

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Vulneración a comunidades étnicas al no haberse llevado a cabo un proceso de consulta previa en relación con programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato

(¶) la autoridad ambiental no podía tomar una decisión acerca de la modificación del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato 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 advertió traslapes parciales entre esos grupos y las áreas de influencia del proyecto.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL-Vulneración por no garantizar la participación activa y eficaz de la comunidad en asuntos que los afectan

(¶) 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.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Reglas de

procedencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Convenio 169 de la OIT, bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional

CONSULTA PREVIA-Derecho complejo que concreta los principios de democracia participativa, autodeterminación y autonomía de los pueblos y justicia ambiental

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Afectación directa de las comunidades étnicas/DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Criterios objetivos de afectación directa

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

CONSULTA PREVIA-Facetetas del derecho a la participación de las comunidades étnicas son proporcionales al nivel de afectación

CONSULTA PREVIA-Asuntos que deben ser consultados o medidas que suponen afectación directa a la comunidad

TERRITORIO GEOGRÁFICO-Presunción de afectación directa

TERRITORIO AMPLIO O CULTURAL-Presunción legal de afectación directa que admite prueba en contrario

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Alcance de la certificación de la presencia de comunidades indígenas proferida por el Ministerio del Interior

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA-Garantía ante cualquier proceso de erradicación de cultivos ilícitos, por afectación directa del territorio de la comunidad o grupo étnico

PROCESO DE CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS-Concertación es obligatoria cuando, pese a la certificación de ausencia de colectividad, se verifica su presencia por otros medios probatorios

ERRADICACION DE CULTIVOS ILÍCITOS-Impacto grave e irreversible sobre medio ambiente y salud humana derivados de aplicación de glifosato/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

PROGRAMAS DE ASPERSION CON GLIFOSATO-Medidas para mitigar el riesgo para la salud humana

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Importancia/DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Alcance

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Marco jurÃdico

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Elementos esenciales

(i) el acceso a la informaciÃ³n; (ii) la participaciÃ³n pÃºblica y deliberativa de la comunidad; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.

PARTICIPACION PREVIA A EXPEDICION DE LICENCIA AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-FunciÃ³n instrumental ya que es necesario realizar estudios de impacto para verificar posibles afectaciones

Referencia: Expediente T-8.020.871

Acciones de tutela presentadas por JosÃ© Ilder DÃaz Benavides y otros contra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales â€œANLAâ€ 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 “ Policia Nacional “ Direcci3n de Antinarc3ticos y la
Direcci3n de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

I. ANTECEDENTES

Conforme a lo consagrado en los art3culos 86 de la Constituci3n y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selecci3n N3mero Uno de la Corte Constitucional escogi3 para revisi3n el asunto de la referencia y lo reparti3 mediante sorteo a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado5.

El proyecto de sentencia radicado por la magistrada Ortiz Delgado no fue acogido por los dem3s integrantes de la Sala Sexta de Revisi3n de Tutelas, raz3n por la cual la ponencia correspondi3 a la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, siguiente en orden alfab3tico.

De all3 que la primera parte de esta sentencia, que corresponde a la descripci3n de los hechos y de las sentencias que se revisan, fue tomada de la ponencia inicial.

Adem3s, por la gran cantidad de siglas que se utilizan en esta providencia, se acompa3a una tabla con la explicaci3n 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

CRIC

Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón (Putumayo)

ACIMVIP

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH

1.1. Contexto

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

operaci3n que abarcan 104 municipios en 14 departamentos, as:

Ncleo

Departamento

Municipios que integran el ncleo

Ncleo 1 "San Jos del"

Guaviare

Calamar, El Retorno, Miraflores y San Jos del Guaviare

Meta

La Macarena, Mapiripn, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Vistahermosa

Vichada

Cumaribo

Ncleo 2 "Caquet-Putumayo"

Caquet

Albania, Beln de los AndaquÃes, Cartagena del Chair, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, Miln, Monta±ita, Morelia, San Jos del Fragua, San Vicente del CaguÃn, Solita y ValparaÃso

Putumayo

Villagarz3n

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, Magü-Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa, Roberto Payán, Iscuandé y Tumaco

Cauca

Argelia, Balboa, Bolívar, Cajibío, Guapi, Mercaderes, Patá, Suárez y Timbiquá

Núcleo 4 – Cauca

Antioquia

Amalfi, Anorá, 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, Simitá y Tiquisio

Córdoba

Tierralta

Santander

Barrancabermeja

Núcleo 5 “Catatumbo”

Norte de Santander

Convención, Cúcuta, El Carmen, El Tarra, El Zulia, Hacarã, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibã y Puerto Santander

Núcleo 6 “Condoto”

Chocã

Valle del Cauca

Buenaventura, Calima, Dagua y Jamundã

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

1. 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.

1. Mediante Resolución 001 del 10 de marzo de 2020, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificã 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 explicã 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, determinã que no existã tal coincidencia y, en consecuencia, no procedã la consulta previa para la

modificaci3n del PMA del PECIG.

1. En desarrollo del tr3mite de modificaci3n del PMA del PECIG, distintas entidades y organizaciones no gubernamentales¹⁰ solicitaron a la ANLA que llevara a cabo una audiencia p3blica en la que se garantizara la participaci3n de las comunidades campesinas que podr3an resultar afectadas con la modificaci3n del plan.

1. El 16 de abril de 2020, la ANLA expidi3 el Auto 0307111, por medio del cual orden3 la celebraci3n de una audiencia p3blica ambiental respecto de la solicitud de modificaci3n del PMA para el PECIG a cargo de la Polic3a Nacional. En concreto, dispuso que durante el aislamiento obligatorio se realizar3an: (i) reuniones informativas previas a la audiencia, que se desarrollar3an “virtual o no presencialmente” siempre y cuando la Polic3a Nacional contara con los medios tecnol3gicos que garantizaran la identificaci3n y participaci3n de los convocados; y (ii) la audiencia p3blica propiamente dicha, respecto de la cual se deber3an emplear los medios t3cnicos id3neos para garantizar la participaci3n de los convocados.

Con fundamento en este auto, la ANLA expidi3 edicto del 21 de abril de 2020¹² en el que convoc3 a las autoridades competentes y personas interesadas a participar o intervenir en la audiencia p3blica ambiental, la cual constar3a de dos fases: (i) tres reuniones informativas, que se llevar3an a cabo el 7, 9 y 11 de mayo de 2020, a las 8:00 a.m. v3a streaming en los canales de YouTube y Facebook de la Polic3a Nacional, y a trav3s de emisoras locales; y (ii) la audiencia p3blica ambiental del 27 de mayo de 2020 a las 8:00 a.m. por los mismos canales de comunicaci3n. Adem3s, fij3 como fecha l3mite para la inscripci3n de personas naturales o jur3dicas que quisieran intervenir el 21 de mayo de 2020 a las 4 p.m. Los canales de inscripci3n mencionados ser3an dos l3neas telef3nicas, la p3gina web y un correo electr3nico de la ANLA, y de las corporaciones y personer3as municipales convocadas.

1. 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 2020, 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.

1. 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 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 “eno 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.

1. 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 mencionar la cuarta.

1.2. Las acciones de tutela

1. Primera¹⁷, segunda¹⁸ y tercera¹⁹ tutela. Fueron presentadas respectivamente por los ciudadanos José Ilder D az 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. Afirmaron 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,  nicamente 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 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 2024, y (ii) ordenar a la ANLA que re programe la audiencia y garantice la participación presencial de las comunidades. Como medida provisional, pidieron

suspender los efectos del artículo segundo del auto en cita.

1. 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 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. Actuaciones en sede de tutela

1. En el proceso iniciado por José Ilder D az 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.

1. 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  nea, 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

desvinculaci3n por considerar que carec3an de legitimaci3n en la causa por pasiva.

1. En el proceso iniciado por Adolfo Le3n L3pez Zapata, las organizaciones solicitantes de la audiencia p3blica ambiental, la Alcald3a de Policarpa y la Personer3a Municipal de Policarpa presentaron coadyuvancias a favor de las pretensiones del accionante. Del mismo modo, la Procuradur3a Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios resalt3 las repetidas comunicaciones en las que hab3a insistido a la ANLA y a la Polic3a Nacional sobre el estricto cumplimiento de las garant3as de participaci3n en la utilizaci3n de medios tecnol3gicos para el tr3mite en cuesti3n.

1. En el proceso promovido por Rosa Mar3a Mateus Parra y otros, la CCJ, la Corporaci3n Colectivo Sociojur3dico Orlando Fals Borda, la Alcald3a de Policarpa y el Representante a la C3mara Jairo Reinaldo Cala Su3rez presentaron coadyuvancias a favor de las pretensiones de los accionantes. Por su parte, la ANDJE solicit3 que se negara la tutela porque: (i) el Auto 03071 de 2020 no constitu3a una amenaza para los derechos de los accionantes, y (ii) la Resoluci3n 001 de 2020 pod3a ser demandada ante la jurisdicci3n contencioso-administrativa y, por lo tanto, la tutela era improcedente. En cuanto a las entidades accionadas, la ANLA y la Polic3a Nacional solicitaron declarar la improcedencia por falta de subsidiariedad y de legitimaci3n en la causa por activa. En el mismo sentido, la Direcci3n de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior solicit3 declarar la improcedencia del amparo respecto de la Resoluci3n 001 de 2020 por tratarse de un acto administrativo que puede ser controvertido a trav3s de los medios de control ordinarios.

1. Decisiones objeto de revisi3n

1. Mediante Sentencia del 27 de mayo de 2020³¹, 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 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 “reunión 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. Escritos de impugnación³²

1. 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 Anchicaya, 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. Fallo de segunda instancia

1. 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 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. Actuaciones posteriores a las decisiones objeto de revisión

1. Con posterioridad a las decisiones de tutela que son objeto de revisión, se proferieron distintos actos administrativos y providencias judiciales en el trámite de cumplimiento de las decisiones de tutela. Estas actuaciones se reseñan brevemente a continuación:

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, se alía que levantar 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.

1. 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 garantizará 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 aspersi3n, un banco de preguntas y respuestas, una cartilla did3ctica, grupos focales y un audiolibro de cinco minutos con la informaci3n principal de los documentos del tr3mite de modificaci3n del PMA-PECIG y la discusi3n de las reuniones informativas; (ii) se verificar3a la participaci3n en doble v3a con 11 espacios presenciales en municipios sin casos de COVID-19 en el 3rea de influencia, los cuales contar3an con un tel3fono celular para contactar directamente a la mesa principal; y (iii) se materializar3a la incidencia de la participaci3n en el resultado de la decisi3n con un pronunciamiento de la ANLA en la parte motiva del acto administrativo definitivo.

1. 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, evidenci3 el 3falo del aparente incumplimiento del fallo de tutela (3falo) porque seg3n se sustenta no se han brindado garant3as reales de participaci3n a la comunidad, no solo ind3gena, sino en general36. Por lo tanto, inici3 el tr3mite incidental por desacato en contra del subdirector de Mecanismos de Participaci3n Ciudadana de la ANLA, del director de la Direcci3n de Antinarc3ticos de la Polic3a Nacional y del director de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Del mismo modo, inici3 el tr3mite de cumplimiento del fallo del 27 de mayo de 2020 y, en consecuencia, orden3 al director de la ANLA que suspendiera toda actuaci3n que debiera surtir en el procedimiento ambiental hasta tanto el despacho verificara que el fallo hab3a sido cumplido.

1. ANLA, Auto 08154 del 25 de agosto de 2020: la ANLA orden3 suspender la celebraci3n de la audiencia p3blica ambiental programada para el 13 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 orden3 la apertura de incidente de desacato contra Paulo Andr3s P3rez 3lvarez (Subdirector de Mecanismos de Participaci3n Ciudadana de la ANLA) e inici3 el tr3mite de cumplimiento del fallo del 27 de mayo de 2020, modificado por la decisi3n de segunda instancia del

Tribunal Administrativo de Nariño el 10 de julio de 2020.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

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

1. Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 380 del 12 de abril de 2021, por 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.

1. ANLA, Resolución 0694 del 14 de abril de 2021, por la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones. Mediante este acto administrativo definitivo la ANLA termina el procedimiento administrativo de modificación del PMA del PECIG. Fija 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:

* 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 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. Actuaciones en sede de revisión

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

1. Auto de pruebas. La Sala Sexta de Revisión profirió el Auto del 9 de abril de 2021⁴⁴, en el que ofició a las partes, coadyuvantes y Ministerio Público⁴⁵, para 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.

1. Auto de requerimiento. Mediante Auto del 30 de abril de 2021⁴⁶, la Sala requirió a la Corporación Accción 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.

1. 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 1^º, 2 y 3 de diciembre de 2020⁴⁸. Las reuniones fueron transmitidas en vivo por streaming (Youtube, 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 digitales 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 Área 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 ⁵¹ por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible ⁵¹, de esos ciudadanos 28 lo hicieron por derecho propio ⁵² y 12 por inscripción previa ⁵³. Cabe resaltar que durante la sesión 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 ³.

* 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 Pasto ⁵⁴. 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 2020 ⁵⁵. 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 solicitado ⁵⁶.

1. Solicitudes de medida cautelar. La Sala Sexta de Revisi3n recib3 cuatro memoriales57 que solicitan ordenar como medida provisional la suspensi3n de: (i) la Resoluci3n 0694 del 14 de abril de 2021, proferida por la ANLA, (ii) la Resoluci3n 001 de 2020, proferida por la Direcci3n 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 decidi3 no conceder la medida solicitada respecto de los tres actos administrativos mencionados. Espec3ficamente, la Sala consider3 que no se estaba ante la inminencia de que ocurriera un da±o irreparable que demostrara la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los accionantes mientras se adoptaba una decisi3n definitiva en el tr3mite de revisi3n. En efecto, los solicitantes no demostraron que los actos administrativos recientes comportaran un riesgo probable de afectaci3n grave a los derechos a la participaci3n, a la consulta previa y al debido proceso.

1. Solicitud de informaci3n. Mediante auto del 26 de julio de 2021, la Sala Sexta de Revisi3n solicit3 a la ANLA y la Polic3a Nacional los videos y audios de las reuniones informativas y la audiencia p3blica ambiental realizados en el marco de la solicitud de modificaci3n del PMA del PECIG. As3 mismo, orden3 que una vez la informaci3n solicitada fuera allegada a la Corte Constitucional, la misma estuviera a disposici3n de todas las partes e intervinientes del proceso de tutela, por un t3rmino de dos (2) d3as. Adem3s, debido al cambio de ponente, se prorrog3 hasta por dos meses la presentaci3n del nuevo proyecto de sentencia a los dem3s integrantes de la Sala.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. Competencia

1. Con fundamento en los art3culos 86 y 241, numeral 9°, de la Constituci3n y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisi3n 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

1. 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 vulnera 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 desarrollará 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 concedi3 el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la participaci3n, a la consulta previa y de acceso a la informaci3n. En consecuencia, orden3 la suspensi3n del procedimiento ambiental hasta que se brindaran garant3as reales y efectivas de la participaci3n de la comunidad seg3n las pautas fijadas por la Corte Constitucional.

En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Nari3o confirm3 parcialmente la decisi3n del a quo. En concreto, mantuvo la suspensi3n de las audiencias hasta que se brindaran garant3as reales y efectivas para que la comunidad interesada pudiera participar de forma material en el desarrollo de las audiencias p3blicas ambientales y, adem3s, orden3 realizar este tr3mite cada vez que se afectara a las comunidades 3tnicas.

Siguiendo las directrices de las sentencias de tutela y considerando que pod3an brindarse garant3as reales y efectivas de participaci3n, la ANLA program3 17 reuniones presenciales previas a la audiencia p3blica ambiental, evento este que se celebr3 los d3as 19 y 20 de diciembre de 2020 de manera presencial en la ciudad de Florencia, Caquet3. Para la difusi3n de la audiencia, la autoridad ambiental destin3 16 puntos presenciales de apoyo ubicados en los seis n3cleos de influencia del proyecto. Adem3s, fue transmitida a trav3s de las plataformas Facebook, YouTube y Twitter, el Canal 13 y distintas frecuencias radiales.

Durante el tr3mite de revisi3n ante la Corte, la ANLA expidi3 la Resoluci3n 0694 del 14 de abril de 2021, 3e[p]or la cual se modifica un Plan de Manejo Ambiental y se toman otras determinaciones3. Este acto termin3 el procedimiento administrativo de modificaci3n del PMA del PECIG. En este documento, la ANLA fij3 requisitos y condiciones espec3ficas que deben ser cumplidos por la Polic3a Nacional de manera previa a cualquier intervenci3n en el marco del mencionado programa de erradicaci3n.

1. 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.

1. 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

vulnera 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 vulnera 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.

1. Cuestión previa. Procedencia de la acción de tutela

1. Legitimación en la causa

1. Todo proceso judicial requiere de partes que discuten por la prevalencia de sus pretensiones 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 se alega 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.

1. Legitimación por activa

1. 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.

1. 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.

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 demostraran haber solicitado a la ANLA participar como intervinientes 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 intervinientes en el trámite administrativo de modificación del PMA del PECIG.

1. 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.

1. 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 étnicas 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.

1. 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, será 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 expedir 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 grupos⁶⁵. 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.

1. Inmediatez

1. 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 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.

1. Subsidiariedad

1. 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 cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales,

salvo que aquella 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 «cuando se trate de actos de carácter general, personal y abstracto». Estas normas constituyen el principio 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 procedimental 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»⁷⁰.

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

1. Ánicamente en la cuarta acción de tutela se cuestiona de manera directa la Resolución 001 de 2020, por considerar que vulnera 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.

1. Al tratarse de un acto administrativo, en principio deberá 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 será 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 los mencionados, cuando la vulneración se atribuye a un acto administrativo.

1. 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

1. En el mismo sentido, la sentencia SU-217 de 2017⁷¹ 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

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 permaneció vigente y no habría sido desvirtuada.

1. En línea con la anterior decisión, posteriormente la sentencia SU-123 de 2018⁷⁴ 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 ofrecen una respuesta clara, omnicomprendiva 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 tribales⁷⁶.

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 del 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

1. 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.

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

1. En el marco del procedimiento administrativo, el juez solo podrá valorar que la Resolución 694 de 2021 proferida por la ANLA haya cumplido con los presupuestos legales para su expedición, lo cual podrá corroborar fácilmente al contrastar el procedimiento que antecedió su expedición y lo que dispone la ley en ese sentido. Pero no contará 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.

1. En suma, la Sala se percata de que el mecanismo ordinario no podrá 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.

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

1. 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 ficticia 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.

1. 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.

1. 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 2018⁸² 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 funda una determinada medida, pues esta incide o incidirá claramente en sus vidas⁸³.

1. 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 afrodescendientes 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 concernidas⁸⁵.

1. 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 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.

1. Otro principio que caracteriza la consulta previa es el de flexibilidad, es decir, adaptable a las necesidades y circunstancias de cada asunto, “esin 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.

1. 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”.

1. 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.

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

1. 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 decisorios a nivel nacional o la incidencia de sus organizaciones en cualquier escenario de interés. Si se identifica una afectación directa, entonces la obligación de 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 a 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 a 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 a 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.

1. 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. Si bien este difiere del concepto de afectación directa, es posible que uno y otro coincidan en un mismo punto. Por ello, “œsi 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 las autoridades y las empresas verificar si otros elementos de juicio indican “œla eventual afectación a comunidades aledaas”97. En suma, “œel 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.

1. 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.

1. 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.

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

1. 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.

1. 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 cultivos¹⁰³. 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 ilícitos y, en general, la relación de la comunidad étnica con la tierra, las fuentes de agua y su entorno territorial¹⁰⁵.

1. 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 étnicas¹⁰⁶. 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.

1. 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 étnicas¹⁰⁷ que pueden verse afectadas por dicha actividad. Por tanto, consideramos 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 previa¹⁰⁸.

1. Estas consideraciones sirvieron de fundamento para que en la Sentencia T-236 de 2017¹⁰⁹, la Corte Constitucional protegiera el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas del municipio de Nativita (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 Nativita, se debe 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 programa¹¹¹.

1. 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-300 de 2017¹¹² esta Corporación

afirmÃ³ que la exclusiÃ³n expresa de un resguardo no era suficiente para evitar la consulta previa. Esto por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n, â€œla afectaciÃ³n directa puede darse incluso cuando la actividad se realiza por fuera del territorio de las comunidades Ã©tnicasâ€113. En esa decisiÃ³n se advirtiÃ³ que el resguardo accionante era susceptible de ser afectado directamente por la actividad de aspersiÃ³n aÃ©rea, aun cuando no habÃa certeza de las coordenadas exactas donde se realizarÃan, debido a que la actividad fue prevista para realizarse en el Ãmbito territorial designado â€œDepartamento de Putumayoâ€. Para este Tribunal, de ese gran Ãmbito territorial solo fue excluido uno de los resguardos que solicitaron el amparo, pero no las demÃs parcialidades indÃgenas accionantes. Por tanto, â€œexiste una posibilidad real de que los territorios indÃgenas hayan sido afectados por las actividades de aspersiÃ³n, y de que sean afectados en el futuro en caso de reanudarse el PECIGâ€114.

1. Los lÃmites fijados por la jurisprudencia constitucional para la implementaciÃ³n del PECIG

1. AdemÃs del relacionado con el derecho a la consulta previa, en la Sentencia T-236 de 2017 la Corte debiÃ³ resolver otro problema jurÃdico relevante. ConsistiÃ³ en determinar si las autoridades administrativas accionadas desconocieron el principio de precauciÃ³n115, al implementar las actividades de erradicaciÃ³n de cultivos de coca en ejecuciÃ³n del PECIG a pesar del alegato segÃn el cual ello constituye un riesgo para la salud.

1. Para responder a este interrogante, la Corte Constitucional seÃ±alÃ³ que la aplicaciÃ³n del principio de precauciÃ³n por parte de los jueces constitucionales, en su acepciÃ³n como principio justiciable, debe tener en cuenta ciertas cualificaciones. La primera es el umbral de aplicaciÃ³n, lo cual quiere decir que la mera existencia de potencial de daÃ±o de una actividad humana no puede ser justificaciÃ³n 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 aplicaciÃ³n del principio requiere de una aproximaciÃ³n 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 fijar el nivel de riesgo aceptado, teniendo en cuenta que este es un asunto de discrecionalidad política que corresponde ejercer a las autoridades reguladoras. La cuarta 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.

1. 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.

1. De manera más amplia, sostuvo que el PECIG es “un programa cuyos impactos no han sido estudiados de manera completa (véase). 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 cuanto 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 aérea está 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.

1. 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 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 ser comprensivo, 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.

1. 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 deber; tener en cuenta los parámetros fijados en esa sentencia.

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

1. 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 elecciones 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).

1. 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.

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 1996¹²², 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 1993¹²⁴. 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 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.

1. Además, el Decreto 1076 de 2015¹²⁸ reglamentó la celebración de estos espacios de participación. En concreto, el artículo 2.2.2.3.3. 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.

1. 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».

1. En el plano jurisprudencial, la Sentencia T-361 de 2017¹³⁰ 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 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 informaci3n (i) clara, (ii) completa, (iii) oportuna, (iv) cierta y (v) actualizada sobre la actividad objeto de escrutinio ciudadano. Adem3s debe convocar a los interesados o afectados con la decisi3n administrativa y difundir amplia y oportunamente la informaci3n sobre su prop3sito y funcionamiento¹³¹.

i. La participaci3n p3blica y deliberativa. La participaci3n de la ciudadan3a debe ser previa, amplia, p3blica, deliberativa, consciente, responsable y eficaz; adem3s, debe ser abordada desde una perspectiva local. Esto implica que las autoridades tienen a su cargo el deber de: (i) posibilitar espacios de di3logo previos a tomar decisiones, lo cual no se entiende cumplido con una simple informaci3n o socializaci3n; (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 participaci3n en cada situaci3n  ¹³², y así puedan participar activamente los sectores m3s vulnerables. (iii) Finalmente, dichos espacios deben permitir que las personas puedan comunicar sus argumentos de forma libre y en igualdad de condiciones que los dem3s participantes, con la pretensi3n de convencerlos a partir de razones imparciales o no egoístas. Adem3s, el acto administrativo que ponga fin a la actuaci3n 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.

1. Finalmente, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cabe destacar que en los espacios que anteceden la expedici3n de una licencia ambiental, relacionada con los programas de erradicaci3n de cultivos ilícitos, deben otorgarse garantías reforzadas de participaci3n, que permitan construir    un di3logo genuino entre la autoridad p3blicas y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten  ¹³³. Porque    la participaci3n no se agota en los espacios de informaci3n o socializaci3n de los proyectos, ni en reuniones dirigidas solamente recoger inquietudes de las comunidades. La participaci3n efectiva exige que las autoridades p3blicas 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 (negritas 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, tendrá 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.

1. Análisis del caso concreto

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

1. 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.

1. Contrario al contenido de la referida resolución, los accionantes de la cuarta tutela afirman que un alto porcentaje de las zonas a asperjar se traslapa 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.

1. 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 Nariñoense. 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.

1. 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

1. 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. Se trata del 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.

1. 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 AÉREA¹³⁵. 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.

1. 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 si hay coincidencia entre los contextos geográficos del proyecto y la comunidad étnica. Como resultado, surgen tres eventos, así: i) si existe coincidencia se emite un concepto que concluye 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.

1. Teniendo en cuenta los parámetros descritos, el Ministerio del Interior analizará la información allegada por la Policía Nacional y concluirá lo siguiente:

- La modificación del PMA del PECIG se localiza en 6 bloques que abarcan 14 departamentos y 104 municipios.
- El ejecutor del programa aportará 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 aportará 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 resoluci3n, los siguientes conceptos resultan relevantes para entender sus conclusiones:

- 3rea de influencia:   corresponde al 3rea hasta donde se manifiestan los impactos ambientales significativos de la actividad a desarrollará (folio 21, Resol. 001 de 2020).

- 3rea de intervenci3n:   De acuerdo con la mencionada metodología, dicha 3rea corresponde al 3rea en donde efectivamente se realizará la erradicaci3n de cultivos ilícitos mediante aspersi3n 3rea   (folio 21, Res. 001 de 2020). El 3rea de intervenci3n   est  limitada por el polígono específico de operaci3n, que es donde se determina que se encuentra el objetivo de la actividad y es all   nicamente donde se realizarán las operaciones de erradicaci3n y por ende suceden sus impactos directos  . (Folio 21, ibidem).

1. En consecuencia, el Ministerio del Interior decidió:   Que no procede la consulta previa con Comunidades Indígenas, para la:   MODIFICACI N DEL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE ASPERSIÓN A REA  , localizado en jurisdicci3n 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 operaci3n definidos para la modificaci3n del PMA del PECIG, la Sala constató la presencia de comunidades étnicas y por tanto procede el amparo del derecho a la consulta previa

1. Aun cuando mediante la Resoluci3n 001 de 2020 el Ministerio del Interior certific  la no presencia de comunidades étnicas en las 3reas 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.

1. CORANTIOQUIA advirtió y evidenció los traslapes geográficos. En el expediente de la cuarta tutela se encuentra el concepto técnico 137 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 pago y las Áreas de tránsito de las comunidades no se encuentran debidamente georreferenciadas, ni identificadas, lo cual requerirá 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 afrocolombianos¹⁴². Y menciona algunos de ellos: Jai-Dukama; Jai-Dezabi; Anara; Alto del tigre; Cáceres; 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 otros¹⁴³.

CORANTIOQUIA también presenta un mapa donde se visualizan las comunidades indígenas, consejos comunitarios afro, resguardos indígenas¹⁴⁴ identificados por esa corporación que coinciden con el área de influencia de la aspersión aérea¹⁴⁴.

1. 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 señaló 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 1991¹⁴⁵.

1. En seguida, la ANLA enseñó 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.

1. 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.

1. 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 pagos, centros poblados y cabeceras municipales.

1. 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-Biológico

PNN

Sierra de la Macarena

RUNAP

Superposición parcial

Socioeconómico

Resguardo Indígena

El Refugio

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

La Sal

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

Panure (Venezuela)

ANT

Superposici3n parcial

Naexal Lajt del Pueblo Jiw

PONAL

Superposici3n parcial

PONAL

Superposici3n parcial

N3cleo 2: Caquet3-Putumayo

F3sico-Bi3tico

RNSC

El Danubio

RUNAP

Superposici3n total

Hacienda Villa Mery

RUNAP

Superposición total

Socioeconómico

Resguardo Indígena

Honduras

ANT / PONAL

Superposición parcial

Núcleo 3: Tumaco

Físico-Biológico

DMI

Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera

RUNAP

Superposición parcial

Socioeconómico

Resguardo Indígena

Cerro Tijera

PONAL

Superposición parcial

Cerro Tijeras

PONAL

Superposici3n parcial

Chimborazo

PONAL

Superposici3n parcial

Honduras

PONAL

Superposici3n parcial

TCCN

Alto Mira y Frontera

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

Bajo Mira y Frontera

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

El Progreso del R3o Nerete

ANT / PONAL

Guap3 Abajo

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

La Voz de Los Negros

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

Negros Unidos

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

Sanquianga

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

Uni3n R3o Caunapi

ANT / PONAL

Superposici3n parcial

N3cleo 4: Caucasia

F3sico-Bi3tico

DRMI

Alto de Ventanas

RUNAP

Superposici3n parcial

Ciénagas Corrales y el Ocho

RUNAP

Superposición total

Ciénagas El Sapo y Hoyo Grande

RUNAP

Superposición parcial

Del Complejo de Humedales de Ayapel

RUNAP

Superposición parcial

Del Humedal San Silvestre

RUNAP

Superposición parcial

Serranía de los Yariguies

RUNAP

Superposición parcial

Socioeconómico

Resguardo Indígena

Carupia

PONAL

Superposici3n parcial

Carupia (Embera Chami)

PONAL

Superposici3n parcial

El Noventa

PONAL

Superposici3n parcial

La Lucha

PONAL

Superposici3n parcial

La Lucha de los Pueblos Zen3

PONAL

Superposici3n parcial

Puerto B3lgica

PONAL

Superposici3n parcial

Puerto B3lgica Las Palmas

PONAL

Superposición parcial

Resguardo Indígena El Noventa

PONAL

Superposición parcial

Núcleo 5: Catatumbo

Fásico-biótico

RNSC

Gualanday

RUNAP

Superposición total

Núcleo 6: Condoto

Fásico-Biótico

DRMI

Serranía de Los Paraguas

RUNAP

Superposición parcial

RNSC

San Antonio

Superposición parcial

Socioeconómico

TCCN

ACADESÁN

ANT / PONAL

Superposición parcial

TCCN

Istmina y parte del Medio San Juan

ANT / PONAL

Superposición parcial

TCCN

Mayor de la Cuenca Media y Alta del Río Dagua

ANT

Superposición parcial

TCCN

Mayor de Nívida

ANT / PONAL

Superposición parcial

Resguardo Indígena

Cañón Río Pepitas

PONAL

Superposición parcial

Resguardo Indígena

PONAL

Superposición parcial

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 descuenta 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

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, Cauca y Condoto con algunos resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras.

1. Para la Sala, lo anterior significa que la ANLA reconoce la potencial afectación directa de la actividad de aspersión aérea con glifosato sobre algunos resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras que se traslapan con el área de influencia definida por la Policía Nacional. Aunque la observación “Superposición parcial” signifique en este contexto que “No se descarta 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 ocurrirá muy cerca de estos últimos y, por tanto, existe la posibilidad de afectarlos de manera directa.

1. 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.

1. 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.

1. Para la Sala, las observaciones formuladas por CORANTIOQUIA 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.

1. 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 intervinientes. 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.

1. Es por todo lo anterior que le asiste razón a los accionantes e intervinientes 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 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.

1. 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 verificaci3n que se haga en los PMAE. La vulneraci3n evidenciada del mencionado derecho fundamental requiere del juez constitucional acciones de protecci3n inmediatas e inaplazables, premisa esencial de la acci3n de tutela. En ese sentido, m3s adelante la Sala definir3 las medidas judiciales necesarias para proteger el mencionado derecho fundamental.

1. La vulneraci3n del derecho a la participaci3n de los ciudadanos que habitan en los municipios que integran los n3cleos de operaci3n previstos para el PECIG

1. Inicialmente, los accionantes consideraron vulnerado su derecho a la participaci3n porque la ANLA previ3 la celebraci3n de manera virtual de tres reuniones informativas y una audiencia p3blica ambiental en el marco del tr3mite administrativo de modificaci3n del PMA del PECIG. A su juicio, dicha modalidad les impide participar de forma amplia, deliberada, efectiva y eficaz. Como medida de protecci3n solicitaron que se garantice la participaci3n presencial de las comunidades. De manera m3s concreta, los accionantes de la cuarta tutela pidieron que la audiencia ambiental se llevara a cabo cuando existieran condiciones sanitarias y de movilidad m3xima para poder ejercer el derecho a la participaci3n.

En el tr3mite de revisi3n, 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 Polic3a Nacional violaron el derecho a la participaci3n. En concreto, indicaron que: (i) los medios de informaci3n usados por la Polic3a eran insuficientes para explicar las consecuencias que pod3an tener las aspersiones con glifosato, como ya se hab3a establecido en las decisiones de instancia; (ii) durante la audiencia p3blica del 19 de diciembre de 2020 se interrumpi3 la transmisi3n durante unos minutos; y (iii) habilitaron pocos puntos para celebrar reuniones informativas y esa circunstancia impidi3 que las personas concurrieran a esos espacios de reuni3n porque era necesario realizar largos desplazamientos.

Por lo tanto, corresponde a la Sala establecer si la ANLA vulnera³ el derecho fundamental a la participaci3n de los accionantes al celebrar 17 reuniones y una audiencia p3blica semipresencial los d3as 19 y 20 de diciembre, con 16 sedes alternas presenciales y transmisi3n por televisi3n, radio y redes sociales, con la posibilidad de participar por varios medios.

Tal y como se estableci3 en esta sentencia, el derecho a la participaci3n ambiental comprende la protecci3n de tres garant3as espec3ficas: (i) el acceso a la informaci3n; (ii) la participaci3n p3blica 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 participaci3n ambiental. Por esa raz3n, la Sala analizar3 el contenido de cada uno para determinar si se present3 la vulneraci3n alegada.

1. El acceso a la informaci3n

1. La Sala considera que este componente de la participaci3n est3 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 prop3sito y funcionamiento.

Acciones encaminadas a convocar e invitar a las comunidades interesadas. Con posterioridad a la sentencia de tutela de segunda instancia¹⁴⁸, la ANLA realiz3 dos convocatorias.

En la primera, mediante edicto del 24 de julio de 2020, convocó³ 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 fijó³ 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 entregó³ 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 convocó³ a 17 reuniones informativas presenciales y a la audiencia pública ambiental. La Policía fijó³ el edicto en las alcaldías municipales, personerías municipales y corporaciones autónomas regionales de los 104 municipios, y emitió³ 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.

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 contienen:

- * 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.

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 modificaci3n general y tiene una duraci3n de 44 minutos con 24 segundos. En el video se discuten los principales elementos de la modificaci3n propuesta por la Polic3a entre una ingeniera de recursos h3dricos, una doctora en biolog3a y un oficial de la Polic3a encargado de las aspersiones a3reas con glifosato. El segundo video es una discusi3n entre un presentador y el teniente coronel Andr3s Rodr3guez, responsable de la Polic3a para la aspersi3n a3rea con glifosato, cuya duraci3n es de 59 minutos con 38 segundos. En tal grabaci3n se abordaron los siguientes temas: (i) impactos del narcotr3fico, (ii) descripci3n de la actividad del PECIG, (iii) delimitaci3n y caracterizaci3n del 3rea de influencia, (iv) zonificaci3n ambiental y evaluaci3n de impactos, (v) plan de manejo ambiental y (vi) espacios de di3logo. Adicionalmente, la Polic3a produjo un video de 3 minutos y 18 segundos en el que explica de manera did3ctica la infograf3a que dise1a sobre la propuesta de modificaci3n del PMA del PECIG152. En concreto, describe el procedimiento de aspersi3n a3rea con glifosato mediante nueve pasos, que comienzan con la identificaci3n de cultivos il3citos mediante im3genes satelitales, y culmina con el aterrizaje del avi3n y la limpieza de las boquillas de aspersi3n.

En consecuencia, la Sala advierte que la Polic3a realiz3 distintas actividades para informar a la ciudadan3a sobre la modificaci3n 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 hab3an adjuntado a la p3gina de internet de la Polic3a estaban incompletos, (ii) ten3an un lenguaje muy complejo, (iii) deb3an ser le3dos a pesar de que muchos ciudadanos no sab3an leer, y (iv) s3lo pod3an ser consultados por medios digitales. Pero con posterioridad, estas falencias fueron corregidas de modo que la informaci3n se dio a conocer a trav3s de materiales did3ctico de f3cil comprensi3n como cartillas, videos informativos y audiolibros, entre otros.

De las pruebas analizadas por la Sala fue evidente que la ciudadan3a tuvo acceso a la informaci3n sobre la modificaci3n del PMA del PECIG, as3: (i) los estudios ambientales completos se publicaron en la p3gina de internet de la ANLA, (ii) su difusi3n se dio mediante materiales did3cticos, como son las cartillas, videos y 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 garantiza la difusión de los insumos requeridos para que los ciudadanos pudieran formarse una opinión informada sobre los temas que serán objeto de discusión en las reuniones informativas y en la audiencia pública ambiental.

1. La participación pública y deliberativa de la comunidad

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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 intervendrán 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

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

1. 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 alejadas 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.

1. 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.

1. 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 destaca 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 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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%).

1. 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 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.

1. 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.

1. 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 posiciona 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.

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

1. 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 normativos que constituyen este derecho.

1. Solicitud de compulsas de copias

1. El ciudadano Oswaldo Ordóñez Carmona¹⁶⁸, interviniente 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.

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 interviniente transgrede el derecho de acceso a la administración de justicia de los demandantes, quienes no podrán formular una acción de tutela contra la administración si otra persona hubiera demandado por los mismos hechos antes.

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

1. En primera lugar, la Sala confirmará la decisión de tutela de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en tanto ampara 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.

1. 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.

1. En tercer término, ordenar 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 Acción 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 naturales¹⁷⁰. 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.

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 negociaci3n e intervenci3n de las comunidades únicas.

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

* Grado de afectaci3n: el nivel del grado de afectaci3n no puede definirse   nicamente con fundamento en el uso ancestral de la coca. A través de un proceso de interlocuci3n con las autoridades públicas responsables, las comunidades únicas deben valorar la afectaci3n que la modificaci3n del PMA del PECIG pueda causar sobre sus territorios, sobre su integridad cultural o sobre cualquier aspecto de su cosmovisi3n. En esa medida, las autoridades públicas involucradas en el proceso de consulta y las comunidades deberán determinar las medidas de restituci3n, indemnizaci3n, satisfacci3n o rehabilitaci3n que respondan al grado de afectaci3n definido.

* Mecanismos de seguimiento y exigibilidad de acuerdos: en el proceso de consulta deberán establecerse mecanismos de evaluaci3n peri3dica a los acuerdos alcanzados, espacios en donde deberán participar la ANLA, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y los representantes de las comunidades únicas, así como del Ministerio Público.

* Implementaci3n de las medidas en casos de ausencia de acuerdos: la decisi3n final deberá: â  (i) estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo; (ii) fundarse en parámetros de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad en cuanto al grado de afectaci3n 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 única y culturalâ  171. En todo caso, la decisi3n no podrá tener como único fundamento la discrecionalidad de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

1. En cuarto lugar, para la protección del derecho fundamental a la participación, la Sala ordenar 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 a cabo en cada uno de los seis núcleos de operación definidos para el PECIG y de manera presencial; (iii) buscar 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.

1. 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 están 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.

I. DECISIÓN

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 el 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 Il-

citados 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 de 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 jurídicos 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, LÓPEZ BRESE 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 SÁNCHEZ MENDOZA

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-413 DE 2021

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CARACTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO-
Improcedencia (Salvamento de voto)

JUSTICIA SOCIAL AMBIENTAL Y PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES EN LAS DECISIONES
QUE LOS AFECTAN (Salvamento de voto)

(Las entidades accionadas) 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.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Amenaza no debe ser hipotética (Salvamento de voto)

La mayoría considera que, si el Ministerio del Interior estima que no proceda la consulta previa para el Área de influencia del PECIG a nivel nacional, menos lo hará cuando estudiara la focalización de las operaciones en cada polígono de aspersión.

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 aÃ±o.

1. La providencia de la que me aparto estudiÃ³ cuatro tutelas acumuladas en primera instancia. Las primeras tres acciones fueron presentadas de forma separada por habitantes del municipio de Policarpa (NariÃ±o) en contra de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). En criterio de los accionantes, la entidad desconociÃ³ sus derechos fundamentales a la participaciÃ³n, a la consulta previa y al debido proceso con la decisiÃ³n de realizar de forma virtual tres reuniones informativas y convocar a una audiencia pÃºblica ambiental sobre el trÃ¡mite de modificaciÃ³n del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Programa de ErradicaciÃ³n de Cultivos IlÃ­citos mediante la AspersiÃ³n AÃ©rea con el herbicida Glifosato (PECIG). En particular, seÃ±alaron que el municipio donde residen no tiene buena conexiÃ³n a internet para participar adecuadamente por los canales virtuales dispuestos por la ANLA. En consecuencia, solicitaron dejar sin efecto el artÃ­culo 2Âº del Auto 03071 del 16 de abril de 2020, que convocÃ³ a las tres reuniones informativas y a la audiencia pÃºblica, y ordenar a la ANLA la reprogramaciÃ³n de Ã©sta Ãºltima para garantizar su participaciÃ³n 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 indÃ­genas y agrupaciones polÃ­ticas en contra de la ANLA, la PolicÃ­a Nacional y la DirecciÃ³n de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. SegÃºn los actores, la expediciÃ³n de la ResoluciÃ³n 001 de 2020, en la que la DirecciÃ³n de Consulta Previa del Ministerio del Interior certificÃ³ que la modificaciÃ³n del PMA-PECIG no debÃ­a ser consultada con las comunidades Ã©tnicas, vulnerÃ³ sus derechos fundamentales de acceso a la informaciÃ³n, a la participaciÃ³n 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 ResoluciÃ³n mencionada, sostuvieron que sÃ­ tienen derecho a la consulta previa en este trÃ¡mite porque las aspersiones aÃ©reas con glifosato suponen una afectaciÃ³n directa a sus territorios. Por lo tanto, solicitaron dejar sin efecto la ResoluciÃ³n 001 de 2020, suspender la celebraciÃ³n 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.

1. 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 debiera 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.

1. 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, re programe 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.

1. 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, se concluyó que «no existirá 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 proceda la consulta previa con comunidades Étnicas para la modificaci3n del PMA-PECIG porque las Áreas de intervenci3n y de influencia del proyecto no coinciden con sus territorios y, en esa medida, no haba afectaci3n directa. No obstante, la sentencia seala que los mapas aportados por distintos intervinientes (principalmente los allegados por CORANTIOQUIA) permiten constatar que s existe una superposici3n geogrÁfica entre el Área de influencia del PECIG y algunos resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras. En consecuencia, dej3 sin efectos la resoluci3n mencionada.

1. En cuanto al derecho a la participaci3n ambiental, tras superar el anÁlisis de procedencia, la mayorA sostuvo que se garantiz3 el componente de acceso a la informaci3n. No obstante, estim3 que no se garantiz3 una participaci3n pÁblica y deliberativa de la comunidad. A pesar de que la ANLA emple3 una estrategia mixta de canales digitales combinados con espacios presenciales, la semipresencialidad, limitada por la pandemia, no es sinÁnimo de garantA de la participaci3n ambiental, especialmente en el componente deliberativo174. Por lo tanto, dej3 sin efectos la Resoluci3n 694 de 2021, que fue proferida cuando la tutela estaba en trÁmite de revisi3n ante la Corte, a travÁs de la cual la ANLA modific3 el PMA-PECIG.

1. Me aparto de la decisi3n porque considero que: (i) se debi3 declarar la improcedencia de la tutela respecto a la Resoluci3n 001 de 2020, y (ii) se debi3 negar el amparo al derecho a la participaci3n ambiental.

Improcedencia de la acci3n de tutela como medio para controvertir la Resoluci3n 001 de 2020

1. En relaci3n con el derecho a la consulta previa, la sentencia dej3 sin efectos la Resoluci3n 001 de 2020 mediante la cual el Ministerio del Interior certific3 que el trÁmite

de modificaci3n del Plan de Manejo Ambiental para la aspersi3n con glifosato no deb  someterse a consulta previa. Para superar el análisis de procedencia y, en particular, el requisito de subsidiariedad, la sentencia señala en su fundamento jur dico 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 protecci3n judicial que all  se brinda es insuficiente y limitada a la verificaci3n de validez en la expedici3n del acto administrativo, por lo que la respuesta previsible el juez administrativo no abordar  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 protecci3n del derecho fundamental a la consulta previa, la acci3n de tutela resulta procedente para tal fin  (negrillas no originales).

1. 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 relaci3n con el derecho fundamental a la consulta previa por tres razones. Primero, por regla general, la acci3n 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 Resoluci3n 001 del 10 de marzo de 2020 es un acto administrativo general que certific  que no proced  la consulta previa en el trámite de modificaci3n 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 intervenci3n excepcional del juez 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, por lo que 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 informada¹⁷⁵. 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 ocurrirá en unos polígonos específicos que serán 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

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

1. El componente de participación pública y deliberativa, como bien lo señalaba la sentencia, implica verificar que la participación de la ciudadanía haya sido previa, amplia, pública, deliberativa y eficaz¹⁷⁶. Sin embargo, la mayoría sostuvo que su análisis no se centró 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 vía¹⁷⁷. 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 cascos 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.

1. 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 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.

1. 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.

1. 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 los 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 proferiera 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.

1. 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 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 evaluar la calidad y contenido de las intervenciones, la sentencia no se

refiriéndose a ninguna de las actuaciones que obran en el expediente a través de las cuales participaron las personas interesadas en 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 está plenamente probado que la participación fue amplia y pública.

1. 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 tomada 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 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 intervinientes, 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.

1. 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 precedió³. Esto demuestra que la información aportada por los intervinientes 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

1. 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 llegará 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" (negritas no originales).

Al respecto, considero que este análisis no es jurídico, pues está fundado en hipótesis sobre lo que podrá 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 prevea 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, dispona el deber de contar con la participación de las comunidades en cada PMAE. Además, cada PMAE deberá 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, podrán solicitar la protección judicial a través de los mecanismos judiciales correspondientes.

Conclusiones

1. 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 dirige 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.

a. 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.

a. 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 garantiza en el trámite administrativo y todavía existían etapas de participación y consulta previa que estaban previstas para momentos posteriores, sin que se reactivaran 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

Magistrada

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”.

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%20>

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.

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).

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 Atubaiyibar del Resguardo Motilón Bará 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.

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 Paso.

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.

24 ART CULO 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 que 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).

28 Las senadoras Angélica Lozano Correa, Aida Avella Esquivel y Criselda Lobo; los senadores Antonio Sanguino Pérez, 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 Arcevalo Cabrera, Edil Fernando Matacea Latorre, Francisco Salazar Pantoja, Luz Mila Córdoba, Rosa Lidia Apraetz 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.

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

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.

35 El Tribunal no se refirió³ de manera concreta a las razones por las cuales estimó³ vulnerado el derecho a la consulta previa de los accionantes, a pesar de que concedió³ el amparo en este sentido.

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

37 Id.

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».

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: «PARA GRAFO 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 sealarán.

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 Corporación Viso Mutop, a la Corporación Accción 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), Nativita (Chocó) y Sipá (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 Nativita (Chocó), Sipá (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

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 Villagarzán (Putumayo), 99 preguntas en Tumaco (Nariño), 11 preguntas en El Peñol (Nariño), 10 preguntas en Guapi (Cauca), 19 preguntas en Cúceres (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 Nativita (Chocó), 4 preguntas en Sipá (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 desee. 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. Acxan Duque Gómez (Procurador Ambiental y Agrario para el Choco). 4. Mauricio Albarracón 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).

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 “ Magí Payán, 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.

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 reivindicar 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 T361 de 2017).

59 Constitución Política de Colombia, artículo 86.

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 Benavidez 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).

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, SINA 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

65 Según el artículo 16.5 del Decreto 2893 de 2011,

66 Ver sentencias T-1028 de 2010; M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-246 de 2015; M.P. Martha Victoria Sánchez, 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).

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 esta 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».

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

71 M.P. Martha 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 llegue a adoptar» (negritas propias).

73 Id.

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

75 Id.

76 Id.

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

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

79 Id.

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

81 En el mismo sentido, otros instrumentos internacionales promueven la garantÃa de los derechos de las comunidades Ã©tnicas. Por ejemplo, la DeclaraciÃ³n de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos IndÃgenas incorpora los principios de no discriminaciÃ³n, autodeterminaciÃ³n, la no asimilaciÃ³n y la participaciÃ³n.

83 Id.

84 Id.

85 Id.

86 Id.

87 Id.

88 Id.

89 Id.

90 Id.

91 Id. En relaciÃ³n con la afectaciÃ³n directa con las leyes o medidas de orden general, al

Corte indic³ 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 estableci³ 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 implementaci³n 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 implementaci³n de la medida, siempre que sea fundamentada, razonable, considere la posici³n del grupo étnico y contemple mecanismos para atenuar sus efectos negativos.

93 Id.

94 Id.

95 Id.

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

97 Id.

98 Id.

99 Sentencia SU-123 de 2018.

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

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 GÁmez).

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 GÃ³mez). En esta sentencia, la Sala SÃ©ptima de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional conociÃ³ la acciÃ³n de tutela presentada por el personero municipal de NÃ³vita (ChocÃ³) en representaciÃ³n de los pueblos indÃ©genas 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 Ã©tnica y cultural, debido a la implementaciÃ³n del Programa de ErradicaciÃ³n de Cultivos IlÃ©citos con Glifosato, implementados por varias entidades pÃºblicas. El personero municipal de NÃ³vita afirmÃ³ que la aspersiÃ³n aÃ©rea con glifosato, ya en ejecuciÃ³n, habÃ­a afectado los cultivos IlÃ©citos de subsistencia de las comunidades indÃ©genas y afrodescendientes que habitan en ese municipio, causando deterioros ambientales y en la salud de la poblaciÃ³n; al igual que la contaminaciÃ³n de fuentes hÃ©dricas. En respuesta, el Ministerio de Justicia, una de las entidades accionadas, considerÃ³ que la consulta no procedÃ­a en relaciÃ³n con las comunidades afrodescendientes por cuanto la Sentencia SU-383 de 2003 protegiÃ³ el uso ancestral de la coca, predicable Ãºnicamente de los pueblos indÃ©genas. La Corte encontrÃ³ vulnerado el derecho a la consulta previa de las comunidades Ã©tnicas de NÃ³vita al no haberse realizado un proceso de consulta en el marco del Plan de Manejo Ambiental. De modo que protegiÃ³ tal derecho ordenando la realizaciÃ³n del correspondiente proceso de consulta para definir el nivel de afectaciÃ³n del PECIG y las medidas compensatorias a que haya lugar, dado que ya se habÃ­a implementado parcialmente.

104 Id.

105 Id.

106 Id.

107 Id.

108 Id.

109 Id.

110 En esa oportunidad, el PECIG ya habÃ­a iniciado pero su ejecuciÃ³n se suspendiÃ³ por decisiÃ³n de la autoridad ambiental.

111 Id.

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)).

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.

119 Estas condiciones para la reanudaci3n del PECIG est3n consignadas en el ordinal cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-236 de 2017.

120 En el 3mbito internacional, la Declaraci3n de R3o sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se refiere al derecho a la participaci3n en materia ambiental. Concretamente, el principio 22 establece: â€œLas poblaciones ind3genas y sus comunidades, as3 como otras comunidades locales, desempe3an un papel fundamental en la ordenaci3n del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y pr3cticas tradicionales. Los Estados deber3an reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participaci3n efectiva en el logro del desarrollo sostenibleâ€.

121 Sentencias C-328 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Mu3oz; C-593 de 1995, M.P. Fabio Mor3n D3az; C-535 de 1996; M.P. Alejandro Mart3nez Caballero.

122 M.P. Alejandro Mart3nez Caballero.

123 â€œLa participaci3n 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 prev3© en su tr3mite una importante participaci3n de la sociedad civil (3!) en aquellos eventos en que la actividad pueda ocasionar un da3o considerable o irreversible al medio ambiente o, en trat3ndose de las comunidades ind3genas, a la identidad y existencia de las mismas, la ley y el gobierno deben asegurar un mecanismo previo de participaci3n comunitaria, pues los costos de la decisi3n pueden ser muy altos en t3rminos econ3micos, sociales y humanosâ€. Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Mart3nez Caballero.

124 â€œPor la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector P3blico encargado de la gesti3n y conservaci3n del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposicionesâ€.

125 Id. Art3culo 69.

126 Id. Art3culo 72.

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 Ánico 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.

132 Id.

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

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.

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

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, Anorá, Briceño, Cáceres, Campamento, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Segovia, Tarazá, Valdivia, Yarumal y Zaragoza.

140 Folio 1112., expediente 4.

141 Folio 1113, expediente cuarta tutela.

142 Id.

143 Id.

144 Folio 1116, Id.

145 Folio 16, Auto 12009 de 2019, ANLA.

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.

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

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

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>

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), Nativita (Chocó) y Sipi (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).

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 Nariño (Chocó), Sipón (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

155 1. Diego Trujillo (Procurador delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales – Procuraduría General de la Nación) 2. Diana Ortigón Pinzón (Procuradora Judicial Ambiental y Agrario de Caquetá). 3. Acxan Duque Gómez (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 – Magí Payán, 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 Ortigón 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.

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.

163 Id.

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

165 Id.

166 Folio 213, Resolución 0694 de 2021, ANLA.

167 Id.

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.

170 Sentencia SU-039 de 2017.

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

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.

174 Ibidem, fundamento jurídico 90.

175 Folio 23, expediente 4, escrito de tutela.

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

177 Ibidem, fundamento jurídico 77.

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. Se destinaron cuatro puntos presenciales: El Peñol (Nariño), Guapi (Cauca), Nativita (Chocó) y Sipi (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 Nativita (Chocó), Sipí (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca).

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

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

183 En particular, la ANLA indic³ 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.