



Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA -

RESOLUCIÓN
(1214) 130 SEP 2015

**“POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES
EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN”**

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-
ANLA**

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 99 de 1993, en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, de las funciones asignadas por el Decreto - Ley 3573 de 2011, en concordancia con la Resolución 0666 de 5 de junio de 2015, y

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

1.1. DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LA AUTORIDAD AMBIENTAL

Que mediante Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, el entonces Ministerio del Medio Ambiente impuso el Plan de Manejo Ambiental presentado por la otrora Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE, para la actividad denominada "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato" – PECIG -, en el territorio nacional.

Que por medio de la Resolución 99 del 31 de enero de 2003, se modificó la parte motiva de la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, en el sentido de acoger la recomendación emitida por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA -, para el incremento provisional de la dosis a 10.4 litros/ha respecto de la formulación comercial del Glifosato, para la erradicación de los cultivos de coca, en el marco del citado programa.

Que mediante Resolución 1054 del 30 de septiembre de 2003, nuevamente se modificó el referido Plan de Manejo Ambiental, en el sentido de ajustar las fichas que lo conforman e incorporar en su ejecución, a las siguientes entidades gubernamentales: al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, al Instituto Nacional de Salud, a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y al entonces Ministerio del Interior y de Justicia.

Que a través de la Resolución 672 del 4 de julio de 2013, se autorizó la cesión del Plan de Manejo Ambiental establecido mediante Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, modificada por Resoluciones Nos. 99 del 31 de enero de 2003 y 1054 del 30 de septiembre de 2003, para la actividad denominada Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato - PECIG, en el territorio nacional, de la Dirección Nacional de Estupefacientes, hoy en liquidación, a favor del Ministerio de Justicia y del Derecho.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

1.2. DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ANTE OTRAS AUTORIDADES

Que el Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE -, en cumplimiento de sus facultades legales y en especial en atención a lo ordenado en el literal g) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, solicitó y obtuvo concepto favorable frente al uso del glifosato por vía aérea para el control de las áreas afectadas por presencia de cultivos ilícitos, tal como consta en las comunicaciones de 8 y 11 de octubre de 1993, visibles en el expediente, suscritas por el entonces Ministro de Salud y por el Gerente General del otrora Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), como autoridades encargadas de velar por la salud de la población y la protección del medio ambiente, respectivamente.

Que el mismo Consejo mediante Resolución No. 0001 de febrero 11 de 1994, modificada por la Resolución número 0005 de agosto 11 de 2000 y más adelante por la Resolución No. 00013 de junio 27 de 2003, adoptó un procedimiento para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato - PECIG - y autorizó su ejecución a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía en el territorio nacional.

Que con fundamento en tales conceptos, el entonces Ministerio del Medio Ambiente mediante la Resolución 1065 de 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 de 2013, impuso el Plan de Manejo Ambiental para la actividad denominada "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato – PECIG -" en todo el territorio nacional; instrumento de manejo y control ambiental que posteriormente, en virtud de la Resolución 672 del 4 de julio de 2013, fue cedido de la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Que el Consejo de Estado en Sentencia¹ de febrero 20 de 2014, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, en el numeral III de la orden Tercera, dispuso: *"exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución estipulado por el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general"*.

Que la Corte Constitucional, en Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Presidente y Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, con referencia a las medidas de prevención, protección y atención a las comunidades afrodescendientes de la región pacífica del Departamento de Nariño en riesgo y en relación con las medidas específicas ordenadas en el Auto 005 de 2009, expidió el Auto 073 de marzo 27 de 2014, del cual se resaltan los siguientes apartes:

"(...) Ahora bien, la discusión en relación con el uso de glifosato se ha centrado principalmente en los impactos de la sustancia química sobre el medio ambiente y la salud de las personas que habitan los territorios asperjados y entran en contacto con dicho herbicida. (...)

A partir de lo anterior, la Sala ha podido observar que, como se expresó en el Auto 011 de 2009, a pesar de constituir una actividad legítima del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos y las aspersiones aéreas con glifosato en los territorios colectivos de las comunidades negras del Pacífico de Nariño, están generando un fuerte impacto sobre estos pueblos y los está poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado. En consecuencia para la Sala es clara la necesidad de repensar la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos en el departamento de Nariño, de modo que ésta tenga una mayor efectividad, sin poner en riesgo a

¹ Consejo de Estado. Expediente 41-001-23-31-000-2000-02956-01 (29028) C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

las comunidades étnicas ni afectar sus derechos, orientándose a desarrollar mecanismos conjuntos y coordinados con la población, que se enfoquen en los programas de sustitución de cultivos y ofrezcan oportunidades de desarrollo para las comunidades negras de la región, mitigando el riesgo de nuevos hechos de desplazamiento." (...)

18.- *"Asimismo, si bien el tema de la afectación a la salud y al medio ambiente por el uso del glifosato, ha sido un tema bastante controvertido, en Sentencia de 2004, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, concluyó que "de las pruebas reseñadas no se infiere con certeza, que el glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente". Sin embargo no puede escapar a las consideraciones de esta Sala, las manifestaciones y denuncias reiteradas de la Defensoría del Pueblo, de organizaciones civiles, y de miembros de comunidades negras de Nariño, quienes hasta la actualidad, han expresado de manera reiterada, que las aspersiones aéreas tienen efectos directos sobre la salud de sus habitantes y sobre los recursos naturales que los abastecen y con los cuales se relacionan ancestralmente.*

Dejando de lado el debate académico y científico que existe alrededor del uso del glifosato (...) con base en las declaraciones de los líderes de los pueblos étnicos afrodescendientes del Pacífico nariñense y de las organizaciones que han trabajado cerca de esas comunidades, es posible identificar tres tipos de afectaciones que se derivan de las aspersiones aéreas con glifosato. (...) el tercer daño, son las afectaciones a la salud de las personas y de los animales que consumen los recursos que han sido contaminados, y/o que se han expuesto directamente al herbicida que es arrojado por vía aérea".

Que así mismo, en el Artículo Décimo Quinto del Auto 073 de marzo 27 de 2014, la Corte Constitucional dispuso:

"ORDENAR a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, (...) sobre (a) el medio ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño. Conforme a lo anterior, estas autoridades deberán remitir a esta corporación en el término de tres (3) meses contados desde la notificación de este Auto, los correspondientes informes con los estudios realizados y las conclusiones a las que llegaron. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la sección V.C.3, en caso de no llegar durante dicho término a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas en los territorios ancestrales de la región pacífica de Nariño producto de una o varias de las actividades evaluadas, se ORDENA a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región."

Que el Auto 073 de 2014, proferido por la Corte Constitucional se encuentra fundamentado en el principio de precaución, y por lo tanto la aplicación de este principio de rango constitucional es lo que inspira las órdenes en él proferidas, en sustitución de la alternativa de no llegar a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o para la salud de las personas.

14



"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

Que el estudio mencionado estaba encaminado a establecer los efectos nocivos del glifosato en la comunidad relacionada con dicho pronunciamiento judicial; situación que se supera sin duda alguna con el informe de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer - IARC -, de 20 de marzo de 2015, con fundamento en el cual el Ministro de Salud y Protección Social recomendó al Consejo Nacional de Estupefacientes suspender la aspersión con glifosato sobre cultivos ilícitos en todo el territorio nacional.

Que la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer - IARC -, por sus siglas en inglés, tiene como principal objetivo la promoción de la colaboración internacional en la investigación del cáncer, de manera interdisciplinaria para identificar las causas de la enfermedad y poder prevenirla o controlar sus efectos nocivos en la población, por medio de la afectación de políticas públicas a nivel mundial, con el apoyo de su organización matriz, la Organización Mundial de la Salud.

Que en cumplimiento de su función de apoyo científico, la IARC dio a conocer un informe emitido el 20 de marzo de 2015, en el que se refiere a un estudio realizado por 17 expertos de 11 países diferentes en el cual se concluyó que la sustancia denominada Glifosato es un *"probable carcinogénico para humanos (Grupo 2A)"*, *variando sustancialmente la clasificación que dicho componente activo tenía hasta entonces de "probablemente no carcinogénico a humanos" (Grupo 4)*. En tal sentido, el informe señaló que *"el glifosato indujo daños del ADN y de los cromosomas en mamíferos y en células animales y humanos in vitro"*, en el que también resaltó el daño celular en *"los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con formulación de glifosato"*.

Que en atención a las conclusiones de la IARC, el Ministro de Salud y Protección Social, mediante Oficio No. 2015022074-1-000 de 28 de abril de 2015, envió a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA -, un comunicado emitido por dicho Ministerio en relación con la reciente clasificación del glifosato con base en los resultados de la reunión de expertos de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), en las que se clasificó el herbicida glifosato en el Grupo 2A, como probablemente carcinogénico para humanos, cuya expresión (probablemente) hace referencia a un mayor nivel de riesgo para la salud humana.

Que en el citado oficio, el Ministro de Salud y Protección Social informó igualmente que con base en la revisión de la evidencia de carcinogenicidad, la inclusión del glifosato en el Grupo 2A constituía un hecho científico nuevo de suma importancia, razón por la cual la mencionada entidad en el marco de las funciones asignadas en la Ficha 7 del Plan de Manejo Ambiental establecido por esta Autoridad Ambiental para el "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato" - PECIG -, comunicaba de manera oficial a esta entidad sobre la nueva clasificación del glifosato, que anuncia una potencialidad de un daño grave e irreversible y representa un advertencia insoslayable de posibles efectos adversos a la salud, lo que por ende configuraba un escenario en el que como mínimo, existía incertidumbre científica sobre sus efectos nocivos, condición suficiente para dar cumplimiento al principio de precaución.

Que finalmente, en el oficio No. 2015022074-1-000 de 28 de abril de 2015, el Ministro de Salud y Protección Social concluye que en el marco de sus obligaciones de protección de la salud pública y acatando las órdenes emitidas por la Corte Constitucional recomendó suspender el uso del glifosato en las operaciones de aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG).

Que mediante comunicación del 13 de mayo de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible informó a la Corte Constitucional que el 3 de diciembre de 2014, con la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) se

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

presentó ante la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional un documento en el que se consignaron los resultados de la revisión de información secundaria a partir de la recopilación de datos científicos existentes, elaborados por diferentes organizaciones y de páginas internacionales como la IARC, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Norma Andina, la Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos (EFSA), la Agencia de Protección Ambiental (EPA), entre otras, así como de datos primarios obtenidos a partir del seguimiento que realiza la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Instituto Nacional de Salud al PECIG.

Que adicionalmente, en la mencionada comunicación se precisó que el documento referido aún se encontraba en construcción pues se estaba en el proceso de levantamiento de la información primaria en campo (departamento de Nariño) que permitiera recoger la percepción y las necesidades de las comunidades negras que habitan estos territorios. Finalmente, señaló que en virtud del "informe de la IARC en el que se revela que la exposición al glifosato puede estar relacionada con la generación de linfoma no-Hodgkin", resultaba de vital importancia "evaluar la existencia de los presupuestos del principio de precaución para dar cumplimiento efectivo a la orden expedida por la Corte Constitucional."

Que posteriormente, el Ministro de Salud y Protección Social, mediante Oficio No. 2015029920-1-000 del 5 de junio de 2015 y de acuerdo con los compromisos establecidos al interior del Consejo Nacional de Estupefacientes en su sesión del 14 de mayo de 2015, remitió a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, un primer concepto ante la reciente clasificación del glifosato, con base en los resultados de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), como soporte técnico de la recomendación de suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Que lo anterior fue sustentado en la necesidad de disminuir la exposición al riesgo de la población en zonas de influencia del PECIG en el territorio nacional, dado el incremento en la probabilidad de desarrollo de linfoma No-Hodgkin, siendo este el quinto (5°) tipo de cáncer más común en Colombia, acorde con estudios de la IARC.

Que además, al amparo del principio de precaución no es posible establecer pero tampoco rechazar con certeza absoluta el nexo de causalidad entre la exposición generada por el PECIG y el desarrollo de ese tipo de cáncer; conclusión que se deriva de la información científica disponible en los actuales momentos para el país.

Que aunado a lo expuesto, a través de Oficio No. 201503298-1-000 del 23 de junio de 2015, el Director de la Policía Contra las Drogas y Actividades Relacionadas, y a su vez, Secretario Técnico del Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE -, comunicó oficialmente a la ANLA la expedición de la Resolución No. 0006 del 29 de mayo de 2015, de la que remitió copia auténtica, en cumplimiento de lo ordenado en su artículo cuarto (4°). En el artículo primero de dicho acto administrativo, el CNE resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Ordenar la suspensión en todo el territorio nacional del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, autorizadas en el artículo primero de la Resolución 0013 de junio 27 de 2003, una vez la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) revoque o suspenda el Plan de Manejo Ambiental el cual fue impuesto mediante Resolución número 1065 de junio 15 de 2001, modificada por las Resoluciones número (sic) 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 0672 de julio 4 de 2013, para la actividad denominada "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato", de conformidad con el marco jurídico ambiental y sin menoscabo del patrimonio y la seguridad nacional en materia de lucha contra las drogas."

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

Que del acápite considerativo de la Resolución 0006 del 29 de mayo de 2015, conviene destacar los siguientes apartes:

- *"Que la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual ratificó el Estado colombiano en la Ley 165 de 1994, contempla el principio de precaución y señala que con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades", a lo cual adiciona que "cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".*
- *Que el artículo 5° de la Ley Estatutaria de febrero 16 de 2015, en su literal a), dispone "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas.*
- *Que el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993, establece que "la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".*
- *Que frente la vinculatoriedad (sic) de esta normativa para los funcionarios públicos colombianos, en Sentencia C-528 de 1994, la Corte Constitucional expresó: "No existe duda acerca del vigor jurídico, ni del carácter normativo de la parte acusada del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, así como de su capacidad para producir efectos jurídicos, pero bajo el entendido de que en ella se establecen unos principios y valores de rango legal, que solo se aplican de modo indirecto y mediato, y para interpretar el sentido de las disposiciones de su misma jerarquía, y el de las inferiores cuando se expiden regulaciones reglamentarias o actos administrativos específicos; en este sentido se encuentra que la norma que se acusa está plenamente delimitada en cuanto al mencionado vigor indirecto y mediato dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, sin establecer conductas específicas y sin prever consecuencias determinadas, las cuales quedan condicionadas a la presencia de otros elementos normativos completos.*
- *Que la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que este principio se encuentra constitucionalizado, toda vez que se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (artículo 266) y de los deberes de protección y prevención (artículos 78, 79 y 80), como lo afirmó en la Sentencia C-988 de 2004: "en cierta medida, la Carta ha constitucionalizado el llamado 'principio de precaución', pues le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente"².*
- *Que constituye precedente reiterado y asentado del más Alto Tribunal de la Jurisdicción Constitucional, la obligación de todos los funcionarios públicos de aplicar el principio de precaución en materia ambiental o de salud, pues representa "una herramienta constitucional y de orden internacional de suma relevancia a efectos de determinar la necesidad de intervención de las autoridades frente a peligros potenciales que se ciernen sobre el medio ambiente y la salud*

² Ver corte constitucional, Sentencias C-071 de 2003, C-988 de 2004, T-299 de 2008, T-360 de 2010 y C-595 de 2010, entre otras.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

pública. La precaución no solo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural". (Sentencia C-595 de 2010).

- Que en reiterados pronunciamientos, como en la Sentencia C-293 de 2002, la Corte ha sido clara al señalar que "cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho" y, por tanto, debe examinar el cumplimiento de cinco criterios específicos: "1. Que exista peligro de daño; 2. Que este sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado".

- Que con motivo de la clasificación que la IARC hizo del Glifosato como probablemente carcinogénico para el ser humano y la recomendación emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Nacional de Estupefacientes se enfrenta a una colisión de dos valores constitucionales fundamentales como lo son el deber del Estado de preservar el orden público, la seguridad nacional en materia de lucha contra las drogas y la persecución del delito y la necesidad de proteger la salud humana y la vida digna de toda la ciudadanía.

- Que ante la colisión de valores constitucionales, el Consejo Nacional de Estupefacientes realizó un test estricto de proporcionalidad, para determinar si el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG), supera el examen constitucional que permitiría su continuación, a pesar de los posibles efectos nocivos sobre la salud humana, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que tal restricción persiga un fin constitucionalmente legítimo: El fin que persigue el PECIG es legítimo pues busca cumplir las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano en su lucha contra las drogas, específicamente en su compromiso con la erradicación de cultivos ilícitos.

2. Que constituya un medio idóneo para alcanzarlo: Como se evidenció gracias al informe presentado por el Ministerio de Defensa en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes, el glifosato sí es una medida idónea para erradicar cultivos ilícitos de coca.

3. Que sea necesaria, al no existir otro medio menos lesivo y que presente una eficacia similar para alcanzar el fin propuesto: Teniendo en cuenta los diversos instrumentos existentes de lucha contra las drogas, es posible argumentar a favor de otras estrategias que pueden tener efectos similares o incluso más eficientes que el PECIG, entre ellas, por ejemplo, el programa de sustitución de cultivos, de desarrollo alternativo o incluso de erradicación manual.

4. Que exista proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada. Finalmente, y en virtud de la información planteada previamente, no es posible afirmar que exista proporcionalidad entre los costos y beneficios que se obtienen con la medida anunciada, pues la eficiencia de una estrategia de lucha contra las drogas, no constituye justificación suficiente para privilegiarla frente al probable riesgo que ella pueda producir en la salud y el medio ambiente sano de la ciudadanía.

el

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

- Que en consecuencia el programa PECIG no supera el examen constitucional de proporcionalidad y no puede imponerse por encima de los derechos a la salud, a la vida digna y al medio ambiente sano de todas las personas.

Que por tanto es necesario realizar el examen constitucional para la aplicación correcta del principio de precaución:

1. Que exista peligro de daño: Como lo puso de presente el Ministro de Salud en la mencionada sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes, el estudio dado a conocer el 20 de marzo de 2015 por la IARC, sobre los estudios realizados por 17 expertos, indica que existe evidencia suficiente de los peligros a la salud que pueden derivarse del uso del glifosato en la salud humana

2. Que este sea grave e irreversible: Los mismos estudios mencionados por el señor Ministro de Salud, señalan que los probables peligros a los que se enfrenta la persona que entra en contacto con el glifosato, son de naturaleza cancerígena (linfoma no-Hodgkin). En el mismo documento se reseñó especialmente que el uso de glifosato genera daño celular en "los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con formulación de glifosato", con la probabilidad de causar cáncer. Por estos motivos, para el Jefe de la Cartera de Salud, el daño que probablemente causaría en la salud de las personas la aspersión por glifosato sobre cultivos ilícitos puede ser catalogado como grave e irreversible.

3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta: De acuerdo con lo reseñado por el Ministro de Salud, la conclusión del informe de IARC es: la sustancia denominada glifosato es un "probable carcinogénico para humanos (Grupo 2A)". Por tanto, dadas las calidades de la organización involucrada en los mencionados estudios y la conclusión alcanzada, se puede afirmar que, aun cuando no hay certeza absoluta, sí existe un principio de certeza científica en este caso.

4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente: De acuerdo con lo afirmado por el Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la revocación de la licencia ambiental que autoriza el PECIG contribuiría de manera importante a detener la degradación ambiental que se deriva del uso del glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos.

5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado: Esta resolución se encuentra amplia y suficientemente motivada y permite comprender las razones jurídicas que la sustentan, así como los hechos relevantes y las actuaciones que en este caso obligan el proceder de los funcionarios públicos competentes.

- Que en consecuencia el Consejo Nacional de Estupefacientes, como autoridad rectora en materia de sustancias ilícitas debe suspender el PECIG, en aplicación del principio de precaución que debe observarse en todas sus actuaciones, especialmente aquellas que puedan tener repercusiones en la salud de las personas o en el medio ambiente.

- Que a raíz de esta decisión el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá estudiar nuevas estrategias alternativas que permitan al Estado colombiano, atender la recomendación del Ministerio de Salud y la Protección Social con fundamento en los presupuestos del principio de precaución pero sin menoscabo del patrimonio y la seguridad nacional en materia de lucha contra las drogas.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

- Que el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Estupefacientes mediante comunicación CER15-0000269-DCD-3300 del 29 de mayo de 2015, certificó que el Consejo Nacional de Estupefacientes en sesión de mayo 14 de 2015, una vez estudiados los pronunciamientos realizados por las Altas Cortes, la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las consideraciones expuestas en la sesión por los miembros intervinientes, dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el Programa de Erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersion aérea (PECIG)(...)."

Que por último, el Ministro de Salud y Protección Social, mediante el Oficio No. 2015038776-1-000 del 23 de julio de 2015 y de acuerdo con los compromisos establecidos al interior del Consejo Nacional de Estupefacientes en su sesión del 14 de mayo de 2015, remitió a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -, un segundo concepto técnico que amplió el que había sido enviado por esa cartera mediante el Oficio No. 2015029920-1-000 del 5 de junio del 2015. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo segundo (2°) de la Resolución CNE No. 0006 de 29 de mayo de 2015, señalando la importancia de actuar por parte de las autoridades públicas en el marco del principio de precaución, dada la inexistencia de certeza científica sobre los efectos nocivos del glifosato en la salud humana, teniendo en consideración que "(...) sería necesario desarrollar un estudio de cohortes de seguimiento en el tiempo de la población expuesta en el área y compararla con otra sin el factor de exposición. Sin embargo estos estudios requieren de considerable tiempo (20 – 30 años) y durante su desarrollo el proceso de evolución natural de una enfermedad de este grado de impacto continúa. (...)".

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, señaló en su artículo primero que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, la que ejerce a través de diferentes autoridades ambientales de acuerdo con sus respectivas competencias.

Por su parte el párrafo del artículo 2° de la Ley 1333 de 2009, establece que las autoridades ambientales están habilitadas para adoptar y ejecutar las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables.

Mediante Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas mediante la Ley 1444 de 2011 creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, como la entidad encargada de hacer cumplir la normativa del sector para que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País, de manera es la Autoridad encargada del seguimiento a los proyectos, obras o actividades a los cuales les otorga instrumentos de manejo ambiental para la prevención, corrección y mitigación de impactos ambientales.

A su vez, en el numeral 7° del artículo 3° del Decreto Ley 3573 de 2011 se dispuso que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA - adelantará el procedimiento preventivo en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o en la norma que la modifique o sustituya.

Asimismo, el numeral 4° del artículo 10 del Decreto Ley 3573 de 2011, prevé como función de la Dirección General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la de expedir los actos

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

administrativos mediante los cuales se adoptan medidas preventivas en los asuntos objeto de su competencia.

Cabe precisar que el numeral 8° del artículo 51 de la Ley 99 de 1993, dispone que el Ministerio de Ambiente (facultad desconcentrada en la ANLA en virtud del Decreto Ley 3573 de 2011), posee la facultad privativa para otorgar licencia ambiental respecto de las actividades de producción y/o importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenio y protocolos internacionales.

En materia de plaguicidas químicos de uso agrícola, mediante el Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y conforme lo establecido en su artículo 2.13.8.1.1., es el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA -, la Autoridad Nacional Competente – ANC - para llevar el Registro y Control de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola y la entidad responsable de velar por el cumplimiento de la Decisión Andina y su Manual Técnico (que compiló el Decreto 502 del 5 de marzo de 2003).

Así mismo, de conformidad con el artículo 7° de la Decisión Andina 804 del 24 de abril de 2015, - que entró en vigor el 1° de mayo de 2015 y modificó la anterior Decisión Andina 436 de 1998 y dejó sin efecto las Decisiones 684, 767, 785, 795 y 802-, los fabricantes, formuladores, importadores para consumo propio, exportadores, envasadores, comercializadores y distribuidores de plaguicidas químicos de uso agrícola, sean éstos personas naturales o jurídicas, deben estar obligatoriamente autorizados y registrados ante la ANC³, que para el caso de Colombia es el ICA, previo al inicio de sus actividades.

De acuerdo con el Anexo I de la Decisión Andina 804 del 24 de abril de 2015, el Registro de Plaguicida ***"es el proceso técnico administrativo por el cual la Autoridad Nacional Competente aprueba la utilización y venta de un plaguicida de uso agrícola a nivel nacional, de conformidad con lo establecido en la presente Decisión."*** (Se destaca)

En otros términos, el ICA ejerce la competencia legal relativa a la autorización o registro en materia de importación y distribución de plaguicidas químicos de uso agrícola al interior del país acorde con la Decisión Andina 804 del 24 de abril de 2015⁴, mientras que la ANLA es la autoridad competente en materia del otorgamiento y seguimiento del instrumento de manejo y control ambiental cuando sea necesario (Licencia Ambiental, Plan de Manejo Ambiental, Dictamen Técnico Ambiental).

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el entonces Ministerio del Medio Ambiente impuso el Plan de Manejo Ambiental para la actividad denominada "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el herbicida Glifosato" – PECIG -, en el territorio nacional, los efectos de la presente decisión se limitan con exclusividad a dicho Instrumento de Manejo Ambiental.

2.2. DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Que el artículo 8° de la Constitución Política consagra: *"Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación"*

Que el artículo 79 de la Carta Política, a su vez señala el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, e

³ Autoridad Nacional Competente.

⁴ Emanada de la Comunidad Andina de Naciones.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

igualmente establece para el Estado entre otros deberes, el de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que en el artículo 80 del Ordenamiento Superior, preceptúa que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que igualmente, el Ordenamiento Constitucional indica en su artículo 95 que toda persona está obligada a cumplir con la Constitución y las leyes y dentro de los deberes de la persona y el ciudadano, establece en su numeral 8 el de: *"Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*.

Que el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de diciembre 22 de 1993, establece que *"la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*.

Que acorde con los antecedentes legislativos, el principio de precaución se originó en Alemania, en la década de los años 70, con el fin de precaver los efectos nocivos a la vida humana, de los productos químicos, cuyos daños sólo pueden ser visibles transcurridos 20 o 30 años. Es decir, una vez verificado que sobre tales efectos había dificultad para contar con una certeza científica absoluta.

Que la Corte Constitucional, en la Sentencia C - 671 de 2001⁵, se refirió a *"La internacionalización de las relaciones ecológicas"*, resaltando el alcance del artículo 226 de la Constitución Política, en relación con el deber del Estado de promover la internacionalización de éstas sobre la base de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional. En tal sentido, desde el punto de vista del deber constitucional del Estado en la protección del medio ambiente, la Corte ha dicho que *"Uno de los deberes del Estado es garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, previniéndolas de cualquier injerencia nociva que atente contra su salud, (...). En este orden de ideas es constitucional la adopción de mecanismos, fruto de una regulación internacional, tendientes a la protección de este derecho, toda vez que es clara la relación entre la utilización de dicha sustancia (...) con la afectación de la salud humana."*

Que a su turno la Corte Constitucional en Sentencia C-293 de 2002, declaró constitucional el principio de precaución contenido en la Ley 99 de 1993 y estableció que la Autoridad Ambiental es competente para aplicarlo, mediante acto administrativo motivado, en caso de advertirse *"un peligro de daño, que éste sea grave e irreversible, que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, y que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente"*.

Que en efecto, la Sentencia C-293 de 2002 refirió: *"Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho. Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea*

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de junio 28 de 2001, M.P., Dr. Jaime Araújo Rentería.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución."

Que a lo anterior agrega la Corte que el acto administrativo por el cual la Autoridad Ambiental adopta decisiones sin certeza científica absoluta, en atención al principio de precaución, debe ser "excepcional y motivado".

Que adicionalmente, señala esa Alta Corporación que al emitir actos administrativos en aplicación del principio de precaución no se vulneran los derechos, "si con los límites que la propia norma legal consagra, procede a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, cuando de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta. Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1º. (...) Además, señala la Constitución, que el Estado debe "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (...)" (art. 80).

Que posteriormente, en la Sentencia T-299 de 2008 la Corte Constitucional realizó un resumen completo de la jurisprudencia constitucional acerca de la relevancia, alcance y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico del mencionado principio de precaución, concluyendo lo siguiente:

"(i) El Estado Colombiano manifestó su interés por aplicar el principio de precaución al suscribir la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; (ii) el principio hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993; (iii) esta decisión del Legislativo no se opone a la Constitución; por el contrario, es consistente con el principio de libre autodeterminación de los pueblos, y con los deberes del Estado relativos a la protección del medio ambiente; (iv) el Estado ha suscrito otros instrumentos internacionales, relativos al control de sustancias químicas en los que se incluye el principio de precaución como una obligación que debe ser cumplida de conformidad con el principio de buena fe del derecho internacional; (v) (...) el principio de precaución se encuentra constitucionalizado pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta."

2.3. DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

De acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009, las Autoridades Ambientales están habilitadas para la adopción de medidas preventivas, las cuales, a decir de la Corte Constitucional⁶, comportan medidas de carácter cautelar o preventivo respecto de comportamientos en los cuales se hace necesario actuar con inmediatez en procura de la prevención o corrección de situaciones que suponen un riesgo respecto al medio ambiente.

⁶ Sentencia C-595/10. Referencia: expediente D-7977. Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones" Actor: Juan Gabriel Rojas López. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

Lo anterior implica que la Autoridad Ambiental asuma la decisión de tomar las acciones necesarias para salvaguardar los bienes jurídicos de protección.

La función constitucional y legal de las medidas preventivas es la de impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (Ley 1333 de 2009, Arts. 4 y 12°).

Así las cosas, una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlos y a establecer la necesidad de adoptar las medidas preventivas establecidas en la Ley 1333 de 2009 mediante acto administrativo motivado. El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas es causal de agravación de la responsabilidad en materia ambiental.

A su turno, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional expuesta en la Sentencia C-703-10, se tiene que:

"Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción.(...)"

Por su parte, la Ley 1333 de 2009 determina en su artículo 32 que las medidas preventivas tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos y contra ellas no procede recurso alguno.

Adicionalmente, el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 establece los tipos de medidas preventivas, a saber: amonestación escrita, decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y suspensión de obra o actividad.

A su vez, el artículo 39 del mismo estatuto normativo establece que la medida preventiva de suspensión de obra, proyecto o actividad consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana, entre otros eventos.

Para concretar el propósito último de la adopción de medida de suspensión, de manera proporcional y legítima, respecto de ciertas y determinadas actividades o situaciones puntuales que se encuentran generando presuntamente riesgos y/o factores de deterioro ambiental, se debe acudir a los principios de prevención e *in dubio pro natura*, desarrollo sostenible y al deber constitucional de protección de la biodiversidad, observando para su aplicación que la medida preventiva a decretar sea adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Es por ello que la autoridad ambiental que establece una medida preventiva debe fijar las condiciones a cumplirse para proceder a su levantamiento, las cuales deben guardar un nexo causal con los motivos génesis de su imposición; por ello, si se cumplen dichas condiciones, la autoridad ha de

44

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

levantar la medida, porque implica que han desaparecido las causas fundantes de la imposición de la misma.

3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Con fundamento en la normativa y jurisprudencia analizada en precedencia, a continuación se abordará el análisis jurídico de las conclusiones del Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, emitido por esta Autoridad Ambiental con fundamento en las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social efectuadas mediante Oficios Nos. 2015022074-1-000 de 28 de abril de 2015, 2015029920-1-000 del 5 de junio de 2015 y 2015038776-1-000 del 23 de julio de 2015 y en lo ordenado por el Consejo Nacional de Estupefacientes mediante la Resolución No. 0006 de 29 de mayo de 2015, que se constituyen en soporte de motivación de la decisión que se adopta por el presente acto administrativo.

Lo anterior, sustentado a su vez en el principio de precaución previsto en el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, con arreglo al cual *"cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*, en el entendido de que la salud humana es un bien jurídico objeto de protección constitucional y legal en materia ambiental.

Así mismo, apoyado en la causal primera del artículo 39 de la Ley 1333 de 2009, relacionada con la orden de cesar la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a la salud humana.

3.1. NECESIDAD DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

La función legal y constitucional de las medidas preventivas, en términos generales, es la de impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (Ley 1333 de 2009, Arts. 4 y 12°).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional expuesta en la Sentencia C-703-10, se tiene que:

"Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño (...)".

Así las cosas, una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la Autoridad Ambiental competente procederá a establecer la necesidad de adoptar las medidas preventivas establecidas en la Ley 1333 de 2009 mediante acto administrativo motivado.

En tal sentido, el artículo 39 del mismo estatuto normativo establece que la medida preventiva de suspensión de obra, proyecto o actividad consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad, la cual puede ordenarse *"cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana"*.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

La autoridad ambiental que adopta una medida preventiva debe establecer las condiciones a cumplirse para proceder a su levantamiento, las cuales deben guardar un nexo causal con los motivos génesis de su imposición; por lo que si se cumplen dichas condiciones, la autoridad ha de levantar la medida, porque implica que han desaparecido las causas fundantes de la imposición de la misma.

De esta forma, se destaca la función preventiva de la autoridad ambiental fundada en varias disposiciones constitucionales, e instrumentalizada en los artículos 4°, 12° y 13 de la Ley 1333 de 2009, pues en ellos el Legislador configuró a las medidas preventivas como instrumentos para anticipar, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación atentatoria contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, los cuales se materializan, una vez comprobada su necesidad, mediante acto administrativo motivado.

En el presente caso, el Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA -, emitió el Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, del cual es imperativo analizar si las condiciones de necesidad y proporcionalidad se cumplen en el presente caso para la imposición de la medida:

"(...) El objetivo del Plan de Manejo Ambiental impuesto al PECIG, es establecer las actividades y acciones que llevarán a cabo cada una de las entidades ejecutoras del Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato, con el fin de prevenir, mitigar, controlar, compensar y/o corregir, los posibles efectos negativos sobre el entorno que pueden ser causados en desarrollo del programa, contando para ello con el compromiso y apoyo técnico de otras entidades de nivel nacional. Este plan de Manejo Ambiental, consta de ocho (8) Programas específicos, que se enlistan a continuación:

RESPONSABLES FICHAS PMA - PECIG	
Ficha	Apoyo técnico
No. 1. Programa de Manejo de las Operaciones de Aspersión	Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos
No. 2. Programa de seguridad industrial en las bases de operación	Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos
No. 3. Programa de Manejo de Residuos Sólidos	Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos
No. 4. Programa de Manejo de Aguas Residuales en las bases del PECIG	Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos
No. 5. Programa de Monitoreo Ambiental	- Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos - Ministerio del Interior y Justicia (hoy - Ministerio de Justicia y del Derecho) - Instituto Nacional de Salud - INS - Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
No. 6. Programa de Comunicación y gestión social	Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos (responsable de la coordinación) con la participación y compromiso de las diferentes instituciones involucradas en el PECIG con responsabilidad directa
No. 7. Programa de Salud Pública	- Ministerio de la protección Social (hoy Ministerio de Salud y de la Protección Social) - Instituto Nacional de Salud - Direcciones Territoriales de Salud en Departamentos, Distritos y Municipios
No. 8. Plan de Contingencia	-Policía Nacional - Dirección Antinarcoáticos (activación y atención de contingencias) - Dirección Nacional de Estupefacientes: Gestión de solicitudes de apoyo a otras

03

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

RESPONSABLES FICHAS PMA - PECIG	
Ficha	Apoyo técnico
	entidades como Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Ministerio de Protección Social y el Ministerio del Interior y de Justicia

3. CLASIFICACIÓN DEL INGREDIENTE ACTIVO GLIFOSATO COMO "PROBABLEMENTE CARCINOGENICO"

3.1 Categorización de carcinogenicidad

Conforme con lo indicado en el Anexo 2 del Manual Técnico Andino – Decisión 630 del 25 de junio de 2002, para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, un ingrediente activo (agente) se clasifica de acuerdo con las siguientes categorías (sic):

- "Grupo 1: El Agente (sus mezclas) es carcinogénico a humanos. Las circunstancias de exposición supone exposiciones que son carcinogénicos a humanos. Esta categoría es usada cuando hay suficiente evidencia de carcinogenicidad en humanos. Excepcionalmente, un Agente (mezclas) puede ser colocado en esta categoría cuando la evidencia de carcinogenicidad en humanos es menos que suficiente pero hay suficiente evidencia de carcinogenicidad en animales experimentales, fuerte evidencia en humanos expuestos que el Agente (mezclas) actúa a través de un importante mecanismo de carcinogenicidad.
- Grupo 2A: El Agente (sus mezclas) es probablemente carcinogénico a humanos. Las circunstancias de exposición supone exposiciones que son probablemente carcinogénicos a humanos. Esta categoría se usa cuando hay **limitada evidencia** de carcinogenicidad en humanos, y **suficiente evidencia** de carcinogenicidad en animales experimentales. En algunos casos, un Agente (mezclas) puede ser clasificado en esta categoría cuando existe **inadecuada evidencia** de carcinogenicidad en humanos y **suficiente evidencia** de carcinogenicidad en animales experimentales y fuerte evidencia de que la carcinogenicidad se da mediante un mecanismo que también opera en humanos. Excepcionalmente, un Agente, mezcla o exposición circunstancial puede ser clasificado en esta categoría únicamente sobre la base de **limitada evidencia** de carcinogenicidad en humanos.
- Grupo 2B: El Agente (sus mezclas) es posiblemente carcinogénico a humanos. Las circunstancias de exposición supone exposiciones que son posiblemente carcinogénicos a humanos. Esta categoría se usa para Agentes, mezclas y circunstancias de exposición, para los cuales hay **limitada evidencia** de carcinogenicidad en humanos, y menos que **suficiente evidencia** de carcinogenicidad en animales experimentales. Puede también ser usada cuando hay **inadecuada evidencia** de carcinogenicidad en humanos, pero hay **suficiente evidencia** de carcinogenicidad en animales experimentales. En algunos casos, un Agente, mezclas o circunstancias de exposición para el cual existe **inadecuada evidencia** de carcinogenicidad en humanos, pero **limitada evidencia** de carcinogenicidad en animales experimentales, conjuntamente con evidencia de sustento de otra información relevante, pueden ser colocados en este grupo.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

- *Grupo 3: El Agente (mezclas o circunstancias de exposición) no se clasifica como carcinogénico a humanos.
Esta categoría se usa para Agentes, mezclas y circunstancias de exposiciones para los cuales la **evidencia de carcinogenicidad es inadecuada en humanos e inadecuada o limitada en animales experimentales**. Excepcionalmente, agentes para los cuales la **evidencia de carcinogenicidad es inadecuada en humanos, pero suficiente evidencia en animales experimentales**, pueden ser colocados en esta categoría cuando hay fuerte evidencia de que los mecanismos de carcinogenicidad en animales experimentales no operan en humanos.
Agentes, mezclas y circunstancia de la exposición que no caen en otros grupos, pueden ser incluidos en esta categoría*
- *Grupo 4: El Agente (mezclas) es probablemente no carcinogénico a humanos.
Esta categoría se usa para agentes o sus mezclas para los cuales hay evidencia que sugiere la ausencia de carcinogenicidad en humanos y animales experimentales. En algunos casos, los agentes y sus mezclas, para los cuales hay evidencia inadecuada de carcinogenicidad en humanos, pero hay evidencia que sugiere ausencia de carcinogenicidad en animales experimentales, consistentemente y sólidamente soportados por un amplio rango de otra información relevante, pueden ser clasificados en este grupo."*

Es importante señalar que la anterior categorización es acorde con la empleada por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC) para la clasificación de carcinogenicidad de las sustancias. (...)

4. COMPETENCIAS DEL CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – CNE.

Tal como se observará enseguida, el Consejo Nacional de Estupefacientes dio la orden de "(...) suspensión en todo el territorio nacional del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea (...)", con fundamento en lo establecido en el Artículo 91 de la Ley 30 del 31 de enero de 1986, en virtud del cual las funciones del Consejo, son las siguientes:

"a. Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente el Consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas.

b. Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar.

c. Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste.

(...)

g. Disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca, y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país."

Por lo anterior, se observa que el Consejo Nacional de Estupefacientes era competente para ordenar la suspensión y si fuera del caso la reanudación de las actividades de aspersión de cultivos ilícitos, o

WA

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

para proponer medidas para su control y/o destrucción, previo concepto favorable de las entidades que puedan resultar competentes.

Con base en lo expuesto, el **Consejo Nacional de Estupefacientes** en sesión de mayo 14 de 2015, estudiados los pronunciamientos realizados por las Altas Cortes, la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las consideraciones expuestas por sus miembros e invitados, dispuso la suspensión del uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el Programa de Erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea (PECIG), en los términos de la Resolución Número 0006 de Mayo 29 de 2015, "Por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea", en la que se resuelve lo siguiente:

Artículo 1º. ORDENAR la suspensión en todo el territorio nacional del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea autorizadas en el artículo 1º de la Resolución número 0013 de junio 27 de 2003, una vez la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) revoque o suspenda el Plan de Manejo Ambiental, el cual fue impuesto mediante Resolución número 1065 de junio 15 de 2001, modificada por las Resoluciones número 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 0672 de julio 4 de 2013, para la actividad denominada "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato", de conformidad con el marco jurídico ambiental y sin menoscabo del patrimonio y la seguridad nacional en materia de lucha contra las drogas.

Artículo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social remitirá a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) el o los estudios que sirvieron de fundamento a su comunicación del veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015), por medio de la cual recomienda la suspensión del uso del glifosato en las operaciones de aspersión aérea para la erradicación de cultivos ilícitos del PECIG. (...)"

3.2. PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

Que frente al caso en estudio, al gozar esta autoridad de un amplio margen de acción y con el fin de garantizar la proporcionalidad en la medida recomendada en el Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, se hará el siguiente análisis de proporcionalidad teniendo en cuenta que las medidas se fundamentan en el riesgo o peligro al medio ambiente.

Que el análisis de proporcionalidad que entraremos a desarrollar, se descompone analíticamente de la siguiente manera:

- I) Legitimidad del fin.
- II) Legitimidad del medio.
- III) Adecuación o de idoneidad de la medida.

Que en ese sentido, para llevar a cabo cada uno de los pasos enunciados anteriormente, partimos de que las medidas a implementar consisten en la suspensión inmediata del uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato, mediante aspersión aérea en el marco del PECIG. Dichas medidas se hallan fundamentadas en lo establecido en los artículos 36 y 39 de la Ley 1333 de 2009, que serán impuestas en la forma y con las condiciones que se dispondrán en la parte resolutive del presente acto administrativo.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

3.3. LEGITIMIDAD DEL FIN

La causa o fin de la medida administrativa que por el presente acto se establece, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009 y el numeral 7° del artículo 3° del Decreto Ley 3573 de 2011, consistente en prevenir e impedir que con la ejecución de las actividades ya señaladas que se derivan del uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato por aspersión aérea en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos en el territorio nacional, se puedan generar afectaciones sobre el ambiente, los recursos naturales agua, suelo, paisaje o pueda ponerse en riesgo la salud humana, siendo necesario actuar en este sentido, ordenando la suspensión inmediata de dichas actividades.

En tal sentido, la H. Corte Constitucional ha precisado que "(...) las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente y que, como su nombre lo indica, su propósito consiste en concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, para precaver la eventual ocurrencia de un daño irreversible o de muy difícil o costoso tratamiento que podría generarse si no se interviene oportunamente o para hacer cesar la actividad o situación causante de la afectación previamente valorada por la autoridad ambiental que adopta la medida".

De esta forma, la legitimidad del fin de protección ambiental trazado en función del cumplimiento del deber constitucional de prevenir la generación de factores de deterioro ambiental sustenta la legitimidad del medio administrativo que se pretende utilizar, es decir, la suspensión de una actividad que podría generar riesgo de causar tales efectos nocivos sobre la salud humana.

El Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA -, emitió el Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, que sobre el fin de la medida señala:

"El equipo técnico de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, ha efectuado una revisión juiciosa de los antecedentes relacionados con el presente caso, motivo por el cual considera importante realizar las siguientes precisiones:

6.1 El Ministerio de Salud y Protección Social como primera autoridad del Sector Salud, manifiesta que la inclusión del glifosato en el Grupo 2A, como probablemente carcinogénico para humanos, representa una advertencia de posibles efectos adversos a la salud humana.

Los conceptos remitidos por el Ministerio, indican que la exposición a glifosato puede estar relacionada con la probable generación de linfoma No-Hodgkin, sin que se pueda establecer o rechazar un nexo de causalidad entre la exposición a productos formulados a partir del ingrediente activo glifosato y el desarrollo de este tipo de cáncer, con la información disponible en el país, así como tampoco sería posible descartar la incidencia del glifosato en los casos presentados en las zonas de influencia del PECIG.

Teniendo en cuenta que no existe certeza científica sobre los efectos nocivos del uso de productos formulados a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato – PECIG, esta Autoridad considera que lo dicho por el Ministerio de Salud y protección Social, en el sentido que esta es condición suficiente para dar cumplimiento al principio de precaución, implica que se actúe en tal sentido.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

En consecuencia, se considera que puede aplicarse el contenido del Artículo 4 de la Ley 1333 de 2009, que establece que las medidas preventivas tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Conforme a lo expuesto por las autoridades competentes, esto es, por el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Ministerio de Salud y Protección Social, que ordenan y recomiendan, respectivamente, la suspensión del uso de glifosato en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), esta Autoridad considera que se deben acatar dichas solicitudes y recomendaciones con el fin de suspender las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato – PECIG en todo el territorio nacional en el marco de Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 099 y 1054 de 2003 y la Resolución 672 de 2013, imponiendo una medida preventiva. (...)"

3.4. LEGITIMIDAD DEL MEDIO

La medida preventiva que va a ser adoptada, encuentra desarrollo legal en los artículos 4, 12, 13, 36 y 39 de la Ley 1333 de 2009, advirtiendo que es el instrumento o mecanismo ideal, eficaz e inmediato para prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de situaciones que atenten contra el medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana, en las condiciones allí establecidas.

3.5. ADECUACIÓN O IDONEIDAD DE LA MEDIDA

La medida preventiva contemplada como suspensión de obra o actividad, cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana, en los artículos 36 y 39 de la Ley 1333 de 2009, es la idónea, debido a que la misma fue establecida por el Legislador para los casos en los que se deba prevenir la generación de factores de deterioro ambiental que puedan generar riesgo o perjuicio al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

En tal sentido, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas está diseñado, entre otros aspectos, para hacer cumplir las normas contenidas en el Código de los Recursos Naturales Renovables, Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y demás disposiciones ambientales hoy compiladas en el Decreto 1076 de 2015, así como en la normativa que las sustituya o modifique y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental.

El Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA -, emitió el Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, que sobre la adecuación o idoneidad de la medida señala:

6.2 *"Siendo un requisito indispensable para imponer una medida preventiva la prueba de la posible ocurrencia de un daño inminente, en este caso sobre la salud humana, se ha encontrado que de acuerdo con la American Cancer Society⁷ el linfoma No Hodgkin, "(...) es un cáncer que comienza en las células llamadas linfocitos (...)", que puede invadir los órganos linfoides impidiendo su normal funcionamiento, lo cual puede degradar la salud y con ella la calidad de vida de los afectados.*

⁷ Cfr. <http://www.cancer.org/espanol/cancer/linfomanohodgkin/guiadetallada/linfoma-no-hodgkin-what-is-what-is-non-hodgkin-lymphoma>

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

En este sentido, el incremento del riesgo asociado a la aparición de linfoma No Hodgkin puede llegar a ser significativa en el país.

Ahora bien, la IARC ha sugerido que el mayor factor de incidencia de linfoma No Hodgkin sería de carácter ocupacional; sin embargo, el Ministerio de Salud y Protección Social manifiesta que "pese a que la evidencia presentada se refiere a la mayoría a los usos (sic) ocupacionales del glifosato y no al contexto específico del PECIG (sus concentraciones, frecuencias de exposiciones y condiciones ambientales particulares), el MSPS considera prudente asumir una posición preventiva ante la nueva clasificación, teniendo en cuenta que:

- *En las aspersiones aéreas de PECIG el factor de riesgo sería aportado por el Estado, en un escenario en el que la población no escoge exponerse a la sustancia y, por ende, tampoco tiene la posibilidad efectiva de tomar las medidas de protección/mitigación pertinentes. (...)*

Teniendo en cuenta lo anterior, y luego de observar que se carece de información epidemiológica en este sentido, según lo ha expuesto el Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentran elementos que sustentan la idoneidad de establecer una medida preventiva. (...)"

Es de notar que esta Autoridad Ambiental considera que el convencimiento científico actual reflejado en las conclusiones de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), es condición suficiente para dar aplicación al principio de precaución, con arreglo al cual "cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en el literal b) del Artículo 91 de la Ley 30 del 31 de enero de 1986, es función del Consejo Nacional de Estupefacientes adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, señalar a los distintos organismos oficiales las acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar.

En tal sentido, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo Primero de la Resolución No. 0006 del 29 de mayo de 2015, se procede a la adopción de una medida preventiva de suspensión de las actividades amparadas por el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, modificada por Resoluciones Nos. 99 del 31 de enero de 2003, 1054 del 30 de septiembre de 2003 y 672 del 4 de julio de 2013, atendiendo las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social efectuadas mediante Oficios Nos. 2015022074-1-000 de 28 de abril de 2015, 2015029920-1-000 del 5 de junio de 2015 y 2015038776-1-000 del 23 de julio de 2015 y lo ordenado por el Consejo Nacional de Estupefacientes mediante la Resolución No. 0006 de 29 de mayo de 2015.

4. CONDICIONES PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA

Teniendo en cuenta que el CNE exhortó a esta Autoridad Ambiental a adoptar las acciones pertinentes en materia ambiental para contrarrestar los riesgos que sobre la salud humana, en tanto bien jurídico protegido, puede ocasionar el desarrollo de la actividad objeto del PMA establecido por esta Autoridad Ambiental, la medida preventiva de suspensión de actividades a establecer con fundamento en el principio de precaución establecido en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, únicamente será levantada cuando se verifique técnicamente la superación de los hechos o causas que dieron origen a su imposición, atendiendo al cumplimiento de cada una de las condiciones impuestas en el presente acto administrativo.

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

Dicho propósito se logrará una vez sea posible expedir un acto administrativo que determine el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas para su levantamiento, previo el escrutinio técnico de la totalidad de la documentación entregada a esta Autoridad y las verificaciones técnicas a que haya lugar en las que se determine que con su ejecución no se pone en riesgo al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

En el presente caso, el Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, una vez revisó y analizó la información allegada, así como los demás documentos que reposan dentro del Expediente LAM0793, emitió el Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, en el cual se expresó lo siguiente:

6.3 *"Respecto a las condiciones para levantar la Medida de Suspensión de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato – PECIG en todo el territorio nacional, en el marco del Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 099 y 1054 de 2003 y la Resolución 672 de 2013, desde el punto de vista técnico, se considera que se deberá dar cumplimiento al menos a una de las siguientes condiciones:*

- i. *Que el Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE, con fundamento en consideraciones técnicas y jurídicas ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s).*
- ii. *Que haya evidencia científica que determine la ausencia de carcinogenicidad en humanos y animales experimentales para el ingrediente activo glifosato, es decir, que la sustancia sea reclasificada en el Grupo 4 por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer – IARC y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).*
- iii. *Que se obtenga evidencia suficiente que permita descartar con alto grado de confianza la correlación directa entre la exposición a herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el contexto del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG) y el linfoma No-Hodgkin, y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).*
- iv. *Que el titular del Plan de Manejo Ambiental solicite y obtenga la modificación del instrumento de manejo ambiental en el sentido de cambiar el ingrediente activo del (los) herbicida (s), que cuente (n) con los permisos otorgados por la autoridad competente, para ser utilizado (s) en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea. (...)"*

Que de acuerdo con las conclusiones del Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015, respecto de las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social efectuadas mediante Oficios Nos. 2015022074-1-000 de 28 de abril de 2015, 2015029920-1-000 del 5 de junio de 2015 y 2015038776-1-000 del 23 de julio de 2015 y de lo ordenado por el Consejo Nacional de Estupefacientes mediante la Resolución No. 0006 de 29 de mayo de 2015, en concordancia con lo

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

señalado en el Auto 073 de marzo 27 de 2014 de la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, resulta procedente a través del presente acto adoptar la medida preventiva de suspensión de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con Glifosato - PECIG - en el territorio nacional, amparadas por el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución 1065 de 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 de 2013, cuyo titular es el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dicha decisión se adopta atendiendo al propósito constitucional y legal orientado a impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho y la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta contra la salud humana, por tratarse de un bien jurídico objeto de protección en el marco de la normatividad ambiental (Ley 1333 de 2009, Arts. 4 y 12°).

Finalmente, esta Autoridad Ambiental aclara que la adopción de la medida preventiva de suspensión de actividades no exime al Ministerio de Justicia y del Derecho del cumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental establecidas en la Resolución 1065 de 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 de 2013, cuya ejecución se encuentre pendiente por realizar a la presente fecha, en el marco del PECIG.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar la suspensión, en virtud del principio de precaución, de las actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con Glifosato - PECIG - en el territorio nacional, amparadas por el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución 1065 de 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 de 2013, cuyo titular es el Ministerio de Justicia y del Derecho, por las razones ampliamente expuestas en la parte motiva del presente acto.

PARÁGRAFO PRIMERO: La medida preventiva impuesta en el presente artículo es de ejecución inmediata, tiene carácter preventivo y transitorio, surte efectos inmediatos y sólo se levantará cuando se dé cumplimiento a cualquiera de las siguientes condiciones:

- i. Que el Consejo Nacional de Estupeficientes - CNE, con fundamento en consideraciones técnicas y jurídicas ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG), previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s).
- ii. Que haya evidencia científica que determine la ausencia de carcinogenicidad en humanos y animales experimentales para el ingrediente activo glifosato, es decir, que la sustancia sea reclasificada en el Grupo 4 por la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer - IARC y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).
- iii. Que se obtenga evidencia suficiente que permita descartar con alto grado de confianza la correlación directa entre la exposición a herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el contexto del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato

"POR LA CUAL SE ADOPTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN"

(PECIG) y el linfoma No-Hodgkin, y como consecuencia de ello, el CNE previo concepto de la(s) autoridad(es) competente(s) ordene reanudar en todo el territorio nacional el uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG).

iv. Que el titular del Plan de Manejo Ambiental solicite y obtenga la modificación del instrumento de manejo ambiental en el sentido de cambiar el ingrediente activo del (los) herbicida(s), que cuente(n) con el (los) permiso(s) otorgado(s) por la autoridad competente, para ser utilizado(s) en las operaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- La adopción de la medida preventiva de suspensión de actividades no exime al Ministerio de Justicia y del Derecho del cumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental establecidas en la Resolución 1065 de 26 de noviembre de 2001, modificada por las Resoluciones 1054 de septiembre 30 de 2003, 0099 de enero 31 de 2003 y 672 de julio 4 de 2013, cuya ejecución se encuentre pendiente por realizar a la presente fecha, en el marco del PECIG.

ARTÍCULO SEGUNDO: Comunicar el contenido de la presente resolución al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE -, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional - DIRAN, al Instituto Nacional de Salud - INS - y al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA -, para su conocimiento y demás fines pertinentes.

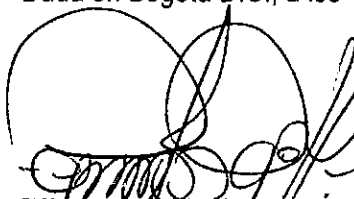
ARTÍCULO TERCERO.- Comunicar el contenido del presente acto administrativo al representante legal de FUNDEPÚBLICO, Doctor Héctor Suárez o a quien haga sus veces y al Delegado para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, en su calidad de Terceros Intervinientes dentro del Expediente LAM0793 o a sus apoderados debidamente constituidos.

ARTÍCULO CUARTO.- Contra el presente acto administrativo, no proceden recursos, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

30 SFP 2015


FERNANDO IREGUI MEJÍA

Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Revisó y Aprobó: Claudia Lorena López Salazar – Jefe Oficina Asesora Jurídica ANLA
 Revisó: Ana Mercedes Casas Forero – Coordinadora Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales
 Elaboraron: Carmen Zayda Mier - Abogada – Grupo Agroquímicos y Proyectos Especiales
 Fabio Andrés Acuña Bernal– Líder Jurídico – Grupo Agroquímicos y Proyectos Especiales
 Lady Arbeláez Ariza– Abogada Oficina Asesora Jurídica
 Tania Torres – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Concepto Técnico No. 5266 del 30 de septiembre de 2015
 Expediente LAM0793