

Bogotá, 20 de mayo de 2020

Doctora

Mercedes Victoria Ortiz Narváez

Juzgado Primero de Familia del Circuito de Pasto

San Juan de Pasto, Nariño

jfcto01pso@cendoj.ramajudicial.gov.co

Asunto: Coadyuvancia de la acción de tutela presentada por María Esperanza García Melo con radicado 2020-00074

Mauricio Albarracín Caballero, representante legal suplente de Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad), Paula Aguirre Ospina representante legal de Elementa Consultoría en Derechos, Sandra Yaneth Bermúdez representante legal de la Corporación Viso Mutop, y Julián Quintero representante legal de la Corporación ATS (Acción Técnica Social), identificados como aparece al pie de nuestras firmas coadyuvamos la acción de tutela presentada por María Esperanza García Melo, miembro de la Asociación de Cacaocultores del municipio de Policarpa (Nariño) en el proceso de la referencia, en el que se plantea la vulneración de los derechos fundamentales a la participación y al derecho al debido proceso de ella, de su comunidad y de manera abstracta de todas las personas que se puedan encontrar en una situación similar a la del accionante. Esto, con motivo de la expedición del Auto No. 03071 del 16 de abril de 2020, expedido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), por medio del cual se ordenó la celebración de una audiencia pública ambiental virtual y no presencial en abierta violación de los derechos de participación de las comunidades afectadas por el programa que se pretende implementar.

Consideramos que los argumentos planteados por la accionante resultan acertados y recalamos la necesidad de interpretarlos a la luz de disposiciones que garantizan la participación de las personas directamente afectadas por la realización de actividades que como la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (en adelante PECIG) suponen riesgos ambientales, de salud y daños socioeconómicos.

A continuación, presentamos los argumentos que nos permiten llegar a esa conclusión y agregamos algunos puntos que debe tener en cuenta su despacho para la decisión en este caso. En primer lugar, describimos los estándares constitucionales de participación ciudadana en materia ambiental, haciendo énfasis en las disposiciones de participación reforzada contenidas en la Sentencia T-236 de 2017. En segundo lugar, explicamos por qué consideramos que la audiencia pública virtual citada para el 27 de mayo, no cumple con los criterios mencionados porque (i) los territorios donde se desarrollará la actividad no tienen conectividad a internet que les permita participar efectivamente, (ii) la radio, el medio concebido para suplir esta falencia, es unidireccional, lo que imposibilita que se genere un espacio de diálogo en el que las personas puedan conocer de los riesgos de la actividad, y (iii) los estudios ambientales que publicó la ANLA se encuentran incompletos y su extensión y lenguaje técnico no permiten la participación informada de los potenciales afectados por la actividad. Por último, y en relación con una consideración particular de su despacho, mostraremos porque es indiferente para la acción de tutela, el hecho de que la accionante haya presentado o no, recurso de reposición.

1. Definición de participación efectiva en materia ambiental y su protección reforzada derivada de la sentencia T 236 de 2017

a. Estándares de participación efectiva en materia ambiental

Las audiencias públicas ambientales constituyen una materialización del derecho a la participación ciudadana en materia ambiental consagrado en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política. La Corte Constitucional ha sostenido a lo largo de su jurisprudencia, el contenido esencial de este derecho y los deberes del Estado para garantizar su protección. En esta sección argumentamos que la realización a través de medios virtuales de la audiencia pública ambiental, en el marco del proceso de modificación del Plan de Manejo Ambiental para el PECIG, no cumple con los elementos esenciales del derecho a la participación en materia ambiental y constituye una violación al deber estatal de optimizar la participación y evitar retroceder en los niveles de protección alcanzados.

La Corte Constitucional, basándose en los artículos 2, 40 y 79 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, afirmó que la participación del pueblo en asuntos ambientales es en un elemento central e indispensable para la obtención de un orden justo, para materializar el desarrollo sostenible

y para una equitativa distribución de cargas y recursos ecológicos¹. Asimismo, ha resaltado la dimensión participativa de la justicia ambiental, que implica reconocer el derecho a una participación significativa de las poblaciones que reciben de manera directa las cargas ambientales derivadas de una determinada actividad o política ambiental².

En la Sentencia C-361 de 2017, la Corte presentó los elementos esenciales de la participación en materia ambiental, indispensables para garantizar procesos participativos reales, que fortalezcan procesos sociales y doten de legitimidad las decisiones del Estado que pretenden salvaguardar el ambiente. Así, la participación debe ser: i) **previa**, por lo que no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una decisión que ya se tomó; ii) **amplia**, pues debe incluir a todas las personas afectados con la decisión administrativa; iii) **deliberada, consciente y responsable**, es decir, que se funde en un diálogo entre actores en condiciones de igualdad, que permita el intercambio de argumentos convincentes con los que se busque transformar las opiniones, análisis o preferencias de otras personas; y iv) **efectiva y eficaz**, lo que alude a la posibilidad de que las opiniones de la comunidad puedan incidir en la decisión de la administración; esto se traduce en que la autoridad deba tener en cuenta los argumentos de la comunidad, y en caso de apartarse de ellos, motivar las razones de dicho apartamiento en el acto administrativo que adopte la decisión final. La participación también tiene como presupuesto el **derecho a acceder a la información pública**, que constituye “*un elemento indispensable para desarrollar el derecho de la participación en materia ambiental, puesto que éste requiere que los interesados en intervenir en esas decisiones puedan conformar su posición para el diálogo con las autoridades*”³.

El derecho fundamental a la participación, tanto en general como en materia ambiental, le impone al Estado una serie de obligaciones tendientes a garantizar su protección. En la Sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional delimitó al menos tres deberes: “(i) *el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo*

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-606 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

² Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T-606 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados”⁴. El deber del Estado, entonces, es ampliar la garantía, ofrecer más y mejores condiciones para garantizar una ampliación normativa⁵.

En el marco del proceso de modificación del PMA para el PECIG, la autoridad ambiental convocó la celebración de una Audiencia Pública Ambiental **no presencial o virtual** mediante la expedición del Auto 03071 del 16 de abril de 2020, audiencias a realizarse **a través del Facebook y canal de YouTube del interesado**. Lo anterior con ocasión de la actual coyuntura de emergencia generada por el COVID-19, que requirió a las autoridades administrativas adecuar su funcionamiento a la utilización de medios tecnológicos. En particular, mediante Resolución No. 642 del 13 de abril de 2020 “*Por la cual se modifica la Resolución No. 00470 del 19 de marzo de 2020*”, la ANLA resolvió modificar el Parágrafo 1° de la mencionada resolución para abrir la posibilidad de realizar audiencias públicas ambientales virtuales, en el siguiente sentido:

“PARÁGRAFO PRIMERO: Suspender, durante la vigencia de la presente resolución, los términos de los trámites administrativos contentivos de los servicios presenciales que, según la tabla anterior, la ANLA no tenga un canal de comunicación de reemplazo, salvo que el interesado en el trámite de expedición o modificación del instrumento y control ambiental asuma su disponibilidad por medio de las tecnologías de la información y comunicaciones conforme con la normativa vigente, de tal manera que se garantice la participación ciudadana efectiva en dichas actuaciones” (subrayado fuera del texto original).

Aunque entendemos la importancia de seguir garantizando el funcionamiento de las autoridades administrativas durante la pandemia, consideramos que la celebración de audiencias públicas ambientales a través de Facebook Live y Youtube impide que dicho mecanismo garantice los elementos esenciales del derecho a la participación en materia ambiental. En particular, no podría garantizarse una participación informada ni amplia. Lo anterior se debe a que el instrumento objeto de estudio, esto es, el Plan de Manejo Ambiental, es un documento que está disponible únicamente en línea, está contenido en un archivo de 133 MB y se compone de 3217 páginas. Esto indica que para poder acceder a él será necesario contar con dispositivos digitales como un computador o un teléfono “*smartphone*”, así como una conectividad a internet adecuada, de tal manera que sea posible descargar y acceder

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa

debidamente un documento de este tamaño. Como se señaló arriba, no hay garantía de ninguno de estos factores en las poblaciones interesadas en este proceso.

De igual manera, participar de la audiencia pública ambiental y de las reuniones informativas también requerirá acceso a dispositivos digitales y conectividad adecuada para poder entrar a la transmisión de estas a través de Facebook y Youtube. Dichas condiciones, sin embargo, no se satisfacen en los municipios con presencia de cultivos de uso ilícito donde se encuentra la población potencialmente afectada por la decisión administrativa a tomar, por ser poblaciones en condiciones de pobreza y acceso limitado a bienes y servicios, como se mencionó al principio de este escrito. En consecuencia, no solo las personas potencialmente afectadas tendrán enormes dificultades para leer juiciosamente la propuesta de modificación de Plan de Manejo Ambiental y de esa manera ejercer una participación informada, sino que muchas de ellas ni siquiera podrán participar en la audiencia pública ambiental por no contar con dispositivos digitales o acceso a internet. Lo anterior vacía no solo los elementos de información y amplitud de la participación en materia ambiental, sino el contenido mismo del artículo 2 constitucional que establece como fin del Estado social de derecho “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan*”.

Aunado a lo anterior, la celebración de una audiencia pública ambiental por Facebook y Youtube dificulta que la participación sea deliberada, consciente y responsable, “*condiciones que se obtienen con un diálogo fundado en el principio argumentativo entre los intervinientes*”⁶. Para la Corte Constitucional, el esquema de participación que se adopta en el marco constitucional y legal colombiano descansa sobre un modelo de democracia deliberativa, en el que la participación toma “*una forma dialógica o discursiva para llegar a la determinación final*”⁷. Así, garantizar una participación deliberada, consciente y responsable conlleva el deber del Estado de generar espacios de debate y deliberación donde las personas puedan intercambiar puntos de vista que aboguen por una alternativa específica, y que dichas intervenciones tengan la vocación de “*transformar las opiniones, análisis o preferencias de otras personas por medio del razonamiento, al formular argumentos que pretenden convencer a los demás*”⁸, y así lograr un consenso razonado.

Espacios de participación con estas características difícilmente podrán generarse mediante un Facebook Live o una transmisión en vivo de YouTube. En dichos canales los intervinientes no podrán interlocutar de forma deliberativa con las autoridades y las otras personas que participan de la audiencia, es decir, no podrán formular sus argumentos de

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*

manera que estos tengan vocación de persuasión e incidencia en la toma de la decisión final, como lo exige el derecho a la participación en materia ambiental. En cambio, la transmisión por Facebook o YouTube centra la atención en quien administra las cuentas transmisoras, haciendo que la audiencia se torne en un espacio de participación preponderantemente unilateral. Además, las intervenciones de los participantes deberán reducirse a comentarios escritos que tienen un número de caracteres limitado, y que, debido a la velocidad e impersonalidad de dichas plataformas digitales, corren el riesgo de acumularse entre otros comentarios y no ser tomados en cuenta por quien administre la transmisión de la audiencia, que en este caso es el mismo interesado.

A todo lo anterior debe sumarse que la participación ciudadana dentro de procesos de licenciamiento ambiental es una tarea aún pendiente de fortalecer. Pese a ser un principio estructural en el modelo de Estado colombiano, los espacios existentes en el proceso de evaluación del impacto ambiental y otorgamiento o negación de la licencia ambiental se reducen, básicamente, a dos: (i) la intervención en procedimientos administrativos ambientales (Art. 69 de la Ley 99 de 1993), y (ii) la audiencia pública ambiental (Artículo 72 de la Ley 99 de 1993, Artículo 2.2.2.2.4.1.1. del Decreto 1076 de 2015). Por ello, dichos espacios merecen una protección reforzada por parte de las autoridades administrativas, de manera que pueda cumplirse con el cometido constitucional de tomar decisiones legítimas en cuyo proceso de adopción se hayan incluido las voces de las personas potencialmente afectadas por ellas.

La realización de audiencias públicas ambientales mediante canales como Facebook o YouTube debilitaría la fortaleza de la participación ciudadana en la estructuración de decisiones públicas, en contravía del deber estatal de “*optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzado*”⁹. Lo anterior es aún más apremiante debido a la relevancia de la actividad de las fumigaciones aéreas con glifosato en el debate público nacional. La toma de decisiones al respecto requiere una ciudadanía activa e informada que pueda aportar sus puntos de vista para enriquecer la toma de decisiones y prevenir o corregir el inequitativo e injustificado reparto de cargas ambientales.

En este orden de ideas, consideramos que hasta tanto no estén claros los canales oficiales para garantizar la Audiencia Pública Ambiental y se den a conocer de manera informada, ampliada y adecuada para las condiciones materiales de las poblaciones potencialmente

⁹ Ibid..

afectadas, de conformidad con el marco constitucional y legal vigente, el trámite de licenciamiento ambiental debe ser suspendido.

Adicional a lo anterior, y como último elemento, es importante subrayar que el antecedente que presenta la ANLA en materia de realización de audiencias virtuales no tienen ningún punto de comparación con la que se propone en el auto. En primer lugar, el ámbito de aplicación de la Resolución 0207 de 2010 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, donde se autoriza la realización de audiencias públicas virtuales, corresponde únicamente al proceso de selección de profesores para instituciones públicas educativas, por lo que se asume que todas son personas con estudios universitarios y se presume que todos cuentan con acceso estable a internet. En segundo lugar, las audiencias virtuales a las que hace referencia la resolución se llevan a cabo con el objeto de escoger una plaza en una institución pública educativa. Es decir, con el objeto de que una persona escoja en qué lugar quiere trabajar, por lo cual es una actividad muy puntual que no requiere una congregación masiva de personas.

Por lo que bajo ningún supuesto puede compararse con una audiencia de un proyecto que tiene influencia en 14 departamentos y en 104 municipios que, a su vez, en la mayoría de casos, son los municipios con menos acceso a servicios públicos en el país, con una audiencia pública en la que profesionales universitarios escogen donde trabajan.

b. Órdenes de participación y del proceso decisorio para la eventual reanudación del PECIG, dictados por la Corte Constitucional en su Sentencia T-236 de 2017

En el mismo sentido, no puede perderse de vista que el trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental se da en el cumplimiento de una orden judicial, la sentencia T-236 de 2017¹⁰. Esta sentencia, mediante la cuál se ordenó al gobierno no reanudar el PECIG en tanto no cumpla con unos requisitos estrictos para proteger derechos fundamentales, constituye la hoja de ruta para surtir los trámites necesarios y suficientes para poder llevar a cabo esta actividad bajo estándares constitucionales. Posterior a la sentencia, y pese a las peticiones de modulación del Gobierno nacional, el auto de seguimiento No. 387 de 2019¹¹ reitera las órdenes originales, y además agrega que toda acción el Gobierno nacional se debe enmarcar en el cumplimiento de buena fe de las políticas del Acuerdo Final de Paz. Por todos estos elementos, el presente procedimiento administrativo se debe ajustar a las órdenes allí dispuestas y una audiencia pública virtual no cumple con estas órdenes.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta.

¹¹ Corte Constitucional, Auto No. 387 de 2019.

La orden cuarta de la sentencia dispone que el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE), solo puede modificar la decisión de no reanudar el PECIG, hasta haber realizado un *proceso decisorio* que debe tener como una de sus características la evaluación del riesgo al medio ambiente en el marco de un **proceso participativo** y técnicamente fundado.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el instrumento por excelencia para evaluar el riesgo de una actividad humana que puede producir deterioro al medio ambiente es el licenciamiento ambiental. El Gobierno nacional, para el cumplimiento de dicha orden, está adelantado el proceso de modificación del PMA, a través de la Policía Nacional, una de las instituciones que hace parte del CNE, para la actividad denominada “*Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida glifosato - PECIG*”. Este trámite debe darse en el marco de un proceso participativo, en la parte motiva de la sentencia se dispone que:

*“El o los programas de aspersión aérea de cultivos ilícitos, en caso de reanudarse, deben contar con garantías reforzadas de participación en escenarios donde exista un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adopten. La Sala resalta que la participación no se agota en los espacios de información o socialización de los proyectos, ni en reuniones dirigidas solamente a recoger inquietudes de las comunidades. La participación efectiva exige que las autoridades consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren de que dichas razones son comprendidas por las comunidades y personas afectadas. **La participación, en este sentido, debe ser siempre un proceso de doble vía**”¹². (Resaltado nuestro).*

En el presente proceso administrativo se deben cumplir además de las garantías constitucionales de participación ciudadana, las obligaciones atinentes a las garantías de participación reforzada ordenadas por la Corte Constitucional en esta sentencia. Por ello, resulta a todas luces desacertado considerar que una audiencia virtual, en la cual a lo sumo podrán participar a cabalidad unas cuantas organizaciones de las capitales del país, puede ser un escenario donde exista un diálogo genuino entre las autoridades y las comunidades afectadas, que cómo se demostró en párrafos anteriores no tienen las facilidades de conectividad y alfabetismo. Esta audiencia ambiental virtual generaría entonces un espacio

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta.

unilateral del lado de la ANLA y la Policía Nacional, en el cuál la población directamente afectada por la eventual reanudación del PECIG no tendrían ninguna posibilidad real de decidir sobre las decisiones que serían adoptadas. Todo ello va en contra de las órdenes de la Corte.

Esta situación resulta doblemente preocupante, ya que como consta en la página 72 del punto 2.3.2.1 del PMA presentado por la Policía, no se realizaron socializaciones sobre el proyecto en los lugares donde se desarrollaría, argumentando que se ponía en riesgo la seguridad de las comunidades afectadas. Por lo que, si se llegase a realizar la audiencia de forma virtual, materialmente nunca se habría hecho un proceso participativo de diálogo en territorio, lo que viciaría todo el trámite administrativo. Asimismo, el hecho de que el 56.94% de las emisoras donde se pretenden transmitir tanto las reuniones informativas cómo la audiencia sean de la Fuerza Pública, además, que los canales virtuales donde eventualmente se realizará la audiencia pública estén a cargo de la Policía Nacional, la misma entidad que eventualmente se encargará de implementar el programa, podría generar un problema de imparcialidad similar al que identificó la Corte con respecto a los procedimientos de queja del programa de erradicación que se venía adelantando hasta el año 2015.¹³ Por ende, el escenario donde se lleve a cabo la audiencia pública, debe garantizar que las comunidades que piensan intervenir se sientan cómodas y no estigmatizadas, lo que difícilmente ocurrirá si toda la operación logística queda en manos de la fuerza pública, en especial con los problemas que se han presentado alrededor de las erradicaciones manuales forzadas en los últimos días.¹⁴

Como elemento adicional, es importante señalar que las autoridades no han brindado la publicidad que el procedimiento amerita. Por ejemplo, en la página web de la Policía Antinarcóticos, a la que redirige el enlace de su cuenta de Twitter sobre la audiencia pública ambiental, no hay información sobre la inscripción a la audiencia y tampoco se entiende cómo las personas pueden participar cuando no se especifica qué día se transmitirá radialmente las reuniones informativas en cada municipio, contrario a lo que sí acontece en el edicto. Dado que las reuniones informativas ya se emitieron, este daño ya se consolidó.

Si bien la ANLA afirma que las reuniones informativas que se realizaron el 7, 9 y 11 de mayo fueron un éxito al contar con 1869 espectadores; esta participación resulta mínima comparada

¹³ En aquella época, las quejas y reclamos eran resueltas por la Policía Nacional, la misma entidad que llevaba a cabo las aspersiones, lo que dio como resultado que de 3090 quejas presentadas 2924 fueran archivadas. Corte Constitucional, Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta.

¹⁴ Por ejemplo, en el núcleo 5 correspondiente a la región del Catatumbo, no hay un solo medio radial que no esté adscrito a la Fuerza Pública.

al universo de personas que podrían ser afectadas con la actividad, ya que se estima, que aproximadamente 400.000 personas viven del cultivo de hoja de coca en todo el país¹⁵. Asimismo, cómo se puede constatar en los vídeos de estas reuniones informativas, una parte significativa de los participantes eran autoridades administrativas de los municipios donde se pretende ejecutar la actividad o personas que por casualidad se encontraban en los cascos urbanos, en situaciones similares a las descritas por la accionante, por lo que, las cifras de las reuniones informativas no pueden ser tenidas como un argumento concluyente para afirmar que las audiencias públicas virtuales garantizan la participación en un proyecto ambiental que planea desarrollarse en la ruralidad. Desde luego somos conscientes que garantizar la participación del 100% de las personas de forma directa es imposible. Sin embargo, y dada la imposibilidad de congregación y discusión generada por el aislamiento obligatorio, la virtualidad no garantiza la participación de forma amplia, ya que los pocos líderes o representantes de cada comunidad que pueden tener acceso a medios digitales, participarían sin tener en cuenta a cabalidad, todos los planteamientos de las personas que normalmente representan.

Por lo anterior, si se realiza la audiencia pública como se plantea en el artículo segundo del Auto No. 03071 del 16 de abril de 2020, se estaría vulnerando el derecho fundamental a la participación ciudadana en el goce al medioambiente de las comunidades que habitan los 104 municipios que se pretenden intervenir con la reanudación del PECIG y, se estarían incumpliendo las órdenes correspondientes a las garantías reforzadas de participación y la imparcialidad dispuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017.

2. Retos e imposibilidades de la participación efectiva por las condiciones de vida en los municipios afectados

En recurso de reposición presentado a la ANLA el 24 de abril de este año sostuvimos que una audiencia pública virtual no garantiza el derecho a la participación de la población interesada en el PECIG, dadas las condiciones diferenciales en materia de conectividad, y alfabetismo, entre otras. Esto, en virtud de que un mecanismo de participación virtual (para población campesina, afro, indígena y sociedad civil en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito) no garantiza el acceso, inscripción y sobre todo participación efectiva de la población eventualmente afectada por el proyecto que pretende desarrollar la Policía Nacional por al menos tres motivos: (i) la conectividad digital en los territorios es deficiente, (ii) las tasas de alfabetismo de las poblaciones inhiben la plena participación mediante

¹⁵ Cali, Diario El País. Porque el pacífico se está convirtiendo en un océano de coca.
<https://www.elpais.com.co/judicial/por-que-el-pacifico-se-esta-convirtiendo-en-un-oceano-de-coca.html>

mecanismos digitales y (iii) el conocimiento de los mecanismos de participación y confianza en las instituciones por parte de la población potencialmente afectada es bajo.

La población directamente interesada en este proceso no tendría las condiciones ni monetarias, ni de infraestructura, ni de alfabetización, para documentarse y participar de manera efectiva en la Audiencia Pública Ambiental. Por lo que, el periodo tiempo de preparación para los intervinientes, debe ser correspondiente al documento que será analizado en el marco de la audiencia, y dadas las circunstancias extraordinarias de confinamiento en la cual se encuentra el territorio nacional, es imposible que las comunidades se desplacen, discutan y organicen sus intervenciones antes de las reuniones informativas programadas y antes de la audiencia pública.

Resulta pertinente mostrar algunos datos sobre las características de la población campesina que surgen de la Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) de 2019. Algunos factores de esta población hacen que la celebración de una audiencia por medio virtual no sea idónea para sus características. Lo anterior, pues menos del 50% de la población encuestada conoce los mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, consulta popular, referendo, revocatoria de mandato, cabildo abierto, iniciativa popular). Esto indica que más de la mitad de la población que se identifica como campesina, lo que dificulta la activa participación en escenarios de los cuáles no tiene información previa, como es el caso de la audiencia pública ambiental. Si a este hecho se suman las dificultades tecnológicas presentadas previamente, es claro que no se podría asegurar que toda la población interesada y potencialmente afectada pueda ejercer su derecho a la participación. Esto se intensifica por el hecho de que existen factores de debilidad de la confianza institucional que pueden influir la participación efectiva de esta población. Al respecto, los datos arrojan que, del total nacional encuestado, solo el 32% confía mucho en la Policía, y el 39% en las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

a. Deficiencias de conectividad

i. La ausencia en conectividad a internet

En la tabla 1 presentamos los distintos núcleos planteados por la Policía Nacional para hacer aspersiones y el porcentaje de hogares con internet en centros poblados y rural disperso.

Tabla 1. Porcentaje de hogares con internet en centros poblados y rural disperso en núcleos proyectados por la Policía Nacional.

San José del Guaviare		Tumaco		Catatumbo		Putumayo-Caquetá		Caucasia		Condoto	
Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de hogares con internet en centros poblados y rural disperso
Guaviare	2,96%	Nariño	2,12%	Norte de Santander	2,16%	Putumayo	2,56%	Antioquia	13,81%	Chocó	2,08%
Vichada	0,73%	Cauca	1,83%			Caquetá	1,46%	Córdoba	1,74%	Valle del Cauca	21,24%

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019)

En la tabla anterior es claro que son muy pocos los hogares en zona rural en los distintos departamentos que cuentan con conexión a internet. Si bien el porcentaje varía ampliamente entre departamentos, pues mientras que en el departamento del Vichada menos del 1% de hogares cuenta con este servicio y en el Valle del Cauca este porcentaje alcanza el 21,24%, en el mejor de los casos uno de cada cinco hogares tiene conexión a internet. Por lo tanto, utilizar medios digitales no permitiría que se garantice el derecho a la participación, ya que la gran mayoría de la población interesada no cuenta con los medios digitales necesarios para participar en la audiencia.

Ahora bien, es importante enfatizar que el hecho de tener internet no significa que este sea de banda de ancho fijo, y por tanto que las personas tengan la garantía de poder participar de la audiencia de manera efectiva. En todo caso, no bastaría con contar con internet, pues las personas requerirían de tener un dispositivo de audio para poder escuchar lo que se dice. La ausencia del servicio o de dispositivos de audio podría llevar a que las personas se conglomeren en las casas donde sí haya conexión a internet, poniendo en riesgo su salud y la salud pública en medio de una emergencia sanitaria.

ii. Penetración en señal de telefonía en el municipio mismo del accionante es limitada

De acuerdo con la información pública disponible en las principales empresas de telefonía móvil Claro¹⁶, Movistar¹⁷ y Tigo¹⁸, la penetración de los servicios de conectividad para las zonas rurales del municipio de Policarpa es limitada. En el caso de la empresa Claro, que es la que mejor cobertura de señal tiene en la zona, la mayoría del municipio goza de señal en 2G, mientras que las versiones 3G y 4G tienden a localizarse hacia la zona urbana del municipio. Valga decir que la conexión a través de la red 2G es menos eficiente y estable por lo que la comunicación podría verse sometida a intermitencias. La señal de Movistar es mucho más limitada y se localiza únicamente en el casco urbano y en las veredas la Montañita y Chitaviejo, mientras que la señal de Tigo apenas llega a la zona urbana. Teniendo en cuenta este hecho, afirmamos que la interlocución de los pobladores del municipio que quieran hacer parte de la Audiencia pública citada por la ANLA, tendría serias dificultades logísticas que haría nula su posibilidad de intervenir y dar su opinión sobre una actividad que pone en fuerte riesgo sus formas de vida, su salud y el derecho a un medioambiente sano.

b. Las tasas de alfabetismo en las regiones

La participación por medios virtuales exige algún nivel de alfabetismo, ya sea para formular las preguntas, o por el proceso mismo de leer el Plan de Manejo Ambiental. La propuesta actual para la audiencia virtual es por medio de YouTube, Facebook Live y radio. En esta introducción nos concentraremos en los dos primeros, pues el radio es unidireccional. Es decir, serviría como un mecanismo para que las personas escuchasen lo que está sucediendo, mas no para participar. Frente a YouTube y Facebook Live, sería necesario que las personas enviaran sus intervenciones por escrito para poder tener un espacio en las audiencias.

En la tabla 2 mostramos la tasa de analfabetismo en centros rurales dispersos en los departamentos donde habría aspersiones aéreas. Nuevamente, el rango es amplio; pues en el Valle del Cauca esta tasa alcanza al 7,04% de la población mayor de 15 años, mientras que en el Chocó es el 22,22%. Estas tasas reflejan que los medios digitales serían un gran obstáculo para la participación, pues una parte importante de la población potencialmente afectada no podría ser escuchada, ni presentar sus dudas, por el simple hecho de no saber leer ni escribir.

¹⁶ <https://www.claro.com.co/personas/soporte/mapas-de-cobertura/>

¹⁷ <https://www.movistar.co/web/portal-col/atencion-cliente/cobertura-tecnologia/>

¹⁸ <https://www.tigo.com.co/regimen-de-proteccion-al-usuario/mapa-cobertura>

Tabla 2. Tasa de analfabetismo en zona rural por departamento.

San José del Guaviare		Tumaco		Catatumbo		Putumayo-Caquetá		Caucasia		Condoto	
Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso	Depto.	% de analfabetismo en centros poblados y rural disperso
Guaviare	9,93%	Nariño	12,18%	Norte de Santander	13,76%	Putumayo	8,4%	Antioquia	10,79%	Chocó	22,22%
Vichada	14,82%	Cauca	10,10%			Caquetá	8,92%	Córdoba	17,53%	Valle del Cauca	7,04%
Meta	7,61%							Bolívar	2,56%		

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019)

- c. La incapacidad de la audiencia para brindar un diálogo genuino, ya que los únicos que podrán participar son las personas con una conexión estable a internet. Los demás solo escucharán por radio.**

A diferencia de las reuniones informativas que se realizaron los días 7, 9 y 11 de mayo, en las cuales, las personas que tenían acceso a redes de telefonía celular o fija en sus casas, podían llamar a la ANLA para manifestar sus inquietudes, en la realización de la audiencia pública virtual no existe esta posibilidad. En consecuencia, solo podrán participar las personas que cuenten con acceso estable a internet. Situación que se dificulta aún más con el aislamiento obligatorio impuesto por el gobierno nacional para mitigar los efectos del COVID-19, ya que, las personas que quieran participar y no cuenten con internet en sus hogares, no se podrán desplazar a los lugares donde el acceso sea constante, incluso si previamente se habían descrito para participar.

d. La ausencia de anexos en los estudios ambientales, ligado a un lenguaje incomprensible para las personas no especializadas.

Se debe tener en cuenta que el trámite en cuestión (la modificación del Plan de Manejo Ambiental) propuesta por la Policía Nacional tiene 3217 páginas, por lo que para leerlo juiciosamente es necesario tener acceso a medios digitales para descargarlo o imprimirlo. Situación que es ajena a la realidad de los municipios con presencia de cultivos de uso ilícito, que se caracterizan por condiciones de pobreza y bajo acceso a bienes y servicios. A pesar de que no existen cifras de nivel nacional de caracterización socio-económica de estas regiones, una encuesta realizada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), reveló que el 57% de las familias que viven en zonas de cultivos de coca se encuentran en situación de pobreza monetaria (muy por encima de la pobreza monetaria rural que se encuentra en 36%), y el 35% en pobreza extrema.¹⁹ A nivel territorial también se replica esta situación de pobreza de las zonas cocaleras, el 48% de las personas encuestadas afirmó que en sus veredas no hay acceso a vías terrestres, pero por otra parte, del 52% que sí tiene acceso, el 84% afirma que están en regular o mal estado.

Los estudios ambientales fueron publicados por la ANLA y por la Policía Antinarcoóticos en sus páginas web el 16 de abril del presente año. Junto con el auto en el que se ordena la realización de la audiencia y el edicto en el que se cita a las reuniones informativas que ya se llevaron a cabo los días 7,9 y 11 de mayo. Sin embargo, después de leer los estudios ambientales a cabalidad, encontramos que no existe ningún capítulo o archivo digital en donde se encuentren los anexos de los estudios. Esta anomalía imposibilita la participación informada de la ciudadanía, especialmente, cuando en los anexos se describen componentes polémicos de la actividad a evaluar, cómo las pruebas técnicas y las características de los coadyuvantes de la sustancia (anexo 2.4.6 y 2.4.16) o el listado de asistencia a las reuniones y socializaciones (anexo 3.3.2). Esta falta de información pública afectó el desarrollo de las reuniones informativas, ya que ciudadanos hicieron preguntas que fueron respondidas por la Policía Nacional por medio de anexos que no pueden ser consultados.

Fruto de esta preocupación, el martes 12 de mayo presentamos un derecho de petición dirigidos a la ANLA (anexo al presente documento), solicitando que se suspendiera la realización de la audiencia hasta que los estudios ambientales fueran publicados de manera completa. Al día de hoy, la petición no han sido contestada. Por otro lado, y teniendo en

¹⁹ FIP – UNODC (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), p. 10.

cuenta los argumentos relacionados con la participación reforzada para esta actividad consagrados en la Sentencia T-236 del 2017, el diseño de los estudios ambientales, insumo imprescindible para participar de manera informada, no corresponde a las necesidades de la población que se verá afectada con la actividad. Se trata de un archivo de 3200 páginas, tan voluminoso que tuvo que ser comprimido en una carpeta .zip, con información altamente técnica de biología, agronomía, ingeniería y derecho, que no tuvo procesos de socialización en territorio, dado que la Policía argumentó que hacerlos ponía en riesgo la seguridad de las propias comunidades (página 72 capítulo 2 - 2.3). Por lo que, aunado al poco tiempo para leerlo, las entidades encargadas de la actividad no hicieron ningún esfuerzo por construir un documento alternativo, que de forma más concreta y sencilla explicará en qué consiste la actividad sobre la cual se realizará la audiencia pública ambiental.

3. La situación excepcional derivada de la propagación del SARS-CoV-2 no justifica la celebración de una audiencia pública ambiental virtual

Como parte de la justificación para la modalidad elegida de celebración de la audiencia pública y las reuniones informativas, la ANLA explicó que la normatividad expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la propagación del SARS-CoV-2 permite *“considerar a las audiencias públicas no presenciales o virtuales como una medida necesaria, no sólo para garantizar la continuidad y efectividad en la prestación del servicio y función pública (...) sino para hacer efectivos los derechos fundamentales de audiencia y participación de los administrados, en la toma de decisión de las autoridades, mientras dure el confinamiento obligatorio, instrumento de protección de la salud y vida de los habitantes del territorio nacional”*. Este entendimiento de la emergencia y la normatividad expedida para prevenir, mitigar y atender sus efectos es problemático al menos por dos motivos.

Por un lado, la ANLA parte de una falsa dicotomía, al asumir que debe escoger entre hacer la audiencia pública de forma virtual -no presencial- o de forma presencial; olvida que tiene una tercera opción, suspender el trámite hasta que haya garantías para desarrollar la diligencia respetando los estándares constitucionales sobre derecho a la participación. Y por el otro, la ANLA utiliza la protección de la vida y salud de quienes laboran en la entidad, de quienes solicitamos la celebración de la audiencia y de quienes quieren participar en ella, como pretexto para adoptar una medida que a todas luces restringe el derecho a la participación en la toma de decisiones ambientales. Aquí explicaremos en detalle ambas razones, para concluir que ni la normatividad ni la crisis en sí misma exigen la realización de la diligencia de forma no presencial y, por el contrario, las normas expedidas por el Gobierno dotan a la

ANLA de las herramientas necesarias para garantizar la participación en debida forma de todas las personas, al suspender el trámite y esperar a que se den las condiciones necesarias para llevar a cabo las diligencias.

La atención de la presente emergencia de salud pública global implica por parte del Estado la ejecución de una serie de acciones que pueden enmarcarse en tres categorías no excluyentes: (1) la contención y mitigación de la propagación del SARS-CoV-2; (2) la atención de la enfermedad respiratoria que produce el SARS-CoV-2, denominada por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) como COVID-19²⁰; y (3) la atención de los efectos sociales y económicos derivados de las acciones anteriores²¹.

Los decretos y resoluciones utilizados por la ANLA como fundamento de su decisión se enfocan precisamente en la contención y mitigación de la propagación del SARS-CoV-2. Con el fin de evitar el contacto social excesivo y disminuir las posibilidades de contagio por la interacción social de contacto directo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas que van desde ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta facilitar la prestación de servicios a través del trabajo en casa y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Efectivamente, realizar reuniones presenciales con una cantidad significativa de asistentes sería ilegal y pondría en peligro la vida y salud de quienes asistan, así como la salud pública en términos generales.

No obstante, de esto no se desprende que todas las diligencias y actividades que desarrollen las autoridades deban agotarse por medios virtuales o, en palabras del Gobierno, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por el contrario, en ejercicio de las facultades extraordinarias derivadas del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno otorgó herramientas a las autoridades para cumplir sus funciones, garantizar los derechos de los usuarios y la continuidad del servicio y, al mismo tiempo, contener y mitigar la propagación del SARS-CoV-2. Herramientas que, paradójicamente, la propia ANLA ha usado durante toda la vigencia de la emergencia, siendo este caso una excepción.

²⁰ World Health Organization. "Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it". Disponible en: [https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it)

²¹ Estas categorías fueron adaptadas tomando como referencia del análisis hecho en Quinn, S. C., & Kumar, S. (2014). Health inequalities and infectious disease epidemics: a challenge for global health security. *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science*, 12(5), 263–273. <https://doi.org/10.1089/bsp.2014.0032>

La herramienta fundamental para ello se encuentra contenida en el artículo 3 del Decreto 491 de 2020, citado por la ANLA en la decisión objeto de recurso. Allí se dispone que “*en que aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio (...) las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial*”. Disposición que confirma la posibilidad de suspender las diligencias en que la presencia de funcionarios y funcionarias, así como de quienes se benefician de su labor, es problemática en término de salud pública. Suspensión que ya la ANLA había hecho a través del artículo 1 de la Resolución 470 de 2020 para, entre otras diligencias, las audiencias públicas ambientales y las reuniones informativas. Suspensión extendida luego a través de la Resolución 574 de 2020 de la misma entidad.

Así, la medida por excelencia para contener y mitigar los efectos del SARS-CoV-2 es la suspensión de toda diligencia que no haga parte de la prestación de servicios esenciales o de las que dependa el funcionamiento de la economía o el mantenimiento del aparato productivo empresarial. Ahora, esto no obsta para que las autoridades presten los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, como bien establece el inciso primero del artículo 3 del Decreto 491 de 2020. El punto es que en el caso de las diligencias ordenadas en la decisión objeto de recurso, hacerlo de esa manera viola el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales que tiene la comunidad en general y especialmente quienes se verán afectadas por las fumigaciones, como explicamos anteriormente en este recurso. Y, además, llevar a cabo las diligencias de forma virtual no permite cumplir con el objetivo de llegar a la mayor cantidad de personas y comunidades posible, dadas las características de los territorios objeto de la intervención que ya se mencionaron arriba, entre ellas la falta de conectividad y los altos índices de analfabetismo.

Con la decisión objeto de recurso, la ANLA pretende prestar un servicio no esencial a través de una herramienta con deficiencias para la garantía de derechos y el cumplimiento de su objetivo. Pero contrario a lo que aduce en la motivación, la normatividad de excepción para contener y mitigar el impacto del SARS-CoV-2 otorga mejores herramientas que la realización de una audiencia virtual o no presencial. En estos casos lo que el correcto abordaje de la emergencia indica es la necesidad de suspender el trámite hasta tanto no sea posible desarrollar las reuniones informativas y la audiencia pública ambiental con garantías suficientes. Algo que ha hecho la ANLA en diligencias del mismo tipo a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria basada en la Resolución 470 de 2020.

Así, no existe una dicotomía que obligue a la autoridad a elegir entre la audiencia virtual o no presencial y la presencial, pues puede y debe suspender el trámite hasta que se den las condiciones adecuadas para la realización de las diligencias. Y por supuesto, la misma suspensión también garantiza de la mejor manera posible la vida y salud de quienes participarán en la diligencia, sin el impacto desproporcionado que tiene la virtualidad en el derecho a la participación arriba explicado.

A manera de conclusión, consideramos que la celebración de una audiencia pública ambiental sobre el PECIG y su plan de manejo ambiental es de la mayor relevancia social y política, con las poblaciones que serían eventualmente afectadas por esta actividad. En el mismo sentido, consideramos que dada la emergencia de salud pública en la que nos encontramos, el gobierno nacional debería priorizar las acciones urgentes para atender los efectos de la pandemia. Por lo mismo, la Audiencia Pública Ambiental debe celebrarse cuando existan las condiciones apropiadas en el país que permitan cumplir con el derecho a la participación y seguir las órdenes de la Corte Constitucional sentadas en 2017 y reiteradas en 2019.

4. Indiferencia de presentación del recurso de reposición de parte de la accionante

En la séptima orden del auto admisorio de la tutela se le pregunta a la accionante si presentó recurso de reposición en contra del artículo segundo del auto que origina las vulneraciones de derechos fundamentales. Teniendo en cuenta que desconocemos dicha situación, pero fuimos las organizaciones que presentamos dicho recurso, mediante la presente coadyuvancia lo remitimos adjunto (anexo 2).

Vale la pena traer a colación que, en la contestación de nuestra reposición, la ANLA estableció que dicho auto no estaba sujeto a recursos de parte de los solicitantes de la audiencia, ni de ningún tercero, ya que se trataba de un acto administrativo de trámite, que según el artículo 75 de la ley 1437 de 2011 no permite la interposición de recursos. Según la Agencia, el único legitimado para recurrir dicho artículo era el solicitante del trámite, en el entendido en que:

“se impusieron a la Policía Nacional, una serie de condiciones que implican un esfuerzo económico, administrativo y logístico significativo, que supera por amplio margen los costos propios de una audiencia pública ambiental presencial. Así las cosas, el recurso procede contra el artículo segundo para la entidad solicitante del trámite de licencia ambiental, como responsable y destinatario de las obligaciones y condiciones allí impuestas. En ese

entendido, solo en el vento en el que no pudiese garantizar los medios adecuados, le era posible reponer y en consecuencia, no convocar la audiencia”²².

En consecuencia, consideramos que la solicitud contenida en el artículo 7 del auto, se encuentra satisfecha. En especial teniendo en cuenta que ya se admitió la tutela, por lo que los requisitos de subsidiariedad se entienden cumplidos.

5. Solicitudes

De acuerdo con los argumentos expuestos, las organizaciones firmantes solicitamos a su despacho:

- a) **INCLUIR** en el expediente de tutela la petición de información presentada el pasado 12 de mayo de 2020 por Mauricio Albarracín Caballero, representante legal de Dejusticia, a la ANLA (Anexo 1) relacionada con la publicidad de los anexos de la propuesta de PMA. Así como, el recurso de reposición que interpusimos al artículo 2 del Auto 03071 del 16 de abril de 2020 (Anexo 2).
- b) **CONCEDER** el amparo a los derechos fundamentales la participación y al derecho al debido proceso al accionante y de todas las personas que en el territorio nacional que se encuentren en una situación similar.
- c) **ORDENAR** a la ANLA **SUSPENDER** la realización de la audiencia pública ambiental de manera virtual convocada mediante Auto No. 03071 del 16 de abril de 2020, hasta tanto no se cumplan con los estándares constitucionales, legales y reglamentarios exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para garantizar la debida participación de las personas potencialmente afectadas por el otorgamiento del PMA para la reanudación del PECIG, reforzada, según lo ordenado en la Sentencia T-236 de 2017, o hasta que se termine el aislamiento preventivo obligatorio destinado a evitar la propagación del COVID-19.
- d) **RECONOCER** a las organizaciones aquí firmantes como coadyuvantes del accionante en el presente proceso.

²² ANLA. Respuesta al recurso de reposición presentado por las organizaciones firmantes.

Cordialmente,

Mauricio Albarracín.

Mauricio Albarracín Caballero

C.C. 91.514.122

Representante legal suplente de Dejusticia



Paula Aguirre Ospina

Representante legal de Elementa

C.C. 1.020.774.974



Sandra Yaneth Bermúdez

Representante legal Viso - Mutop

C.C. 52.436.483

Julián Quintero
10.005.266 pc.

Julián Quintero

Representante legal de Acción Técnica Social

C.C. 10.005.266