improcedente para controvertir la Resolución 001 de 2020, que estableció que este trámite no debía someterse a consulta previa, pero mantuvo el amparo al derecho a la consulta previa porque consideró que este acto administrativo amenazaba los derechos de las comunidades étnicas. En este sentido, ordenó que se garantizara la participación de las comunidades afectadas y la realización de consultas previas cuando se requirieran. Además, mantuvo la suspensión del procedimiento hasta que se brindaran garantías reales y efectivas de participación material para las comunidades campesinas interesadas en la audiencia pública ambiental.

Con posterioridad a la decisión del *ad quem*, la ANLA replanteó la dinámica de participación de las reuniones informativas y la audiencia pública a partir de una estrategia mixta: canales digitales combinados con espacios presenciales. A partir de este cambio, levantó la suspensión del procedimiento ambiental y convocó a 17 reuniones informativas presenciales, celebradas con apoyo de la Policía Nacional los días 28, 29 y 30 de noviembre, y 1º, 2 y 3 de diciembre de 2020. A su vez, convocó a la audiencia pública ambiental, que ocurrió los días 19 y 20 de diciembre del mismo año de forma presencial en el Hotel Andinos Plaza de Florencia (Caquetá). Además, para este trámite se destinaron 16 puntos presenciales de apoyo ubicados en los seis núcleos de influencia del proyecto, sumados a la transmisión en vivo por las plataformas Facebook, YouTube y Twitter, el Canal 13 y varias frecuencias radiales. Después de la audiencia pública ambiental, el Ministerio de Justicia expidió el Decreto 380 del 12 de abril de 2021, en el que se ordenó que la Policía deberá presentar Planes de Manejo Ambiental Específicos (PMAE) para cada polígono de intervención y que el Ministerio del Interior deberá determinar si cada uno de esos PMAE debe ser sometido a consulta previa. Finalmente, el 14 de abril de 2021 la ANLA expidió la Resolución 694, que modificó el PMA del PECIG y terminó el proceso administrativo.

3. En la Sentencia T-413 de 2021, la mayoría de la Sala decidió confirmar la sentencia de segunda instancia en cuanto al amparo a los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación ambiental de los accionantes. En este sentido, ordenó dejar sin efectos las Resoluciones 001 del 10 de marzo de 2020 y 694 del 14 de abril del 2021. A su vez, ordenó a la ANLA, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional que, en el término de un año, prorrogable hasta por seis meses más, adelante un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas que tienen presencia en cada uno de los núcleos de operación del PECIG, compuestos por 104 municipios en 14 departamentos. Además, ordenó a la ANLA que, en el término de quince días, reprograme las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental según las consideraciones expuestas en la parte motiva. Al respecto, advirtió que la entidad solo podrá adoptar una decisión sobre la modificación del PMA del PECIG cuando haya culminado el proceso de consulta previa mencionado.

4. En relación con el derecho a la consulta previa, la mayoría estimó que la tutela es procedente, a pesar de dirigirse contra un acto administrativo. Para justificar tal posición, hizo referencia a la jurisprudencia constitucional que ha considerado que los medios ordinarios de control de actos administrativos, como las acciones de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, no son idóneas para proteger el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas¹⁷². Por lo tanto, señaló que “[a]ll no existir otro mecanismo de defensa judicial que la jurisprudencia constitucional haya considerado idóneo para solicitar la protección del derecho fundamental a la consulta previa, la acción de tutela resulta procedente para tal fin”¹⁷³.

Una vez superado el análisis de procedencia, la mayoría consideró que la Resolución 001 de 2020 del Ministerio del Interior vulneró el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. Este acto administrativo dispuso que no procedía la consulta previa con comunidades étnicas para la modificación del PMA-PECIG porque las áreas de intervención y de influencia del proyecto no coinciden con sus territorios y, en esa medida, no había afectación directa. No obstante, la sentencia señala que los mapas aportados por distintos intervenientes (principalmente los allegados por CORANTIOQUIA) permiten constatar que sí existe una superposición geográfica entre el área de influencia del PECIG y algunos resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras. En consecuencia, dejó sin efectos la resolución mencionada.

5. En cuanto al derecho a la participación ambiental, tras superar el análisis de procedencia, la mayoría sostuvo que se garantizó el componente de acceso a la información. No obstante, estimó que no se garantizó una participación pública y deliberativa de la comunidad. A pesar de que la ANLA empleó una estrategia mixta de canales digitales combinados con espacios presenciales, “la semipresencialidad,

¹⁷² Sentencias SU-383 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), SU-217 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa) y SU-123 de 2018 (M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes).

¹⁷³ Sentencia T-314 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), fundamentos jurídicos 12-16.

*limitada por la pandemia, no es sinónimo de garantía de la participación ambiental, especialmente en el componente deliberativo*¹⁷⁴. Por lo tanto, dejó sin efectos la Resolución 694 de 2021, que fue proferida cuando la tutela estaba en trámite de revisión ante la Corte, a través de la cual la ANLA modificó el PMA-PECIG.

6. Me aparto de la decisión porque considero que: (i) se debió declarar la improcedencia de la tutela respecto a la Resolución 001 de 2020, y (ii) se debió negar el amparo al derecho a la participación ambiental.

Improcedencia de la acción de tutela como medio para controvertir la Resolución 001 de 2020

7. En relación con el derecho a la consulta previa, la sentencia dejó sin efectos la Resolución 001 de 2020 mediante la cual el Ministerio del Interior certificó que el trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental para la aspersión con glifosato no debía someterse a consulta previa. Para superar el análisis de procedencia y, en particular, el requisito de subsidiariedad, la sentencia señala en su fundamento jurídico 16 que los medios de control de los actos administrativos no son idóneos para proteger este derecho. Textualmente indica:

*“Los mecanismos de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho **no son idóneos** por cuanto la protección judicial que allí se brinda es insuficiente y limitada a la verificación de validez en la expedición del acto administrativo, por lo que la respuesta previsible el juez administrativo no abordará los problemas constitucionales que representa el posible quebrantamiento el derecho a la consulta previa. Al **no existir otro mecanismo de defensa judicial que la jurisprudencia constitucional haya considerado idóneo para solicitar la protección del derecho fundamental a la consulta previa, la acción de tutela resulta procedente para tal fin”** (negrillas no originales).*

8. Discrepo del análisis expuesto en la sentencia de la referencia y, por el contrario, considero que las acciones de tutela acumuladas debieron declararse improcedentes en relación con el derecho fundamental a la consulta previa por tres razones. Primero, por regla general, la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos de contenido general. Esto se debe a que el mecanismo idóneo para cuestionar su validez es, en principio, el **medio de control de nulidad**. En este caso, la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020 es un acto administrativo general que certificó que no procedía la consulta previa en el trámite de modificación del PMA del PECIG. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, los demandantes podían acudir al medio de control de nulidad con el propósito de controvertir su contenido.

Segundo, los actores no acreditaron que estuvieran ante la inminencia de sufrir un **perjuicio irremediable** que hiciera imperiosa la intervención excepcional del juez

¹⁷⁴ Ibidem, fundamento jurídico 90.

de tutela. En concreto, los accionantes señalaron que la consulta previa era procedente porque, aunque el plan de manejo ambiental expresamente afirma que excluye a las comunidades indígenas en algunas partes de sus territorios, como son los sitios sagrados y lugares de paso, “(...) *no recoge la protección constitucional integral dada al territorio indígena ancestral que se ve directamente afectado por las aspersiones con glifosato, luego la consulta con comunidades indígenas sigue siendo obligatoria, previa, libre e informada*”¹⁷⁵. Sin embargo, este argumento no tiene un desarrollo tendiente a demostrar de qué manera se presenta tal afectación.

Tercero, no se demostró de qué manera se produce una **afectación directa** con el contenido de la Resolución 001 de 2020. Al respecto, algunos accionantes e intervinientes allegaron mapas con el fin de demostrar el traslape entre el área de influencia del PMA del PECIG y territorios de comunidades étnicas. No obstante, los mapas mencionados se limitan a mostrar que en los 104 municipios en los que se ejecutará el plan hay zonas en las que se ubican resguardos indígenas, zonas de protección ancestral, reservas indígenas y comunidades negras. El hecho de que en los 104 municipios haya presencia de comunidades, *prima facie*, no basta para demostrar la afectación directa y, por lo tanto, la existencia de un perjuicio irremediable. En efecto, los mapas aportados simplemente muestran la presencia de comunidades en cada municipio, sin tener en cuenta que la aspersión con glifosato ocurriría en unos polígonos específicos que serían definidos posteriormente por la ANLA y la Policía Nacional en los planes de manejo ambiental específicos (PMAE). Además, según el Decreto 380 de 2021 los PMAE deben ser remitidos al Ministerio del Interior para que éste certifique si deben ser sometidos a consulta previa en caso de que se demuestre que existe afectación directa.

Así pues, en este caso los demandantes no acreditaron que el medio de control de nulidad no fuera idóneo y eficaz para proteger los derechos de las comunidades. Por el contrario, la obligación de que los PMAE cuenten con una certificación sobre la necesidad de someterlos a consulta previa prevista en el Decreto 380 de 2021 demuestra que las comunidades no están ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable.

La ANLA no vulneró el derecho a la participación de las comunidades campesinas

9. Respecto al derecho a la participación ambiental, la sentencia dejó sin efectos la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, que culminó el trámite ambiental de modificación del PMA del PECIG. En su análisis, la mayoría reiteró que el derecho a la participación ambiental tiene tres componentes: (i) el acceso a la información, (ii) la participación pública y deliberativa, y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. De los tres, consideró que se cumplió con el primero y se desconoció el segundo, lo cual hacía innecesario analizar el tercero. No comparto la valoración

¹⁷⁵ Folio 23, expediente 4, escrito de tutela.

de la Sala sobre el incumplimiento del segundo componente del derecho a la participación, como paso a exponer.

10. El componente de participación pública y deliberativa, como bien lo señala la sentencia, implica verificar “*que la participación de la ciudadanía haya sido previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz*”¹⁷⁶. Sin embargo, la mayoría sostuvo que su análisis “*no se centrará en la cantidad y la forma en que fueron dispuestos los espacios para la participación ambiental, sean reuniones informativas o la propia audiencia pública, sino en su calidad y contenido, valorando su capacidad para permitir un diálogo de doble vía*”¹⁷⁷. En este sentido, concluyó que:

“*(...) más allá de las cifras de personas que asistieron y participaron de forma virtual o presencial en las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental, la Sala considera que a pesar de los esfuerzos de la Policía Nacional y de la ANLA, no es posible concluir que en el trámite administrativo ambiental se haya garantizado el derecho a una participación pública y deliberativa de las comunidades que residen en los municipios que conforman los núcleos de operación del PECIG.*

(...)

[D]icho esfuerzo no constituye una garantía plena del derecho a la participación, porque a pesar de que se llevó a cabo con las restricciones de aforo que la pandemia obligó a adoptar, esta modalidad privilegió a un limitado grupo de ciudadanos que además se encontraban principalmente en los círculos urbanos donde se celebraron los espacios presenciales. Lo cual dejó por fuera a quienes residen en la ruralidad, a horas de distancia de la cabecera municipal más cercana”¹⁷⁸.

11. Disiento de la posición mayoritaria porque omitió referirse de forma concreta a los cinco elementos de la participación (previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz). En efecto, su argumentación se orientó principalmente a razones ligadas con las dimensiones de amplitud, publicidad y deliberación de la participación. En este sentido, la sentencia (en su fundamento jurídico 92) señala que la ANLA, al defender la utilización de medios digitales (combinados con espacios presenciales), desconoció las particularidades del mundo rural en Colombia. Concretamente, dice:

“*El argumento de la ANLA parece reconocer que para el mundo rural están la radio y la línea telefónica, mientras que para el urbano, internet. Esta afirmación admite dos cuestionamientos: primero, la radio y las llamadas son formas de comunicación que impiden percibir imágenes y, por tanto, captar completamente toda la información visual sobre aspersión aérea que era presentada en las audiencias semipresenciales. Segunda, el internet se enfoca en zonas urbanas desde donde es ideal que la gente participe, pero no es posible determinar que las personas que residen en los municipios que*

¹⁷⁶ Sentencia T-314 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), fundamento jurídico 50.

¹⁷⁷ Ibidem, fundamento jurídico 77.

¹⁷⁸ Ibidem, fundamentos jurídicos 86 y 88.

integran los núcleos de aspersión cuenten con una conectividad que permita su participación a través de este medio”.

Para la mayoría, la utilización de medios digitales (incluso de forma complementaria a espacios presenciales) no ofrece garantías a los habitantes de sectores rurales del país para su participación mientras no tengan acceso continuo y de calidad a internet. Hasta que esto ocurra, las entidades estatales deben adaptarse a la realidad material de la población con estrategias que garanticen la participación efectiva de las comunidades en donde se desarrollarán los proyectos, incluso si es necesario aplazarlas hasta que se levanten las medidas sanitarias vigentes. Además, desde un enfoque que vaya de lo particular a lo general, el derecho a la participación debe garantizarse de forma prioritaria a las comunidades de los municipios directamente afectadas con el proyecto o actividad en discusión.

12. Contrario a la posición mayoritaria, considero que la ANLA y la Policía Nacional sí garantizaron el derecho a la participación ambiental y, en particular, el componente de participación pública y deliberativa. Para demostrarlo, expondré a continuación cómo se cumplió cada uno de los requisitos jurisprudenciales para llevar a cabo esta evaluación de la participación: previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz.

13. En primer lugar, la participación debe ser **previa** a la decisión administrativa sobre la cual tienen derecho a pronunciarse las comunidades interesadas. En este caso se celebraron 20 reuniones informativas los días 11, 13 y 15 de agosto; 28, 29 y 30 de noviembre; y 1º, 2 y 3 de diciembre; y una audiencia pública los días 19 y 20 de diciembre de 2020. Estos espacios se llevaron a cabo antes de que la ANLA profiriera la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, con la que se modificó el PMA-PECIG. Por lo tanto, es evidente que se garantizó este primer requisito.

14. En segundo lugar, la participación debe ser **amplia y pública**. En esta oportunidad, la ANLA y la Policía permitieron la concurrencia de todos los posibles afectados con la modificación del PMA del PECIG. En particular, la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID-19 impidió habilitar 104 espacios físicos (correspondientes a la totalidad de municipios incluidos) para efectuar las reuniones informativas y la audiencia pública. Sin embargo, tanto las reuniones informativas como la audiencia ambiental se dieron de forma semipresencial y se garantizó la asistencia física en los lugares en los que fue viable, sumado a la transmisión por distintos medios para posibilitar la participación de las personas ubicadas en lugares que no tuvieron reuniones presenciales.

Sobre este punto, considero necesario ahondar aún más en las pruebas que obran en el expediente. En las tres reuniones informativas realizadas en agosto de 2020 se contó con once puntos de apoyo presenciales¹⁷⁹. Las tres diligencias fueron

¹⁷⁹ La primera se realizó el 11 de agosto de 2020 para los núcleos 1 y 2 del área de influencia del PECIG. Se destinaron cuatro puntos presenciales: La Macarena (Meta), Cumaribo (Vichada), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). La segunda se realizó el 13 de agosto de 2020 para los núcleos 3 y 6 del área de influencia del PECIG.

transmitidas por el Canal 13 de televisión con apoyo de lenguaje de señas. Además, se transmitieron radialmente en 77 emisoras públicas y privadas con sintonía en los 104 municipios. Simultáneamente, la Policía puso a disposición de la ciudadanía una línea telefónica gratuita. Por este canal se respondieron 210 preguntas durante la celebración de las reuniones. En tal oportunidad, 245 personas asistieron a los once puntos presenciales destinados para las tres reuniones informativas. Adicionalmente, en cada punto se instaló una pantalla para la proyección de la transmisión y se habilitó un teléfono móvil para la participación de doble vía de la comunidad. Posteriormente, en noviembre y diciembre de 2020 se realizaron diecisiete reuniones informativas presenciales los días 28, 29 y 30 de noviembre, y 1º, 2 y 3 de diciembre de 2020¹⁸⁰. En estos escenarios se les explicó a las personas cómo inscribirse para participar o asistir presencialmente la audiencia pública ambiental. Expirado el plazo para la inscripción, según la ANLA, se registraron 365 personas.

En cuanto a la audiencia pública ambiental, celebrada el 19 y 20 de diciembre de 2020, la ANLA y la Policía organizaron su realización presencial en Florencia (Caquetá). Además, se dispusieron 16 puntos presenciales de apoyo, ubicados en los seis núcleos de influencia del proyecto, y en cada uno se habilitó un teléfono móvil para garantizar la participación de doble vía de la comunidad. Simultáneamente, la audiencia se transmitió por las plataformas de *streaming* y radio. En aquella oportunidad, participaron 40 personas.

En relación con estos datos, no comparto el razonamiento de la mayoría según el cual no se centró en la cantidad y la forma en que fueron dispuestos los espacios para la participación ambiental, sino en su calidad y contenido. En realidad, el número de intervenciones y la forma en que fueron realizadas es un elemento de juicio central para determinar si las entidades garantizaron o no la participación ambiental. Además, a pesar de que sostuvo que evaluaría la calidad y contenido de las intervenciones, la sentencia no se refirió a ninguna de las actuaciones que obran en el expediente a través de las cuales participaron las personas interesadas en el trámite.

Finalmente, la mayoría consideró que “*la ANLA debió valorar las advertencias que múltiples organizaciones civiles y organismos de control le hicieron acerca de la poca cobertura de internet y telefonía en los lugares apartados de los mencionados municipio*”¹⁸¹. No obstante, es contradictorio que en la sentencia también se afirme, como expuse previamente, que la ANLA asoció, por un lado, la radio y la telefonía

Se destinaron cuatro puntos presenciales: El Peñol (Nariño), Guapi (Cauca), Nóbata (Chocó) y Sípí (Chocó). La tercera se realizó el 15 de agosto de 2020 para los núcleos 4 y 5 del área de influencia del PECIG. Se destinaron tres puntos presenciales: Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y San José de Cúcuta (Norte de Santander).

¹⁸⁰ El 28 de noviembre de 2020 en San José del Guaviare (Guaviare), La Macarena (Meta) y Cumaribo (Vichada). El 29 de noviembre de 2020 en Florencia (Caquetá), Morelia (Caquetá) y Villagarzón (Putumayo). El 30 de noviembre de 2020 en Tumaco (Nariño), El Peñol (Nariño) y Guapi (Cauca). El 1º de diciembre de 2020 en Cáceres (Antioquia), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Barrancabermeja (Santander). El 2 de diciembre de 2020 en San José de Cúcuta (Norte de Santander) y Puerto Santander (Norte de Santander). El 3 de diciembre de 2020 en Nóbata (Chocó), Sípí (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

¹⁸¹ Sentencia T-413 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), fundamento jurídico 96.

móvil con el mundo rural y, por otro, el internet con el urbano. En este sentido, la ponencia, en el fundamento jurídico 92, le restó idoneidad a la radio y las llamadas porque “*impiden percibir imágenes y, por tanto, captar completamente toda la información visual sobre aspersión aérea que era presentada en las audiencias semipresenciales*”. Sin embargo, en el fundamento jurídico 96 reclamó que la ANLA debió considerar la falta de cobertura de señal telefónica para rediseñar o aplazar el trámite.

Al respecto, también considero que la información que obra en el expediente debió exponerse y valorarse con mayor rigurosidad en la sentencia. Primero, el servicio de telefonía móvil celular 2G (servicio de voz) tiene cobertura en los 104 municipios¹⁸². De este grupo, 19 municipios tienen cobertura de dos operadores, 40 tienen cobertura de cinco operadores y los demás oscilan entre tres y cuatro operadores¹⁸³. Segundo, a pesar de que no existe cobertura del servicio de internet en todos los municipios y de que existieron 17 reuniones presenciales, los accionantes tuvieron la oportunidad de seguir las reuniones a través del Canal 13 de televisión y varias emisoras. En particular, existen dos emisoras con cubrimiento del trámite en el Municipio de Policarpa: la Policía Nacional (104.1) y La Calidosa Estéreo (89.5). A través de tales emisoras, los habitantes de Policarpa podían seguir la audiencia para participar a través de la línea telefónica gratuita habilitada para el efecto. Tercero, en las 17 reuniones presenciales la Policía Nacional puso a disposición de los ciudadanos teléfonos móviles para que las personas que no asistieron de forma presencial tuvieran la opción de participar a través de llamadas telefónicas.

A partir de esta información, acreditada en el expediente a partir de distintas intervenciones, se demostró: (i) la concurrencia de las personas a los puntos presenciales, (ii) la posibilidad comprobada de inscribirse para asistir a la audiencia (bien fuera de forma presencial, o incluso mediante la aplicación de Zoom), y (iii) la transmisión de las reuniones por varios medios de comunicación. De ahí que esté plenamente probado que la participación fue amplia y pública.

15. En tercer lugar, la participación debe ser **deliberativa**. Tal y como lo ha establecido la jurisprudencia reiterada de esta Corte, el componente deliberativo del derecho a la participación ambiental implica que haya un diálogo de doble vía. Esto supone que las comunidades afectadas por un proyecto que tenga impacto ambiental puedan manifestar su opinión y que sea tenida en cuenta por la administración al momento de proferir su decisión. También considero acreditado este requisito porque las personas interesadas pudieron comunicar y formular los argumentos que querían que fueran tomados en cuenta por la autoridad ambiental para adoptar la decisión sobre la modificación del PMA del PECIG.

En cuanto a las reuniones informativas de agosto, a los once puntos presenciales destinados para las tres reuniones informativas asistieron 245 personas. Durante las

¹⁸² Folio 1363 del Cuaderno de Primera Instancia, Expediente 1.

¹⁸³ En particular, la ANLA indicó que el operador con mayor cobertura en los 104 municipios que son objeto del trámite de tutela es Comcel (Claro). Además, están presentes Movistar, Tigo y Avantel.

tres reuniones, la Policía puso a disposición de la ciudadanía una línea telefónica gratuita. Por este canal se respondieron 210 preguntas durante la celebración de las tres reuniones. Además, a las 17 reuniones informativas presenciales de noviembre y diciembre asistieron un total de 388 ciudadanos. Adicionalmente, se realizaron 149 preguntas de forma presencial y 248 preguntas a través de los medios tecnológicos, para un total de 397. Una vez en la audiencia ambiental, a pesar de una interrupción en la transmisión durante treinta minutos, no se afectó el derecho a la participación porque en ese momento la audiencia presencial también se interrumpió. Incluso, contrario a lo sostenido por algunos intervenientes, la decisión de realizar una única audiencia ambiental para los 104 municipios no puede considerarse como arbitraria porque (i) obedeció a los riesgos epidemiológicos de la pandemia mundial, (ii) la manifestación de opiniones ciudadanas de forma asincrónica no implica necesariamente que no se garantice un diálogo de doble vía y (iii) en todo caso, la Resolución 694 de 2021 contemplaba etapas específicas de consulta previa.

En síntesis, las personas interesadas pudieron comunicar y formular los argumentos que querían que fueran tomados en cuenta por la autoridad ambiental para adoptar la decisión sobre la modificación del PMA del PECIG. Por lo tanto, encuentro que se cumple con el elemento deliberativo de la participación en materia ambiental, puesto que las autoridades solucionaron preguntas a través de llamadas telefónicas en la fase informativa del trámite, recibieron ponencias escritas por medios digitales y utilizaron medios tecnológicos, tanto para transmitir las reuniones y la audiencia, como para permitir que diferentes personas participaran en esta última.

16. Finalmente, la participación debe ser **eficaz**. Por eficacia, la jurisprudencia ha entendido que las intervenciones comunitarias sean tenidas en cuenta por la administración y que se pronuncie sobre ellas, ya sea para adoptarlas o descartarlas. La Resolución 694 del 14 de abril de 2021 está expresamente motivada en las intervenciones recibidas en el trámite participativo que le precedió. Esto demuestra que la información aportada por los intervenientes fue procesada e incluida en una tabla (páginas 86 a 145 de la resolución). Del mismo modo, las ponencias fueron relacionadas en la resolución mencionada (páginas 146 a 153). Estas intervenciones y ponencias se presentaron en orden temático para responder a cada aspecto abordado en las tablas y la motivación comprendida entre las páginas 165 y 202. Por lo tanto, estimo que la participación también fue eficaz en este trámite administrativo.

La garantía de los derechos a la participación y a la consulta previa en los PMAE del PECIG

17. Adicionalmente, la sentencia se refiere de forma hipotética y superficial a los planes de manejo ambiental específicos (PMAE), contemplados en el Decreto 380 del 12 de abril de 2021, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Puntualmente, el artículo 2.2.2.7.2.3 señala que la Policía Nacional deberá presentar PMAE para cada polígono de intervención y que tales planes deberán

estar acompañados de la certificación de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, que determine la procedencia o no de la consulta previa en cada polígono. En la opinión mayoritaria:

*“Aun así, para la Sala, la obligación de verificar si procede o no la consulta previa en cada PMAE no significa que la garantía de este derecho, en el marco del PMA general, deba postergarse en espera de ocurrencia de **hechos futuros e inciertos**, como una segunda certificación del Ministerio del Interior respecto de cada polígono de operación definido en los PMAE. Esto por cuanto es poco probable que en cada PMAE la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior concluya que debe realizarse una consulta, dado que ni siquiera llegó a dicha conclusión al revisar los núcleos de operación que están integrados por municipios, área geográfica mucho más grande que los polígonos de aspersión. En otras palabras, si ese ministerio no advirtió la presencia de comunidades étnicas en ninguno de los núcleos de operación, cuya unidad mínima geográfica era el municipio, es poco probable que llegue a una conclusión diferente al analizar una unidad geográfica menor, como lo pueden ser los polígonos de operación”* (negrillas no originales).

Al respecto, considero que este análisis no es jurídico, pues está fundado en hipótesis sobre lo que podría concluir la Autoridad Nacional de Consulta Previa al analizar la afectación directa de cada PMA. A mi juicio, la sentencia omite que la Resolución 0694 del 14 de abril de 2021 fijó con precisión los requisitos y condiciones específicos que debe cumplir la Policía Nacional de manera previa a cualquier intervención en el marco del mencionado programa de erradicación. Sobre este acto administrativo es relevante resaltar lo siguiente:

- Consagra obligaciones a cargo de la Policía Nacional, que hacen parte de un esquema de seguimiento y control que se realizará a través de los PMAE. Estos últimos conllevan ejercicios de socialización a nivel departamental y municipal en los territorios del área de influencia.
- Establece que la Policía Nacional está obligada a acompañar los PMAE del acto administrativo proferido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en el que conste si procede o no la consulta previa. El acto administrativo que certifique la procedencia de la consulta previa debe referir a los polígonos específicos de aspersión de cada uno de los Núcleos de Operación del Programa.
- Menciona un “Componente Político Organizativo” que consiste en establecer que deberán llevarse a cabo procesos de participación y socialización de los PMAE. En concreto, se deberá tener en cuenta si las instituciones, entidades y organizaciones comunitarias (entre las cuales se encuentran uniones sindicales, movimientos populares, asociaciones, corporaciones, fundaciones, entre otros) son actores relevantes, potenciales, latentes y/o se encuentran presentes en cada polígono definido para aspersión.

Por lo tanto, la decisión mayoritaria no evidenció que la Resolución 0694 preveía la obligación a cargo de la Policía Nacional de garantizar el derecho a la participación

de todos los ciudadanos afectados con la implementación de la aspersión por polígonos. En efecto, disponía el deber de contar con la participación de las comunidades en cada PMAE. Además, cada PMAE debería estar antecedido por la certificación sobre la necesidad de realizar el proceso de consulta previa con las comunidades que pudieran verse afectadas con la aspersión por polígonos. En este sentido, en caso de que los ciudadanos o las comunidades étnicas considerasen que en el trámite de los PMAE se desconocían sus derechos a la participación o a la consulta previa, podrían solicitar la protección judicial a través de los mecanismos judiciales correspondientes.

Conclusiones

18. En síntesis, los argumentos contenidos en la sentencia de la referencia y que sustentaron la postura mayoritaria de la Corte, presentan los siguientes problemas:

- a. La pretensión dirigida contra el contenido de la Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, expedida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, debió declararse improcedente porque se dirigió contra un acto administrativo de contenido general. En este sentido, por regla general, los medios ordinarios de control, como es el caso de la acción de nulidad, son idóneos y eficaces para controvertir el contenido de los actos administrativos generales. Además, no se demostró que las comunidades estuvieran ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, ni que el contenido de la Resolución produjera una afectación directa porque la reanudación de las aspersiones aéreas todavía requería del agotamiento de etapas posteriores y focalizadas de consulta y participación.
- b. El análisis del componente de participación pública y deliberativa del derecho a la participación ambiental no expuso ni valoró de forma detallada varios elementos probatorios que obran en el expediente. En particular, a partir de la información que recibió la Sala, considero que la ANLA y la Policía garantizaron una participación previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz. A partir de una estrategia mixta, que combinó canales digitales con espacios presenciales, las dos entidades utilizaron las herramientas que estaban a su disposición para coordinar las reuniones informativas y la audiencia ambiental con el fin de materializar un diálogo de doble vía entre la administración y las comunidades interesadas en la modificación del PMA-PECIG.
- c. Las disposiciones previstas en el Decreto 380 de 2021 y en la Resolución 694 del mismo año fueron analizadas a partir de un razonamiento claramente hipotético. La mayoría consideró que, si el Ministerio del Interior estimó que no procedía la consulta previa para el área de influencia del PECIG a nivel nacional, menos lo haría cuando estudiara la focalización de las operaciones en cada polígono de aspersión. No obstante, ese análisis no es jurídico, y omite valorar los requisitos y condiciones específicas que debe cumplir la Policía Nacional de manera previa a cualquier intervención en el marco del PECIG.

Con fundamento en lo expuesto, considero que en el expediente de la referencia la tutela debió declararse improcedente respecto a los argumentos referidos al derecho a la consulta previa y a la Resolución 001 de 2020. Por otra parte, el amparo debió negarse en cuanto al derecho a la participación ambiental porque la ANLA sí lo garantizó en el trámite administrativo y todavía existían etapas de participación y consulta previa que estaban previstas para momentos posteriores, sin que se reactivarán las aspersiones aéreas con glifosato antes de su cumplimiento.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar mi voto respecto de la procedencia y fundamentación adoptada por la Sala Sexta de Revisión, en la **sentencia T-413 de 2021**.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada