

29 de enero de 2020, Bogotá D.C.

**Ministra de Justicia y del Derecho**

**MARGARITA CABELLO**

Calle 53 No. 13 - 27

Ciudad

**Asunto:** Derecho de Petición

Comentarios al Proyecto de Decreto “*por el cual se desarrolla 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*”.

Por medio del presente escrito, **ACCIONES PARA EL CAMBIO**<sup>1</sup>, una coalición conformada por diversas organizaciones que trabajamos en temáticas relacionadas con política de drogas con el objetivo de visibilizar a nivel nacional e internacional las principales consecuencias del modelo prohibicionista en Colombia y proponer el tránsito hacia una política de drogas que respete y garantice los derechos humanos, presenta derecho de petición en relación al ***Proyecto de Decreto por el cual se desarrolla 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.***

Esto, acorde con lo consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, el artículo 13 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y los artículos 18 y 21 de la Ley 1712 de 2014.

## **I. COMENTARIOS GENERALES**

La posible reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato (PECIG), al ser suspendido por la sentencia T-236 de 2017 de la Corte Constitucional requiere, como mínimo, conocer el contenido del Auto del alto tribunal tras la audiencia pública de seguimiento que se celebró en marzo de 2019. A la fecha, la Corte Constitucional ha hecho público un comunicado de dicho Auto, pero no su totalidad. En este

---

<sup>1</sup> La Coalición está conformada por: Elementa, Dejusticia, Fescol, OCCDI Global – Corporación Viso Mutop, CPAT, Sisma Mujer, TNI, ATS, Corporación Humanas, Corporación Temérde, Temblores ONG y Deliberar.

sentido, consideramos que no es conveniente emitir una regulación mediante decreto, sin que se conozcan las precisiones al alcance de la Sentencia emitida por la Corte Constitucional.

El borrador de decreto divulgado por el Ministerio de Justicia en su página web invita a la ciudadanía a presentar sus sugerencias y recomendaciones en cumplimiento de la ley. La participación significativa, en este caso, sería de la ciudadanía de los territorios donde potencialmente se fumigará, es decir de las zonas rurales, veredas y asentamientos dispersos en departamentos donde la conectividad de internet es nula. El derecho a la participación debería garantizarse a través de otros mecanismos en esos territorios, convocando a mujeres, campesinos, jóvenes, comunidades indígenas y afrodescendientes puesto que son ellos quienes estarán expuestos a la aplicación de la medida.

Haciendo esas salvedades, y con la información disponible por el momento, se pueden emitir algunas apreciaciones sobre este borrador.

**El proyecto de decreto no incluye las modificaciones realizadas por el Acto Legislativo 002 de 2017**, en las que se determina que las instituciones y autoridades del Estado tienen que **cumplir de buena fe** lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y en sus desarrollos normativos.

Esta obligación fue reiterada por la Corte Constitucional en el comunicado del Auto 387 de 2019, en el entendido en que:

*“La decisión [de reanudar el programa de aspersión aérea] deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo”.*

Por su parte, el Acuerdo Final de Paz, en el capítulo 4.1, contiene las siguientes disposiciones:

*“En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades.*

*En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual.”*

En este aspecto, cabe resaltar el papel del Estado como garante del cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades en el marco de los planes de sustitución y de desarrollo rural integral, tal como reza en el Acuerdo Final de Paz:

*“El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.”*

Así, y teniendo en cuenta que el nivel de cumplimiento de las comunidades respecto a la erradicación voluntaria del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) es del 95% con una resiembra de tan solo 0,4%<sup>2</sup>, frente a las deficiencias y demoras del gobierno, es deber del Gobierno Nacional mantener y ampliar los compromisos de la sustitución, antes de emprender cualquier medida de erradicación mediante la fuerza.

Por ende, el proyecto de decreto deberá contemplar que, dentro de esta política pública, la aspersión aérea con glifosato se contempla como una herramienta de última ratio, es decir que solo puede ser usada cuando las demás (sustitución voluntaria, erradicación manual) hayan fracasado, sin que haya mediado caso fortuito o fuerza mayor.

Es importante destacar que esta necesidad fue reconocida por el Ministerio de Defensa en el documento: “Respuestas Ministerio de Defensa Nacional, inquietudes planteadas en audiencia

---

<sup>2</sup> UNODC. Informe No. 19. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata –componente familiar. 12 de noviembre de 2019. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS; véase también: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Informe de Gestión. Agosto 7 de 2018 – noviembre 30 de 2019. Pág. 98.

de la Corte Constitucional del 7 de marzo de 2019”, en el capítulo referente a las características de un posible programa de aspersión aérea, al afirmar que:

*“Esto garantiza que en ningún caso se asperjará sobre cultivos que hagan parte del actual programa de sustitución de cultivos ilícitos del Gobierno Nacional”.*

De igual forma, a través de una interpretación sistemática del comunicado del Auto y del Acto Legislativo, es claro que en los territorios en que no se han intentado acciones voluntarias y concertadas de sustitución, la aspersión aérea no puede ser la primera opción de erradicación.

Por ende, el decreto debería disponer de una serie de requisitos relacionados con la presencia, socialización, vinculación y el cumplimiento de parte de las comunidades con el PNIS, lo que la Policía Antinarcoóticos y otras entidades de vigilancia estarían en la obligación de vigilar antes de emprender cualquier acción de erradicación forzosa.

De otra parte, la segunda orden de la Sentencia T-236 requiere del Gobierno Nacional emitir información pública sobre los estudios realizados acerca de los riesgos de la fumigación aérea con glifosato. A la fecha, **no hay publicidad sobre la investigación científica sobre los riesgos planteados por la erradicación**. En algunos medios de prensa se afirma que hay estudios del Ministerio de Salud y de Ambiente. Sin embargo, no se hicieron públicos en el proceso de publicación del proyecto de decreto.

**Los estudios introducidos al expediente del caso en la Corte Constitucional demuestran daños para el medio ambiente**, por ejemplo, el estudio presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) concluye que después de 60 días de las fumigaciones aéreas con glifosato las bacterias actinomiceto se disminuyen en el suelo. Estas bacterias, al estar encargadas de la descomposición de la materia orgánica ayudan al proceso de absorción de nutrientes de las plantas, por lo que su presencia es vital para la existencia de suelos fértiles. A continuación, la información presentada por esta entidad:

- i) En Meta Guaviare pasan de 5,02E+05 a 4,14E+05 UFC (Unidades Formadoras de Colonias) /gramo de suelo.
- ii) En los Santanderes y Bolívar pasan de 2,44E+06 a 9,00E+05 UFC/gramo de suelo.
- iii) En Antioquia y Córdoba pasan de 6,64E+05 A 4,53e+05 UFC/gramo de suelo.
- iv) En Chocó y Valle del Cauca pasan de 8,58E+05 a 3.70E+05 UFC/gramo de suelo.

v) A nivel nacional, pasa de 8,53E+05 a 6.97E+05 UFC/gramo de suelo.

También, llama la atención que el estudio del Instituto Nacional de Salud (INS) titulado “características de las quejas por posible afectación de la salud reportadas al PECIG” solo reporte 99 quejas en 12 años; en cambio el mecanismo de la Policía Antinarcoóticos reporta 17,764 quejas en 14 años<sup>3</sup>. Se han presentado 200 veces más quejas por afectaciones económicas que por afectaciones en la salud. Dicha desproporción puede estar explicada en que el documento del INS, pues solo tiene en cuenta las quejas que fueron radicadas en las alcaldías municipales, lo que de entrada deja por fuera todas las afectaciones que pudieran haber sufrido las personas que simplemente acudieron a los centros de salud, no radicaron una queja formalmente. Esto además denota la gravedad de que la red hospitalaria de las zonas fumigadas nunca adoptó un mecanismo de contingencia para recopilar información de consultas y urgencias que llegaron a su conocimiento en dichas áreas en las temporadas de fumigación.

El estudio reconoce esta falencia y determina que: “la única forma de establecer una relación causal es el establecimiento de modelos contrafactuales o probabilísticos de evaluación del riesgo”. Así mismo, dentro de sus recomendaciones se encuentra que: “La red de atención integral en la zona de aspersión debe ser fortalecida para asegurar el cumplimiento de la ruta de atención ante la exposición con la sustancia”. Por ello, de cara a las obligaciones de la Corte **es necesario que el Gobierno nacional presente información sobre el avance en la implementación de estas recomendaciones**, que impactan directamente la posibilidad de contar con atención en salud en zonas rurales y rurales dispersas.

Cabe además subrayar que la totalidad de la normativa está diseñada para reaccionar, más no para prevenir los riesgos. Como se detalla en los comentarios específicos, estas medidas no garantizan evitar el daño cuando haya sospecha razonable de riesgo, sino que dispone medidas para remediar el daño ya causado. Esto va en contravía no solo de las órdenes de la Corte, sino del deber constitucional del Estado de proteger a sus ciudadanos.

---

<sup>3</sup> Respuestas Ministerio de Defensa Nacional, inquietudes planteadas en audiencia de la Corte Constitucional del 7 de marzo de 2019

Por último, **el diseño del mecanismo de quejas no tiene en cuenta la poca presencia regional, presupuestal y administrativa de la ANLA, Fonvivienda, del ICA y del INS.** En especial, cuando el decreto dispone que los gastos se cargarán a los recursos programados en el marco de gasto de mediano plazo del respectivo sector. Por lo que, deberán actuar en gran medida con la planta de personal y presupuestal existente, lo que pone en entredicho la capacidad de cumplir a cabalidad la primera y quinta orden de la Corte Constitucional.

En materia ambiental esta misma situación sucede con las CAR y es peor con las Corporaciones de Desarrollo Sostenible como ocurre con la CDA -Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico- y Corpoamazonía, las cuales no disponen de ningún mecanismo previo o posterior que les permita prevenir o corroborar daños causados al entorno ambiental en medio de las aspersiones, lo que se agrava en los contextos andinos y amazónicos.

## **II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS**

A continuación, presentaremos algunas observaciones específicas, en relación a secciones específicas.

### **Sección 2. De las actuaciones previas a la destrucción:**

Se indica que la aplicación del Programa deberá excluir parques nacionales y regionales, así como ecosistemas estratégicos. Tal como se constata en el Informe de Cultivos Ilícitos de 2018 del SIMCI, en Colombia, el 47% de los cultivos de coca están en zonas de especial manejo ambiental. Restando a esto, los territorios donde se han pactado acuerdos de sustitución y teniendo en cuenta que tanto la Alta Consejería para la Estabilización como el Ministerio de Defensa han precisado que estas familias no serán asperjadas, queda solo una porción minoritaria de los cultivos de coca en el país.

Las políticas públicas deben estar orientadas a adoptar medidas costo-eficientes para resolver un problema público. En este caso, el Gobierno Nacional estaría adoptando una medida altamente costosa e ineficiente, para un porcentaje minoritario de la problemática, teniendo además a la mano otras herramientas más efectivas. Esto va entonces en contravía de estos principios de eficiencia del gasto público.

Existe evidencia de altos niveles de resiembra en las zonas donde se aplican aspersiones aéreas para controlar los cultivos de coca. Según un estudio de la Universidad de los Andes la resiembra puede alcanzar hasta el 75% en estos casos, mientras que Naciones Unidas sostiene que “las intervenciones directamente sobre la coca con erradicación manual generan una reducción de los cultivos de coca (hasta en el 25 %), este efecto se reduce fuertemente si la intervención se interrumpe”. Es evidente que en el PECIG se concentra en fumigar, pero no está diseñado para intervenir de manera sostenida y sostenible en dichas zonas, por lo que se convierte en una acción aislada luego de la cual los cultivos vuelven a aparecer.

### **Sección 3. Del seguimiento:**

De esta sección preocupa que las medidas de seguimiento, tendientes a identificar riesgos y daños, actúan como un mecanismo ex-post para gestionar el daño, de manera que esta es una normativa que no concentra medidas para prevenir daños, como debiera ser al tratarse de salud humana y del medio ambiente.

Ejemplo de ello es el seguimiento a cargo del INS, que dispone un “estudio de cohorte prospectivo”, mediante el cual se analizarán los efectos de salud. Dado que se trata de la salud humana, es preocupante y cuestionable desde el punto de vista ético, que se estime que los daños se identifiquen una vez hayan sido causados. Estos daños, además, pueden ser daños inaceptables sobre la salud, como es por ejemplo la relación entre glifosato y pérdida de embarazos.

### **Sección 6. Reglas generales de los eventos en salud y las quejas:**

Los mecanismos para presentar quejas adolecen de principios de acceso universal a la información.

Según el decreto, las quejas deben ser presentadas al INS, ANLA, ICA, y Fondo Nacional de Vivienda. Estas entidades no cuentan con presencia territorial suficiente y en los territorios que serían fumigados, de manera que no hay posibilidad de que el ciudadano acuda a presentar sus quejas.

De otra parte, dispone el proyecto de decreto que el mecanismo de divulgación de la información serán las *páginas web* de estas entidades. Las poblaciones objeto de este proyecto de decreto - zonas rurales y rurales dispersas - presentan un déficit de conectividad a internet, por lo cual este no es el mecanismo idóneo de divulgación. Según el Censo de 2018, la

conectividad a internet es muy deficiente en aquellos departamentos donde hay una concentración importante de cultivos de coca, a saber:

<b>Censo Nacional de Población y Vivienda - Servicios de internet<sup>4</sup></b>	<b>Porcentaje de conectividad en cabeceras municipales del departamento</b>	<b>Porcentaje de conectividad en centros poblados y zonas rurales dispersas</b>
Putumayo	17.15	2.58
Nariño	32.3	2.12
Cauca	35.1	1.8
Caquetá	20.8	1.42
Norte de Santander	34.7	2.1

### **III. PETICIÓN**

Teniendo en cuenta que las **Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política De Drogas<sup>5</sup>**, instrumento en el que se abordan las medidas que los Estados deben adoptar o abstenerse de adoptar para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, vislumbrando al mismo tiempo sus deberes concurrentes en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas, establecen que:

- i) En cuanto a los esfuerzos por respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos relacionados con un medio ambiente sano, **los Estados deberían prohibir la fumigación aérea de pesticidas, herbicidas y otros productos químicos como método para prevenir y erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas**, a menos que se demuestre que dichos productos químicos no representan un riesgo para la vida humana o el medio ambiente, y;

<sup>4</sup> Ver: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2749922ca5f8469db9990986c02b1b93>

<sup>5</sup> Ver: UNDP; WHO; UNAIDS; International Centre of Human Rights and Drug Policy. Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política De Drogas. Marzo de 2019. Disponible en: [https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp\\_guidelines\\_spanish\\_2020.pdf](https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1/hrdp_guidelines_spanish_2020.pdf).



- ii) En lo que se refiere al derecho a un **nivel adecuado de vida**, los Estados deben garantizar que los esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas de sus derechos a un medio de vida o a no padecer hambre; asegurar que las intervenciones estén debidamente secuenciadas para que la erradicación de los cultivos no se lleve a cabo hasta que los hogares de pequeños agricultores que dependen de las economías de los cultivos ilícitos para la producción de drogas hayan adoptado medios de vida alternativos viables y sostenibles; y emprender acciones conexas para promover la tenencia de la tierra a través de los procedimientos de titulación de la propiedad de la tierra reconocidos por el Estado.

Respetuosamente solicitamos que se tengan en cuenta nuestros comentarios al *proyecto de decreto por el cual se desarrolla 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 que, como consecuencia de estos, **el Gobierno Nacional de abstenga de reactivar el PECIG.**

#### **IV. NOTIFICACIONES**

Se reciben respuestas o comunicaciones relacionadas con la presente solicitud en el correo electrónico: [paulaaguirre@elementa.co](mailto:paulaaguirre@elementa.co)

Con el acostumbrado respeto,

**PAULA AGUIRRE OSPINA**  
**C.C. 1.020.774.974**  
**ELEMENTA, CONSULTORÍA EN DERECHOS**  
**COALICIÓN ACCIONES PARA EL CAMBIO**