

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Séptima de Revisión

Comunicado - Sentencia T-236 de 2017

La Sala ordenó mantener suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, realizar una consulta para determinar el grado de afectación en Nóvita, Chocó y fijó estrictas condiciones para considerar la reanudación del programa.

En la Sentencia T-236 de 2017 (21 de abril), la Sala Séptima de Revisión, conformada por los magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e) y Alberto Rojas Ríos, y la conjuez Emilssen González de Cancino, resolvió:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 18 de septiembre de 2013 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que negó la acción de tutela promovida por el Personero Municipal de Nóvita, Chocó, y en su lugar **CONCEDER** la tutela de los derechos fundamentales a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes asentadas en ese municipio, así como del derecho a la salud y al ambiente sano de todas las personas que lo habitan.

SEGUNDO.- ORDENAR al Gobierno Nacional que por medio de las entidades que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, adelante un proceso de consulta con las comunidades étnicas de Novita, Chocó, mediante un procedimiento apropiado, teniendo en cuenta los parámetros fijados en el apartado 4.7 de la parte motiva de esta sentencia, en orden a establecer el grado de afectación que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), mientras estuvo vigente, causó en la integridad física, cultural, social y económica de dichas comunidades. Este proceso deberá completarse en un periodo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, prorrogable, por solicitud de las partes, por una sola vez, por un periodo de treinta (30) días adicionales. Dentro del término de la consulta el Consejo Nacional de Estupefacientes, deberá proferir una resolución en la que se consignen los resultados de la misma. De no ser posible una decisión concertada entre el Gobierno Nacional y las comunidades, corresponderá al Consejo Nacional de Estupefacientes, con base en evidencia científica, definir el nivel de afectación, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 4.7 de la parte motiva de esta sentencia, sin desconocer las inquietudes y expectativas de las comunidades étnicas consultadas, con el fin de mitigar, corregir o restaurar los efectos de las medidas que pudieron tomarse sin su participación, sobre las riquezas culturales y naturales de las comunidades afectadas.

TERCERO.- ORDENAR al Consejo Nacional de Estupefacientes no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante

Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), por las razones expuestas en esta sentencia.

CUARTO.- El Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el PECIG, cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:

1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.
2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.
3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.
4. La investigación 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, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.
5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
6. En todo 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.

QUINTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, de manera conjunta, supervisen el cumplimiento de este fallo. Igualmente, **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad presidente del Consejo Nacional de Estupefacientes, que dentro del término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, informe a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento del punto resolutivo segundo, y dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, informe a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Corte Constitucional sobre las medidas legislativas y/o reglamentarias que se hayan adoptado para cumplir los puntos resolutivos segundo, tercero y cuarto de esta sentencia, así como sobre su implementación.

SEXTO.- ORDENAR al señor Procurador General de la Nación y al señor

Defensor del Pueblo, que establezcan por común acuerdo la manera de hacer el seguimiento de las órdenes proferidas en este fallo. Igualmente, por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, **ORDENAR** a todas las entidades que conforman el Consejo Nacional de Estupefacientes cumplir las instrucciones que desde el Ministerio Público se impartan para la supervisión del cumplimiento de este fallo.

SÉPTIMO.- LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

La Sala examinó el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes del municipio de Nóvita, Chocó, quienes denunciaron ante el Personero Municipal afectaciones a los cultivos lícitos, a la salud y al medio ambiente como efecto de las aspersiones aéreas realizadas sobre cultivos ilícitos en el municipio. Dichas aspersiones fueron hechas en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersión aérea con Glifosato (PECIG), establecido por el Consejo Nacional de Estupefacientes en ejercicio de sus competencias legales. El Programa fue suspendido el 30 de septiembre de 2015 por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en aplicación del principio de precaución.

La Sala se planteó los siguientes **problemas jurídicos**:

- (1) ¿El Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional vulneraron el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y afrodescendientes del municipio de Nóvita, Chocó, por ejecutar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersión aérea con Glifosato (PECIG) en sus territorios sin realizar una consulta previa, teniendo en cuenta los eventuales efectos de la erradicación sobre los cultivos lícitos, así como la relación de las comunidades étnicas con la tierra, las fuentes de agua y el entorno de sus territorios, a pesar de que en este caso no se hayan demostrado usos ancestrales de la hoja de coca?
- (2) ¿El Consejo Nacional de Estupefacientes, así como las entidades que lo constituyen, y la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, desconocieron el principio constitucional de precaución, propio de la protección constitucional del derecho a la salud, al planear, ordenar e implementar las actividades de erradicación de cultivos de coca en ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por medio de aspersión aérea con Glifosato (PECIG), a pesar de que se alega en este caso que existen riesgos de daños a la salud humana?

Al **primer problema jurídico** sobre la consulta previa, la Sala respondió afirmativamente. Reiterando la jurisprudencia de la Corte sobre la materia, la Sala recordó que el derecho a la consulta previa es exigible por las

comunidades étnicas cuando se genera “*un impacto a tradiciones culturales significativas que implican afectaciones a sus identidades como grupo étnico*”. Dicha afectación puede darse en el caso en que las comunidades tienen usos ancestrales de la hoja de coca, como ocurrió en la sentencia SU-383 de 2003, pero también por otros motivos. En este caso, la Sala observó que la actividad de erradicación de cultivos ilícitos plantea un riesgo de daño real sobre el medio ambiente y está sujeta a la obtención de licencia ambiental. La Sala además destacó que en este caso existió una percepción real de daño, consistente en la destrucción de los cultivos lícitos que constituyen la principal fuente de sustento de las comunidades indígenas y afrocolombianas del municipio de Nóvita. La Sala entonces ordenó realizar un proceso de consulta previa con las comunidades étnicas del municipio de Nóvita, con el fin de establecer el grado de afectación que tuvo la ejecución del PECIG sobre la integridad física, cultural, social y económica de estas comunidades.

Al **segundo problema jurídico** sobre el principio de precaución, la Sala también respondió afirmativamente. Advirtió en primer lugar que el principio de precaución, si bien exige la adopción de medidas frente a riesgos inciertos, no obliga en todos los casos a prohibir o suspender una actividad que plantea un riesgo contra la salud o contra el medio ambiente. En su aplicación, observó la Sala, debe establecerse en primer lugar si se está en presencia de un *riesgo significativo*, planteado por una determinada actividad humana, y no por una sustancia considerada en sí misma. En este caso, se trata de un programa de aspersión aérea, con objetivos y parámetros operacionales específicos, acompañado con medidas regulatorias dirigidas a conocer y evitar riesgos a la salud y al medio ambiente. El riesgo, dijo la Sala, debía considerarse respecto de ese programa y no solamente del principio activo de la mezcla usada para erradicar los cultivos. En segundo lugar, dijo la Sala, debía analizarse si sobre ese riesgo existía *evidencia objetiva*, a fin de descartar riesgos puramente hipotéticos, aunque no se requiere certeza absoluta sobre el riesgo planteado por la actividad. En tercer lugar, de encontrarse evidencia de un riesgo significativo, la Sala consideró que tendría que analizarse si la regulación existente contiene una protección razonable contra el riesgo detectado.

Para determinar si existía evidencia objetiva de un riesgo significativo contra la salud, la Sala analizó (i) las evaluaciones sobre el glifosato realizadas por autoridades internacionales, como la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC), la Autoridad Europea de Seguridad Alimenticia (EFSA), el Instituto para la Evaluación del Riesgo de Alemania (BfR) y la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre residuos de plaguicidas (JMPR), (ii) el estudio sobre los riesgos del glifosato tal como es usado para la aspersión aérea en Colombia comisionado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA (CICAD), (iii) estudios académicos independientes, algunos relacionados con la actividad de la aspersión y otros sobre las propiedades del glifosato, (iv) las evaluaciones del panorama de riesgos realizadas por el Instituto Nacional de Salud a lo largo de los últimos cinco años, (v) las verificaciones en campo realizadas por la Procuraduría General de la Nación y por la Personería Municipal de Nóvita,

(vi) las denuncias de las comunidades y (vii) los parámetros operacionales del programa de aspersión aérea. Con base en los anteriores elementos, la Sala estableció que la aspersión aérea de cultivos ilícitos con glifosato en Colombia plantea un riesgo significativo de afectaciones a la salud humana, en especial abortos involuntarios, cáncer, afectaciones al sistema respiratorio y enfermedades gastrointestinales. Aunque no hay certeza sobre el riesgo en ninguno de estos casos, sí hay evidencia objetiva del mismo que activa el principio de precaución.

La Sala pasó a analizar si la regulación expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes y la ANLA, para controlar el riesgo, era constitucionalmente razonable. La Sala tuvo en cuenta las normas legales existentes, las resoluciones expedidas por estos órganos, el Plan de Manejo Ambiental vigente, las actividades realizadas por las autoridades para verificar los efectos de la aspersión sobre el entorno, el seguimiento al panorama de riesgos, el seguimiento a las denuncias en salud, los resultados del procedimiento administrativo de quejas por afectación a cultivos lícitos y el análisis de costos y beneficios de alternativas a la aspersión. La Sala concluyó que la regulación existente tolera demasiados riesgos para la salud y por lo tanto es constitucionalmente irrazonable. Encontró, específicamente, que aunque el Plan de Manejo Ambiental dota a las entidades con importantes capacidades de obtención de información en tiempo real sobre la existencia de riesgos, la regulación no contempla ningún escenario de modificación de las características del programa para evitar los riesgos a la salud. Por último, la Sala observó que aunque la ANLA suspendió la aspersión aérea con glifosato en 2015, la resolución estableció condiciones muy laxas para su reanudación, que permitirían eventualmente poner en riesgo la salud.

La Sala decidió mantener la suspensión del programa de aspersión de cultivos, y estableció las estrictas condiciones bajo las cuales el Consejo Nacional de Estupefacientes podría modificar esta decisión. Las condiciones comprenden un proceso decisorio que permita controlar efectivamente los riesgos a la salud y al medio ambiente, el cual tendría que ser puesto en marcha a través de las medidas legales y reglamentarias pertinentes. En todo 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”*, ordenó categóricamente la Sala.

Finalmente, se resolvió encomendar la supervisión del cumplimiento de este fallo a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)