

Bogotá D.C., 27 de mayo de 2022

Señor

**PAULO ANDRÉS PÉREZ ÁLVAREZ**

Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental  
Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

**ASUNTO:** Intervención ciudadana en el procedimiento de aprobación de actividad “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” para el núcleo de Norte de Santander.

**ENTIDAD:** Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

La subdirectora e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), identificadas al pie de nuestras firmas, con fundamento en las disposiciones en materia de audiencias públicas sobre licencias y permisos ambientales contenidas en los artículos 2.2.2.4.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015 y en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, presentamos INTERVENCIÓN CIUDADANA en el procedimiento de licenciamiento de la referencia, en el que se da trámite a la modificación del Plan de Manejo Ambiental establecido en la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, respecto de la actividad “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato*” para el núcleo de Norte de Santander, que comprende los municipios de San José de Cúcuta, El Zulia y Sardinata.

Dejusticia es un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá (Colombia) dedicado al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global. A lo largo de 17 años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas. Una de las líneas de trabajo de Dejusticia es la de Justicia Ambiental, en la que realizamos investigaciones sobre la garantía del derecho de todas las comunidades y las generaciones futuras a un medio ambiente sano. Otro de los ejes de la organización es la línea de Política de Drogas, en la que trabajamos por incorporar mecanismos

que flexibilicen las políticas existentes en esta materia con miras a la protección superior de los derechos humanos, con una óptica regional, nacional e internacional, y en defensa de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En esta intervención sostenemos que la ANLA no debe aprobar la modificación del Plan de Manejo Ambiental del "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato" que tiene como fin ejecutar la actividad en el denominado "Bloque Norte de Santander". Sustentamos nuestra posición en tres argumentos. El primero es que **el procedimiento de aprobación de la modificación del Plan de Manejo Ambiental no ha garantizado la participación ambiental**. Esta participación tiene que ser informada, adecuada, de doble vía, y tener realmente la posibilidad de incidir en la decisión sobre la aprobación de la modificación al Plan de Manejo Ambiental del "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato". También debe ser una participación reforzada para las comunidades que se verían afectadas por la actividad. No obstante, estas carecen de información y canales adecuados de participación para que puedan presentar sus opiniones e inconformidades.

Segundo, en el marco del licenciamiento ambiental de actividades como las aspersiones con glifosato, se deben informar de forma veraz y completa los riesgos que puedan generarse y la forma de gestionarlos o evitarlos. No obstante, **el procedimiento actual demuestra que existen riesgos que no se están informando de forma veraz y completa a la población**. Como exponemos más adelante, los estudios sobre *el efecto deriva* demuestran un grave riesgo por residuos de glifosato en otras poblaciones, cuestión que la Policía Nacional en su proyecto de EIA no informa de manera adecuada.

Tercero, **existen numerosos interrogantes sobre el funcionamiento del procedimiento de licenciamiento ambiental del Plan de Manejo Ambiental General y su relación con los eventuales Planes de Manejo Ambiental Específicos para los municipios del núcleo de Norte de Santander**. En este caso, desconocemos las razones por las que no existe un licenciamiento completo para la actividad de las aspersiones con glifosato como proyecto, tal como ocurrió durante el procedimiento de licenciamiento en 2020, y cómo operarían los procedimientos de aprobación de los Planes de Manejo Ambiental Específicos para el polígono de Norte de Santander. Existen dudas significativas sobre los vacíos de este procedimiento, ya que pareciera que la Policía es la que está determinando cómo funcionan los Planes de Manejo Generales y

Específicos para cada polígono de aspersión, en vez de guiarse por las leyes y los decretos que deberían regularlo.

Para desarrollar los anteriores argumentos, este documento se divide en cuatro secciones. En la primera, explicamos las razones por las cuales el procedimiento de trámite del Plan de Manejo Ambiental y su contenido no cumplen las órdenes dictadas por la Corte Constitucional frente a los estándares mínimos de participación ambiental, y es contrario al precedente sentado en las sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021. Para este fin, ahondamos en: i) las deficiencias de la información sobre el Plan de Manejo Ambiental proporcionada a las comunidades afectadas; ii) las deficiencias en los diálogos de doble vía cuando se utilizan únicamente mecanismos como las llamadas telefónicas y la difusión radial; y iii) la brecha digital que impide la garantía de participación a través de plataformas de internet.

En la segunda sección examinamos los vacíos en el análisis de los *efectos de deriva* de las aspersiones de glifosato en el Bloque de Norte de Santander, contenidos en los estudios ambientales<sup>1</sup> que sustentan el Plan de Manejo Ambiental. Sostenemos, particularmente, que la Policía Nacional no analiza de forma adecuada el alcance de dispersión de la mezcla de glifosato al ser asperjada desde aviones, con lo que se pone en riesgo a otras poblaciones cercanas al polígono de aspersión que no son contempladas en el estudio ambiental.

En la tercera sección presentamos nuestros interrogantes sobre el procedimiento ambiental que está en curso. Nos enfocamos precisamente en la falta de conocimiento sobre cómo opera el licenciamiento del Plan de Manejo Ambiental General y los riesgos que se prevén en esta etapa del procedimiento frente al licenciamiento de los Planes de Manejo Ambiental Específicos.

En la última sección presentamos nuestras conclusiones y solicitudes, que van dirigidas a la no aprobación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”.

---

<sup>1</sup> ANLA. “Capítulo PMAG Bloque Norte Santander”. Carpeta. Disponible en: [https://anla.sharepoint.com/sites/Informaci%C3%B3n\\_Adicional/Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2FInformaci%C3%B3n%5FAdicional%2FDocuments%2FPECig%2FCapitulo%20PMAG%20Bloque%20Norte%20Santander&viewid=95c6f026%2Dd58e%2D4906%2D97b8%2D20fc84068818](https://anla.sharepoint.com/sites/Informaci%C3%B3n_Adicional/Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2FInformaci%C3%B3n%5FAdicional%2FDocuments%2FPECig%2FCapitulo%20PMAG%20Bloque%20Norte%20Santander&viewid=95c6f026%2Dd58e%2D4906%2D97b8%2D20fc84068818)

## 1. LA AUDIENCIA PÚBLICA EN EL MARCO DE ESTE PROCEDIMIENTO DE LICENCIAMIENTO AMBIENTAL NO CUMPLE LOS ESTÁNDARES DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL FIJADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

El presente procedimiento para la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” para el Bloque de Norte de Santander no cumple los objetivos generales de participación ciudadana en asuntos ambientales. Además, desconoce las reglas establecidas en las sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021, en relación con la participación reforzada de las personas que se verían afectadas con las aspersiones aéreas con glifosato. Enseguida, argumentamos que la participación virtual y semi-virtual llevada a cabo en el marco de este procedimiento reproduce las mismas deficiencias encontradas por la Corte Constitucional en la sentencia T-413 de 2021 sobre el desarrollo del trámite de licenciamiento del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Mediante la Aspersión con Glifosato, que tuvo lugar en 2020. Tanto el procedimiento de 2020 como el actual se refieren a la misma actividad por licenciar, con lo que la referencia a los estándares y las órdenes de la sentencia mencionada son de la mayor relevancia para demostrar que en este caso tampoco se garantizan los derechos fundamentales de acceso a la información y a la participación ambiental.

Por un lado, se debe tener en cuenta que la participación ambiental es un elemento esencial de la Constitución ecológica (Arts. 8, 49, 58, 67, 79, 80, 81, 82, 95, 226, 277-4, 289, 330-5, 332, 333, 334, 336 C.P.)<sup>2</sup>. En desarrollo del derecho a la participación ambiental, la Corte Constitucional ha afirmado que la participación en asuntos ambientales es central para conformar un orden jurídico justo, materializar el desarrollo sostenible y generar una equitativa distribución de cargas y recursos ecológicos<sup>3</sup>. En el mismo sentido, el artículo 2.2.2.3.3 y el capítulo 4 del Decreto Reglamentario del Sector Ambiente, Decreto 1076 de 2015, establecen que los Planes de Manejo Ambiental deben ser construidos con la participación de las poblaciones que se pueden ver potencialmente afectadas por la actividad.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencias T-294 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-606 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Según la Corte Constitucional<sup>4</sup>, la participación en temas ambientales debe ser: i) previa, por lo que no es participación si las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión tomada; ii) amplia, lo que implica incluir a todas las personas afectadas con la decisión; iii) deliberada, consciente y responsable, con el fin de sostener un diálogo en condiciones de igualdad; y iv) efectiva y eficaz, pues las opiniones de la comunidad deberían poder incidir en la decisión. La participación también presupone el derecho al acceso a la información pública, que es esencial para que quienes están interesados en el procedimiento ambiental puedan construir una posición y así generar un diálogo con las autoridades.

Paralelamente, en relación con la orden cuarta de la Sentencia T-236 de 2017 sobre la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”, la Corte Constitucional señaló que la garantía reforzada de participación incluye la conformación de:

*“escenarios donde exista un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten. 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 siempre un proceso de doble vía”* (negritas propias)<sup>5</sup>.

Estos estándares de participación ambiental fueron reforzados en la sentencia T-413 de 2021, en la que se estudió si la modalidad mixta (presencial y virtual) de las reuniones informativas y audiencia pública utilizada en el trámite de licenciamiento del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” para los seis núcleos de intervención propuestos por la Policía Nacional había garantizado el derecho a la participación a la luz de los estándares constitucionales. En esta providencia la Corte Constitucional analizó de manera particular la forma en que estuvieron

---

<sup>4</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017, M.P Alberto Rojas Ríos.

<sup>5</sup> Ibid.

dispuestas las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental, para verificar su “*calidad y contenido, valorando su capacidad para permitir un diálogo de doble vía*”<sup>6</sup>.

A partir del estudio de los escenarios de presencialidad y virtualidad de la audiencia y de las reuniones informativas, la Corte indicó que un ejercicio de participación mixta no garantiza una participación amplia. En primer lugar, frente a la modalidad presencial, la Corte argumentó que se privilegió “*a un limitado grupo de ciudadanos que además se encontraban principalmente en los cascos urbanos donde se celebraron los espacios presenciales*”<sup>7</sup>, dejando por fuera a quienes residen en la ruralidad, lejos de las cabeceras municipales cercanas, y que hacen parte de poblaciones que podrían recibir la mayor parte del impacto de esta actividad de aspersión aérea con el herbicida. En segundo lugar, la Corte mencionó que, en el marco de la audiencia pública virtual, la ANLA parece asumir que “*para el mundo rural están la radio y la línea telefónica, mientras que para el urbano, internet*”<sup>8</sup>. Esta afirmación, a su vez, tenía dos problemas según la Corte. De una parte, que la radio y las llamadas no le permiten a las personas en la ruralidad percibir imágenes y “*captar completamente toda la información visual sobre aspersión aérea que era presentada en las audiencias semipresenciales*”<sup>9</sup>. De otro lado, que no es posible garantizar que las personas que residen en los municipios a asperjar cuenten con una conectividad de internet que les permita participar<sup>10</sup>. Ello, ya que “*los canales de Youtube y Facebook de la ANLA y de la Policía Nacional, excluye[n] a toda la población que no cuenta con facilidades o ninguna posibilidad de tener internet fijo de banda ancha*”<sup>11</sup>.

Finalmente, la Corte reconoció que la garantía del derecho a la participación en el marco del licenciamiento ambiental del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” debe reconocer a “*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.*”<sup>12</sup>. Para cumplir este objetivo,

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

*“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”<sup>13</sup> (negrillas propias).*

Es a partir de este precedente reciente, especialmente, que señalamos que la **audiencia pública de modalidad mixta (presencial y virtual) no cumple con los estándares de participación que estableció la Corte Constitucional**. En el marco del anterior procedimiento de licenciamiento ambiental para la actividad de aspersiones con glifosato de 2020, Dejusticia participó en el trámite de cuatro acciones de tutela presentadas por diferentes organizaciones<sup>14</sup> que pretendían amparar los derechos a la participación ambiental y la consulta previa de poblaciones y pueblos étnicos que se estaban viendo amenazados al no contar con las debidas instancias participativas para la actividad. En estos expedientes sostuvimos que una audiencia semi-virtual no garantiza los derechos fundamentales de las poblaciones potencialmente afectadas<sup>15</sup>. En las condiciones actuales, para las comunidades campesinas y la sociedad civil en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito, un mecanismo de participación semi-virtual no garantiza el acceso, la inscripción y, sobre todo, la participación efectiva de la población eventualmente afectada por el proyecto que pretende desarrollar la Policía Nacional. Esto, por al menos cuatro motivos: i) la información contenida en el Plan de Manejo Ambiental no es accesible para la población; ii) los escenarios presenciales solo garantizan la participación de comunidades cercanas a la cabecera municipal; iii) las instancias de radio y llamadas no garantizan un escenario de diálogo de doble vía; y iv) finalmente, la conectividad digital en el territorio es deficiente.

Frente al primer motivo (**la información contenida en el Plan de Manejo Ambiental no es accesible para la población**) consideramos que no es posible garantizar un diálogo efectivo con las personas sin que estas cuenten con una información suficiente para poder dar su opinión de

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Dejusticia. “Intervención ciudadana”. Corte Constitucional, Rád. T-8020871. 5 de abril de 2021. En: Dejusticia. “Intervenimos por el derecho a la participación de las poblaciones afectadas por el regreso de fumigaciones con glifosato”. 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/intervenimos-por-el-derecho-a-la-participacion-de-las-poblaciones-afectadas-por-el-regreso-de-fumigaciones-con-glifosato/>

<sup>15</sup> Ibid. Dejusticia. “Corte Constitucional le dijo no al trámite con el que el Gobierno reanudaría las fumigaciones con glifosato”. 19 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/corte-constitucional-le-dijo-no-al-tramite-con-el-que-el-gobierno-reanudaria-las-fumigaciones-con-glifosato/>

manera informada. El derecho a la información conlleva el poder de “*participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos*”<sup>16</sup>. De este modo, la Ley 1712 de 2014 establece una serie de principios para garantizar este derecho. Por ejemplo, el principio de calidad de la información, que implica la obligación de entregar información completa, oportuna, veraz y en formatos accesibles, reutilizables y procesables<sup>17</sup>.

En el marco de este procedimiento de licenciamiento, la carpeta que contiene los estudios ambientales<sup>18</sup> demuestra el incumplimiento de este derecho, dado que los documentos presentados por la Policía Nacional solo se encuentran en internet, son sumamente extensos y presentan información profusa en tecnicismos. Por ejemplo, tan solo el resumen ejecutivo del Plan de Manejo Ambiental consta de 180 páginas<sup>19</sup>. Asimismo, la información que resume el capítulo 1 del plan presenta análisis sobre zonas de influencia o evaluaciones de riesgos<sup>20</sup> altamente técnicos, y no se anexa ningún documento que presente estos datos de forma accesible a la población. Este problema resulta aún más grave si se tiene en cuenta la tasa de analfabetismo en Norte de Santander, que gira alrededor del 13,16%<sup>21</sup>.

En suma, no contar con un solo documento que resuma de forma clara y sencilla el Plan de Manejo Ambiental para la población que puede verse afectada por este proyecto no cumple con los estándares mínimos del derecho a la información. En este caso, además, no se replicó la buena práctica realizada por la ANLA en la difusión del Plan de Manejo Ambiental para la audiencia pública que se celebró los días 19 y 20 de diciembre de 2020, en la que se incluyó un audiolibro<sup>22</sup>. Este tipo de recursos podrían contribuir a garantizar que las poblaciones

---

<sup>16</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2010, párr. 4. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

<sup>17</sup> Congreso de la República. Ley 1212 de 2014 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Artículo 2.

<sup>18</sup> ANLA. “Capítulo PMAG Bloque Norte Santander”. Carpeta. Disponible en: [https://anla.sharepoint.com/sites/Informaci%C3%B3n\\_Adicional/Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2FInformaci%C3%B3n\\_Adicional%2FDocuments%2FPECIG%2FCapitulo%20PMAG%20Bloque%20Norte%20Santander&viewid=95c6f026%2Dd58e%2D4906%2D97b8%2D20fc84068818](https://anla.sharepoint.com/sites/Informaci%C3%B3n_Adicional/Documents/Forms/AllItems.aspx?ga=1&id=%2Fsites%2FInformaci%C3%B3n_Adicional%2FDocuments%2FPECIG%2FCapitulo%20PMAG%20Bloque%20Norte%20Santander&viewid=95c6f026%2Dd58e%2D4906%2D97b8%2D20fc84068818)

<sup>19</sup> Policía Nacional. “Capítulo 1”. MODIFICACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE ASPERSIÓN AÉREA. Disponible en: [https://anla.sharepoint.com/:w:/r/sites/Informaci%C3%B3n\\_Adicional/\\_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B8142C73C-CB10-46C6-97B0-56513C5A27C3%7D&file=Capi%C3%ACTulo%201%20Resumen%20ejecutivo%20V\\_1.docx&action=default&mobiledirect=true](https://anla.sharepoint.com/:w:/r/sites/Informaci%C3%B3n_Adicional/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B8142C73C-CB10-46C6-97B0-56513C5A27C3%7D&file=Capi%C3%ACTulo%201%20Resumen%20ejecutivo%20V_1.docx&action=default&mobiledirect=true)

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> DANE (2019). \* % de analfabetismo de la población mayor de 15 años en centros poblados y rural disperso.

<sup>22</sup> ANLA. “Proyectos de Interés en Evaluación Plan de Manejo Ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato – PECIG”. S.F. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

posiblemente afectadas participen de manera informada en los procedimientos ambientales. Sin embargo, como se señaló, esto no aconteció.

Frente al segundo motivo (**los escenarios presenciales solo garantizan la participación de comunidades cercanas a la cabecera municipal**), de acuerdo con el edicto emplazatorio, las reuniones presenciales se llevan a cabo en un único lugar público en los cascos urbanos de los municipios de Cúcuta, Sardinata, y El Zulia. Tal y como dijo la Corte en la sentencia T-413 de 2021, establecer un único lugar de reunión presencial en el casco urbano de un municipio no garantiza la participación de la población rural que vive en veredas lejanas a las cabeceras<sup>23</sup>.

Con respecto al tercer motivo (**las instancias de radio y llamadas no garantizan un escenario de diálogo de doble vía**), nuevamente, como expone la Corte Constitucional, estas instancias no garantizan que las personas accedan a imágenes sobre el proyecto de erradicaciones, y, en el caso de la radio, no se está ante un escenario de participación activa, sino de acceso a información únicamente. Ello ya que la radio es un medio unidireccional, con lo que la población en este caso únicamente es receptora de lo que pueda percibir a partir de lo que escuche y no cuenta con una manera en que pueda formular cuestionamientos, preguntas o aclaraciones.

Frente al cuarto motivo (**la conectividad digital en el territorio de Norte de Santander es deficiente**) las opciones que se presentan para la audiencia (transmisión radial, por Youtube, o Facebook) limitan ostensiblemente el diálogo de doble vía. De manera particular, se trata de plataformas a través de las cuáles se puede recibir información, pero escasamente permiten reaccionar a la misma. Como también mencionó la Corte<sup>24</sup>, la utilización de canales digitales no garantiza el derecho a la participación, pues la población afectada no cuenta con dichos medios, es decir, con las *condiciones materiales* para participar en la audiencia. Además de la condición material de cobertura de internet, se agrega el factor de la calidad y la necesidad de contar con dispositivos que puedan transmitir y recibir audio.

Sumado a lo anterior, las actividades desplegadas por la ANLA no tienen en cuenta algunas de las características de la población campesina que sería la principalmente afectada. La Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-413 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

DANE) de 2019 concluyó que menos del 50% de la población encuestada conoce los mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, consulta popular, referendo, revocatoria de mandato, cabildo abierto, iniciativa popular).

Todo lo anterior revela que la población directamente interesada en este procedimiento, igual que cuando se citó a la audiencia inicial, no cuenta con los recursos económicos, de infraestructura, ni de información, para documentarse y participar de manera efectiva en la audiencia. Esto quiere decir también que las comunidades que viven en los territorios donde hay presencia de cultivos de coca son tratadas como simples sujetos pasivos sin capacidad de intervenir en las decisiones de la Administración. De manera que la celebración de la audiencia, en su mayoría por vía virtual, sigue violando el derecho a la plena participación de las comunidades posiblemente afectadas por la actividad.

Además, la ANLA en esta ocasión no está haciendo un esfuerzo proactivo para el cumplimiento de la sentencia T-413 de 2021 en lo relacionado con la convocatoria y participación de las personas de territorios rurales interesadas en este proceso. De lo mencionado en esta sección hemos podido demostrar que no hay evidencia de ningún esfuerzo por parte de la autoridad ambiental en ser proactiva para buscar a los líderes y procesos organizativos interesados en la actividad, de manera que el más reciente fallo de la Corte y el estándar preciso para este proceso, se está viendo incumplido. La falta de convocatoria a los liderazgos y las poblaciones rurales que más necesitan participar en este proceso no garantiza que sus opiniones sobre el proyecto sean tenidas en cuenta. Por todo lo anterior, y bajo las condiciones materiales en que se está desarrollando esta instancia participativa, consideramos que la ANLA no debe continuar con este procedimiento de licenciamiento ambiental.

## **2. HAY DEFICIENCIAS EN LA VALORACIÓN DEL RIESGO DE LA ACTIVIDAD EN LO RELACIONADO CON EL EFECTO DERIVA DE LAS ASPERSIONES**

Toda actividad humana sobre los ecosistemas tiene impactos. Ahora bien, cuando estos impactos pueden poner en peligro el medio ambiente o la salud humana, resulta necesario evaluar los riesgos y, si estos resultan admisibles, la forma de gestionarlos. Una adecuada evaluación de los riesgos brinda transparencia al licenciamiento de una actividad y asimismo garantiza el goce de los derechos fundamentales de las personas que habitan en los lugares donde esta se pretende ejecutar. Bajo esta premisa se erige la sentencia T-236 de 2017, en el

entendido de que el “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” puede retomarse, siempre y cuando se identifiquen con suficiencia y objetividad todos sus riesgos y la manera de gestionarlos. Sin embargo, el Plan de Manejo Ambiental construido por la Policía Nacional, no consigue dicho objetivo.

La ANLA se encuentra decidiendo la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” con base en unos estudios técnicos en los que la entidad solicitante no valoró adecuadamente los riesgos de la actividad, en particular sobre el efecto deriva. De los vacíos de dicha valoración, se puede presumir entonces que no se establecen medidas de protección efectivas para evitar la consumación de daños graves e intolerables sobre la población residente del Bloque Norte de Santander y los ecosistemas de esta región. Un ejemplo de esto es la incongruencia que se presenta entre: (i) los resultados de las pruebas que hicieron sobre el efecto deriva<sup>25</sup> en las aspersiones desde los aviones AT-802 y las condiciones bajo las cuáles se realizaron, y (ii) las condiciones que se proponen para la realización de la actividad. En específico, pudimos verificar que los anchos de faja<sup>26</sup> y la deriva que se plantean en el Plan de Manejo Ambiental son menores de los que realmente se presentaron en las pruebas.

Los estudios anexos al Plan de Manejo Ambiental presentados por la Policía Nacional<sup>27</sup> tenían como objetivo “valorar los parámetros de la aspersión aérea, ancho de paso efectivo, tamaño de gota, número de impactos por cm<sup>2</sup>, porcentaje de recuperación y deriva”. Las pruebas<sup>28</sup> mencionadas se calibraron para una carga de 214 galones de agua, a una altura máxima de 30 metros sobre la superficie, una velocidad de vuelo de 150 mph y ancho de pasada o de faja de 32 metros. Además, las pruebas se hicieron siguiendo el estándar adecuado a la prueba, es decir, con una velocidad de viento no mayor a los 15 m/s, equivalente a 10 km/hora y una humedad

---

<sup>25</sup> El efecto deriva fue definido por la Policía Nacional como “el desplazamiento de la mezcla de aspersión por fuera del ancho de paso establecido por efecto del viento presente en el ambiente o generado por la aeronave.” Tomado de: Policía Nacional. (2020). INFORME FINAL PRUEBA DE EFICACIA Y DERIVA CON AVIONES AT-802. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 6.

<sup>26</sup> “Es la distancia cubierta por el avión durante la aspersión, depende del número de boquillas o diseño del sistema de la aeronave, se mide en metros y se puede identificar mediante tarjetas de papel hidrosensible”. Tomado de: Policía Nacional. (2020). INFORME FINAL PRUEBA DE EFICACIA Y DERIVA CON AVIONES AT-802. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 5.

<sup>27</sup> Policía Nacional. (2020). INFORME FINAL PRUEBA DE EFICACIA Y DERIVA CON AVIONES AT-802. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 4.

<sup>28</sup> Las pruebas se refieren a 3 aspersiones controladas realizadas “a una altura de 30 metros sobre tarjetas de papel hidrosensible de tamaño 76x26 mm, colocadas a una altura de aproximadamente 1,65 metros sobre el suelo, y 2m de distancia entre tarjetas en la parte central 5 metros y 10 metros en los laterales”. Las tarjetas fueron dispuestas a 60 metros a cada lado de la línea por donde pasa el avión asperjando, es decir en una línea de 120 metros perpendicular a la dirección del avión.

relativa mayor al 70%. El equipo de pruebas calibró el avión con una descarga de 30 litros de mezcla por hectárea.

Las conclusiones del informe de esta prueba indican que, bajo las condiciones de aplicación, es posible que *“la deriva estimada no sea de más de 10 metros, garantizando una alta seguridad técnica y ambiental para las aspersiones realizadas con AT802”*<sup>29</sup> (subrayas no originales). **Sin embargo, este dato no es preciso.** El análisis de los resultados<sup>30</sup> muestra que en los tres vuelos se marcaron todas las tarjetas dispuestas en los 120 metros, hasta cada uno de los extremos, con concentraciones significativas en las tarjetas externas que debieron tenerse en cuenta para la gestión del riesgo ambiental. Para identificar el ancho de faja real es necesario que en el desarrollo de las pruebas las tarjetas de los extremos no sean alcanzadas por el glifosato. Si miramos las gráficas 1, 2 y 3<sup>31</sup> de los resultados de los vuelos de prueba, podemos observar que **en las tarjetas que se ubican a más de 40 metros de la línea por donde pasó el avión, existen trazas de glifosato**, cuando todos los registros deberían concentrarse alrededor de la flecha azul<sup>32</sup>.

De hecho, hay concentraciones de gotas en los extremos de las gráficas que están por encima de la media de gotas por cm<sup>2</sup>. Dado que la velocidad del viento es de 1 m/s en condiciones de sol y ambiente seco, una medida muy lejana a la que se detalló en los estándares para aplicación de pruebas, **la prueba realizada no midió el efecto deriva si la velocidad de viento fuera mayor.**

*Gráfica No. 1. Resultados de vuelo 1 de tarjetas de papel hidrosensible.*

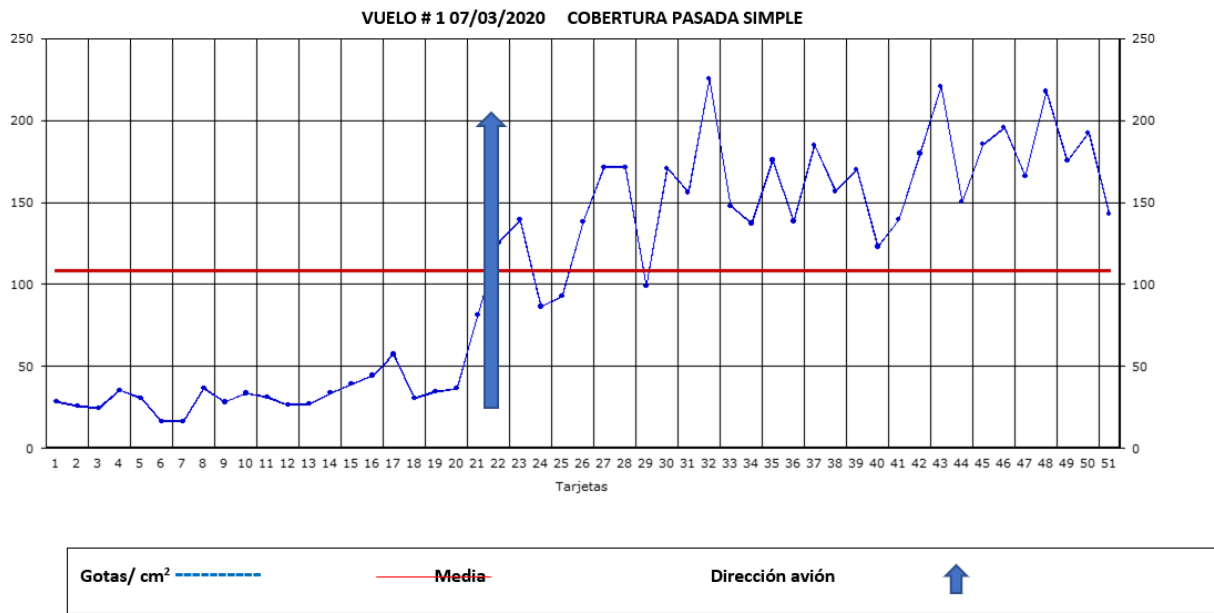
---

<sup>29</sup> Policía Nacional. (2020). INFORME FINAL PRUEBA DE EFICACIA Y DERIVA CON AVIONES AT-802. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 36.

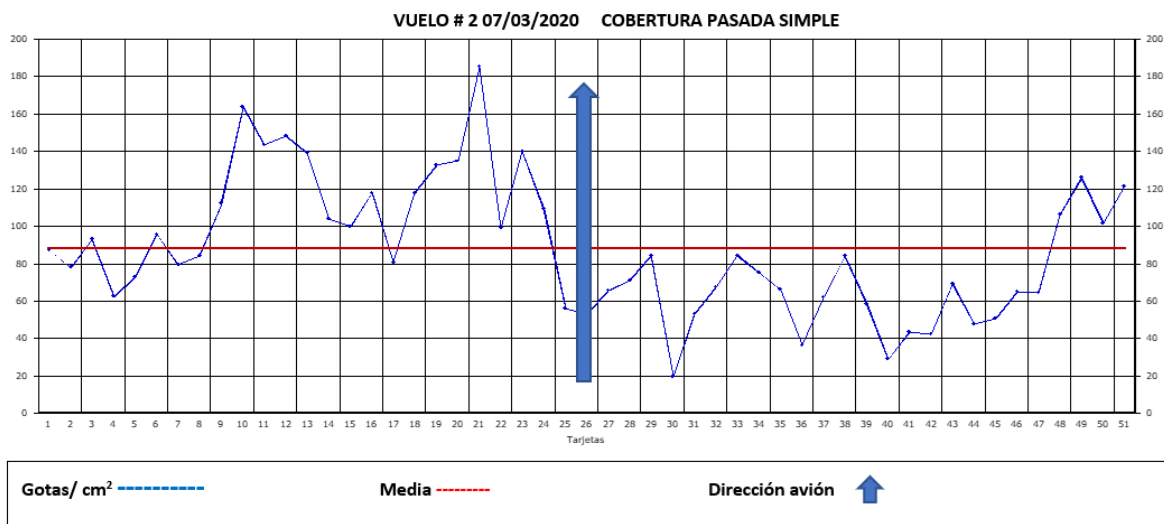
<sup>30</sup> Policía Nacional. (2020). ANÁLISIS DE RESULTADOS ENSAYOS ONAL STAIN MASTER. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”.

<sup>31</sup> Policía Nacional. (2020). ANÁLISIS DE RESULTADOS ENSAYOS ONAL STAIN MASTER. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 2, 8 y 14.

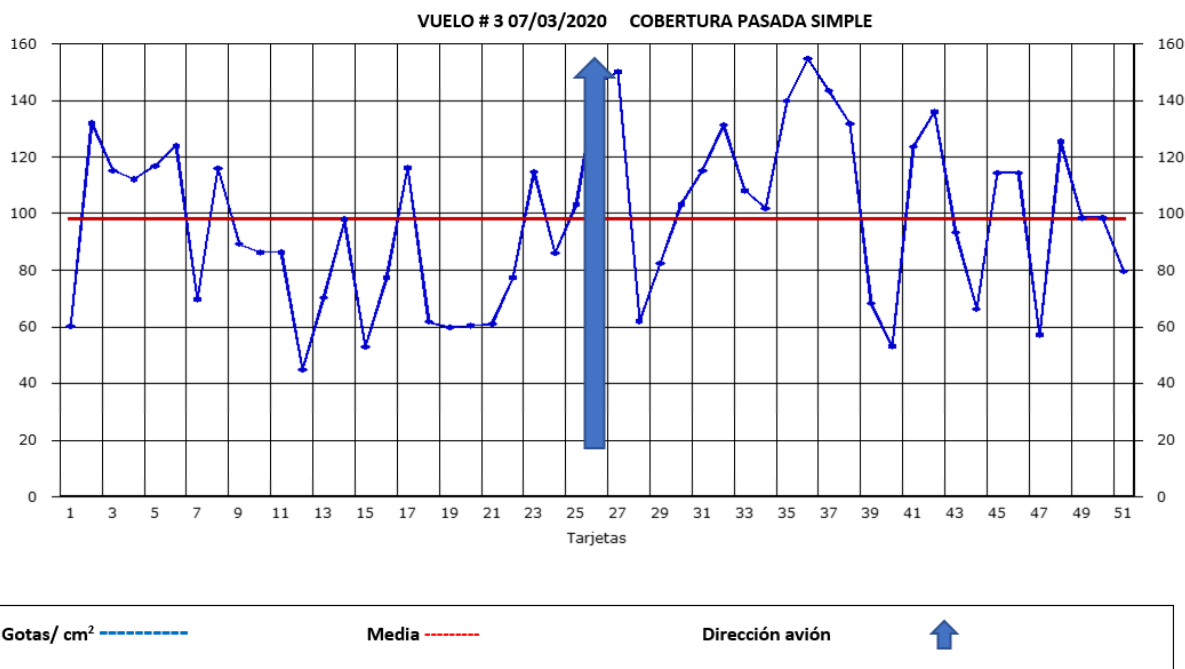
<sup>32</sup> Las gráficas muestran la cantidad de gotas por cm<sup>2</sup> que capturó cada tarjeta. La línea roja indica la media de todas las tarjetas, lo que no quiere decir que sea la dosis necesaria para la muerte de la planta, que es de 90 gotas por cm<sup>2</sup>. Los datos analizados muestran que en las tres pruebas, el máximo de gotas por cm<sup>2</sup> se registró en el vuelo No. 1 y corresponde al valor de 240. Lo que llama la atención de las pruebas es que todas las tarjetas marcaron presencia de glifosato, y eso es contradictorio frente a la definición de ancho de faja que adoptó el estudio.



*Gráfica No. 2. Resultados de vuelo 2 de tarjetas de papel hidrosensible.*



*Gráfica No. 3. Resultados de vuelo 3 de tarjetas de papel hidrosensible.*



De acuerdo con esta información, las pruebas tienen cierto sesgo que permite mejorar las cifras de los resultados. En los tres vuelos de prueba, el viento fue de máximo 1.1 m/s, pero no se hicieron ajustes o modelos para determinar cuáles serían los resultados con velocidades del viento promedio en la región del Catatumbo. De hecho ni siquiera se menciona qué pasaría si la velocidad del viento aumentara a 5, 10 o 15 m/s. Según los datos disponibles en el Atlas de Viento del IDEAM<sup>33</sup>, cuya información está disponible hasta 2015, el promedio anual de velocidad de vientos en la región de Norte de Santander Catatumbo a una altura de 10 metros de 0-4 m/s en la zona de frontera, y un promedio de 5-8 m/s en la zona más cercana a Cúcuta. De manera que el estudio no adecuó las condiciones climáticas atmosféricas o meteorológicas de los municipios incluidos en la modificación del PMA y se basó en unas pruebas hechas en el departamento del Tolima en una temporada con baja humedad.

Un último aspecto es que la tabla de datos generales<sup>34</sup> muestra un volumen teórico promedio de 13 litros por hectárea con una cobertura promedio de gotas para las repeticiones realizadas de 95 g/cm<sup>2</sup>. Es decir, no es clara la manera en que la Policía Nacional se refiere a la incongruencia

<sup>33</sup> IDEAM. (2015). VELOCIDAD PROMEDIO DEL VIENTO A 10 METROS DE ALTURA. Disponible en <http://atlas.ideam.gov.co/visorAtlasVientos.html>

<sup>34</sup> Policía Nacional. (2020). ANÁLISIS DE RESULTADOS ENSAYOS ONAL STAIN MASTER. Disponible en “Anexo 2.4.12 Pruebas de eficacia y Coadyuvantes”, p. 21.

del volumen teórico de glifosato, frente al usado para las aspersiones en sus sobrevuelos, **pues se menciona que en la carga del avión AT-802 se usaron 30 litros de mezcla, en vez del volumen teórico promedio mencionado de 13 litros.** Por lo tanto, parece que la prueba no responde qué sucede con los 17 litros adicionales de la mezcla ni a qué distancia pudieron haber llegado.

En conclusión, la ANLA está celebrando una audiencia en la que los intervinientes no solo no contamos con toda la información necesaria para participar, como se detalló en la anterior sección, sino que la Policía Nacional también presenta unos estudios técnicos que tienen serias inconsistencias como las señaladas, y esto da cuenta de que no se realizó una adecuada evaluación del riesgo. Las medidas sugeridas en el documento de base para esta audiencia no son suficientes para medir el impacto y no han sido construidas con rigor técnico tal y como se puede deducir de lo analizado a partir de las pruebas relacionadas con el efecto deriva. La Policía Nacional y el Gobierno persisten en el esfuerzo de hacer ver segura una actividad que ni siquiera han evaluado correctamente. Ante estas deficiencias técnicas podemos afirmar que la ANLA, en cumplimiento de la normatividad que regula el procedimiento de licenciamiento ambiental, no debería aprobar esta modificación al PMA del PECIG.

### **3. EXISTEN NUMEROSOS INTERROGANTES SOBRE LA FORMA EN QUE OPERARÁN LOS PLANES DE MANEJO AMBIENTAL ESPECÍFICOS PARA EL NÚCLEO DE NORTE DE SANTANDER**

De acuerdo con el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que presentó la Policía Nacional, el objetivo del trámite en el que se inserta esta audiencia es presentar y obtener la viabilidad técnica de la modificación del Plan de Manejo Ambiental para reanudar el “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” en el Bloque Norte de Santander. Esto con fundamento en los términos de referencia emitidos por la ANLA, la Metodología General de Elaboración de Estudios Ambientales adoptada por la Resolución 1503 de 2010<sup>35</sup> y los resultados de las investigaciones, estudios y reportes que viene desarrollando el equipo técnico de la Dirección de Antinarcóticos desde el año 2019 hasta el mes de febrero de 2022. La ANLA y la Policía Nacional se fundamentan en el Decreto 380 de 2021, que reguló los mecanismos de evaluación de riesgos en materia de salud y medioambiente

---

<sup>35</sup> Resolución que fue derogada por el artículo 6 de la Resolución 1402 de 2018.

del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”, así como en el Decreto 1076 de 2015.

Sin embargo, el presente trámite ambiental repite las omisiones que cometió la Resolución 0694 de 14 de abril de 2021 (que fue dejada sin efectos por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-413 de 2021) al no clarificar el procedimiento de adopción del denominado Plan de Manejo Ambiental frente a los mecanismos que garantizan la participación de las personas potencialmente afectadas en la discusión de los Planes de Manejo Ambiental Específicos. Este argumento, que fue esgrimido por Dejusticia en la intervención presentada en el marco del procedimiento ambiental anterior, señala que la ausencia de certeza jurídica del marco normativo que regula la distinción entre Plan de Manejo Ambiental General y Plan de Manejo Ambiental Específico constituye una afrenta al principio de legalidad y a la participación.

El 12 de mayo de 2020, Dejusticia presentó una petición a la ANLA que incluía preguntas sobre este tema. La respuesta de la ANLA, emitida de manera extemporánea el 5 de agosto de dicho año, con respecto a las cinco preguntas que solicitaban información alrededor de los fundamentos normativos de los Planes de Manejo Ambiental Generales y Planes de Manejo Ambiental Específicos, fue imprecisa e incongruente. Por un lado, frente a los fundamentos legales o reglamentarios que sustentaban el procedimiento para la elaboración de los Planes de Manejo Ambiental Específicos, la ANLA hizo alusión a algunas de las normas que reglamentaban las actuaciones del sector ambiente (la Ley 99 de 1993, el Decreto 1753 de 1994 y el Decreto 1076 de 2015). Sin embargo, esta respuesta no resolvió la pregunta planteada, pues la legislación citada no regula ningún aspecto relacionado con los Planes de Manejo Ambiental Específicos. De otro lado, varias solicitudes, todas relacionadas con el procedimiento administrativo que regularía los Planes de Manejo Ambiental Específicos, fueron resueltas bajo la afirmación de que el Plan de Manejo Ambiental General estaba aún en evaluación, por lo que no se había tomado ninguna determinación al respecto.

El artículo 2.2.2.7.2.3 del Decreto 380 de 2021 establece que la ANLA puede modificar el Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”. Según la norma, si el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE) ordena la destrucción de cultivos de uso ilícito, la ANLA también hará el control y

seguimiento “con base en los *Planes de Manejo Ambiental Específicos*, [...]”<sup>36</sup> (negrillas propias). Esto quiere decir que, en uso de las facultades reglamentarias, el Gobierno Nacional incluyó una disposición en el Decreto 380 de 2021 que establecía la distinción que varias organizaciones censuramos.

Por otro lado, la regulación actual del Decreto 380 ha dejado vacíos que la Policía parece intentar suplir en el Estudio de Impacto Ambiental. Sin embargo, desde Dejusticia hemos concluido que no es clara la manera en que la Policía Nacional ha usado el artículo 2.2.2.7.2.3. del Decreto 380 para el licenciamiento ambiental de un Plan de Manejo Ambiental General en el polígono específico de Norte de Santander. Particularmente, en el artículo 2.2.2.7.2.3. del Decreto 380 la única diferencia entre el Plan de Manejo Ambiental General y los Planes de Manejo Ambiental Específicos es que el primero se debe realizar “*para el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea*”, y los segundos deben ser “*radicados previo a la ejecución de la actividad en cada polígono específico*”. Por ende, en la norma no hay una autorización expresa para que el licenciamiento de los Planes de Manejo Ambiental General se hagan por polígono, como en este caso, sino para el programa del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” sin distinción alguna. Adicionalmente, en los puntos 2.4.3.1. y 3 de los términos de referencia<sup>37</sup> para el licenciamiento de esta actividad, la ANLA dispone que el Plan de Manejo Ambiental General debe determinar en cuáles polígonos se realizará la actividad y el Plan de Manejo Ambiental Específico analizará las actividades de aspersión en polígonos específicos. Por ende, no es claro por qué ni cómo la Policía Nacional se encuentra presentando un Plan de Manejo Ambiental General dentro de un polígono de aspersión previamente determinado.

Tampoco conocemos si la autoridad ambiental adoptará las decisiones a que haya lugar sobre los Planes de Manejo Ambiental Específicos derivados del Plan de Manejo Ambiental General del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato” en actos administrativos independientes. Es decir, no es claro si los Planes de Manejo Ambiental Específicos se licenciarán en otros procedimientos ambientales diferentes al

---

<sup>36</sup> Decreto 380 de 2021, art. 2.2.2.7.2.3.

<sup>37</sup> ANLA. “TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO PARA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL – PMA DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS”. 2019. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/documentos/comunicaciones/20191231-anla-tdr-pecig-vf-cr-05082019.pdf>

iniciado mediante el Auto 01473 de 15 de marzo de 2022, o si por el contrario adoptará tales decisiones dándole continuidad a este procedimiento ya en curso.

La referencia que hace el artículo 2.2.2.7.2.3. a los Planes de Manejo Ambiental Generales y Específicos no basta para satisfacer los estándares constitucionales frente al derecho a la participación de las comunidades campesinas e indígenas potencialmente afectadas por la modificación del Plan de Manejo Ambiental en el Bloque de Norte de Santander. Todo esto se agrava ante la falta de mecanismos de participación ambiental para las comunidades campesinas que se encuentran en las zonas potencialmente afectadas por las aspersiones, sobre todo cuando se propone un Plan de Manejo Ambiental Específico que “resolverá todo antes de la aspersión”. Al final, esta situación termina impactando aún más el derecho a la participación, pues no hay claridad del procedimiento ni su fundamento jurídico, y contrariando los estándares de participación ambiental fijados por la Corte Constitucional en la sentencia T-413 de 2021.

#### **4. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES**

De acuerdo con lo expuesto en esta intervención, consideramos que no existen garantías de participación ambiental para las comunidades involucradas en este procedimiento de licenciamiento ambiental. La falta de información accesible del Plan de Manejo Ambiental, así como la falta de instancias de deliberación de doble vía no son acordes al precedente jurisprudencial en la materia, especialmente el de las sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021.

Además, los estudios ambientales presentados por la Policía Nacional no informan de forma adecuada los riesgos de la actividad para la población. Tomando como ejemplo un corto análisis del efecto de deriva de las aspersiones, es claro que hay inconsistencias en lo concerniente a: (i) el alcance de las aspersiones en territorios donde no debería llegar el glifosato, y (ii) la concentración de glifosato utilizada para la actividad frente a la que teóricamente es aceptada.

Finalmente, este procedimiento ambiental suscita serias dudas sobre cómo será el procedimiento de licenciamiento de los Planes de Manejo Ambiental Específicos, así como la forma en que el licenciamiento actual del Plan de Manejo Ambiental incidirá en el procedimiento ambiental y las hipotéticas aspersiones con glifosato.

Por las razones expuestas, respetuosamente solicitamos:

- a) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”, dado que no cumple con las exigencias en materia de licenciamiento ambiental, en atención a lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015.
- b) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”, dado que no cumple con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en su Sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021.
- c) **NO APROBAR** la modificación del Plan de Manejo Ambiental del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato”, dada la manifiesta violación de los derechos fundamentales al debido proceso, la participación ciudadana ambiental, y al acceso a la información pública para la efectiva incidencia de la ciudadanía en las decisiones del Estado.

Para notificaciones y comunicaciones a las siguientes direcciones de correo electrónico: [notificaciones@dejusticia.org](mailto:notificaciones@dejusticia.org), [ipereira@dejusticia.org](mailto:ipereira@dejusticia.org)

Cordialmente,



**ISABEL PEREIRA ARANA**

C.C. 67.028.132

Subdirectora de Dejusticia



**ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA**

C.C. 1.037.620.354

Subdirector de Dejusticia



**LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA**

C.C. 1.121.870.248

Investigador de Dejusticia

*Jesús David Medina C.*

**JESÚS DAVID MEDINA**

C.C. 1.018.462.935

Investigador de Dejusticia



**MARÍA JOSÉ LEÓN MARÍN**

C.C. 1.019.133.160

Investigadora de Dejusticia



**CRISTINA ANNEAR CAMERO**

C.C. 1.019.127.073

Investigadora de Dejusticia