



MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES
NACIONALES NATURALES**

**RESOLUCIÓN NÚMERO
(222)**

24 de Septiembre de 2007

Por la cual se ordena cesar procedimiento sancionatorio iniciado contra la Dirección Nacional de Estupefacentes y la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional y se adoptan otras determinaciones.

La Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en ejercicio de la función policiva y sancionatoria asignada por el numeral 12 artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003 y,

CONSIDERANDO:

Que mediante Auto No. 063 de 18 de agosto de 2006, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales dispuso abrir investigación contra la Dirección Nacional de Estupefacentes y la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional, por posible violación a la normatividad ambiental, en especial la referente a la reglamentación de actividades en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas, el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena.

Que el citado auto se notificó personalmente el 29 de agosto de 2006 al señor José Camilo Guzmán Santos, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.553.749 de Bogotá, en su calidad de Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacentes; y el 7 de septiembre de 2006 al señor General Jorge Alirio Barón Leguizamón, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.320.333, en su calidad de Director de la Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional.

Que de conformidad con el artículo segundo del Auto No. 063 de 18 de agosto de 2006, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales ordenó la práctica de las siguientes pruebas:

“Oficiar al Director Antinarcoóticos de la Policía Nacional para que allegue a la Dirección General de esta Unidad un informe detallado que contenga:

- Fecha formal de inicio y terminación de las operaciones de aspersión al interior del Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena
- Reportes diarios de avance en las tareas de aspersión durante las operaciones de aspersión
- Líneas de vuelo que espacialicen las áreas al interior del Parque que fueron o están siendo objeto de aspersión con glifosato.

- Cronograma de actividades previstas por la Policía Antinarcoáticos a futuro y derivadas de las operaciones de aspersión con glifosato al interior del Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena (...)."

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el referido Auto, con oficio UP DIG 005386 de 11 de septiembre de 2006, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales solicitó al Director Antinarcoáticos de la Policía Nacional, la remisión de la información documental.

Que la Dirección Antinarcoáticos de la Policía Nacional mediante oficios radicados bajo los No. 08693 de 21 de septiembre de 2006 y 10385 de 10 de noviembre de 2006 remitió la información solicitada.

Que con fundamento en la información suministrada por el Director Antinarcoáticos de la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales mediante oficio UP DIG 06956 de 14 de noviembre de 2006 solicitó los resultados de los análisis fisicoquímicos y AMPA de las muestras recogidas en el área los días 9 y 31 de agosto de 2006, conforme al cronograma de actividades allegado mediante oficio 08693 de 21 de septiembre de 2006.

Que con oficio radicado bajo el número 10744 de 22 de noviembre de 2006, la Dirección Antinarcoáticos de la Policía Nacional aportó el informe técnico de seguimiento y monitoreo ambiental de las aspersiones de cultivos ilícitos de coca detectados al interior del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, dentro del cual se incluye los resultados de análisis de laboratorio de las muestras recogidas los días 9 y 31 de agosto de 2006.

Que con Memorando UP DIG 048 de 2 de febrero de 2007 se solicitó a la Subdirección Técnica la evaluación de la información remitida por la Dirección Antinarcoáticos de la Policía Nacional y el consecuente concepto técnico.

Que el Subdirector Técnico de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales previa valoración de la información obrante en el expediente, emitió el Concepto Técnico de fecha 14 de septiembre de 2007.

Que mediante Auto No. 092 de 8 de agosto de 2007, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales dispuso tener como interesada dentro del expediente sancionatorio que se adelanta bajo el número 03-06 contra la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Dirección Antinarcoáticos de la Policía Nacional, a la doctora Diana Milena Murcia, integrante del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", en atención a la solicitud elevada en ejercicio del derecho de petición mediante escrito de radicado el día 26 de julio de 2007.

Consideraciones Especiales de la Dirección:

1. Competencia:

El artículo 84 de la Ley 99 de 1993 fija la competencia en materia sancionatoria, entre otras autoridades al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para la imposición y ejecución de las medidas de policía, preventivas y sanciones establecidas en la Ley, al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada.

De conformidad con el artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003 la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que tiene dentro de sus atribuciones el ejercicio de las funciones policivas y sancionatorias en los niveles central, regional y local (Numeral 12 del artículo 19 del Decreto Ley 216 de 2003).

El Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, es una de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que fue declarado como Reserva Nacional mediante la Ley 52 de 1948, y con posterioridad el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1989 del 1º de septiembre de 1989, lo declaró como Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, e igualmente declaró el Área de Manejo Especial de la Macarena, incluyendo en ella el área perteneciente al Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena.

Teniendo en cuenta que el objeto de la presente investigación es determinar si son constitutivas de infracción ambiental las actividades de aspersión aérea con glifosato, realizadas en el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales es la autoridad ambiental competente para adelantar la investigación dentro del proceso sancionatorio correspondiente.

2. Material probatorio recaudado

Obra dentro del expediente el siguiente material probatorio:

1. Oficio No. 1546 DIRAN/ARECI de 21 de septiembre de 2006 radicado bajo el número 008693 de 25 de septiembre de 2006, mediante el cual la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional remite información solicitada en el artículo 2º del Auto No. 063 de 18 de agosto de 2006 relacionada con:
 - Fecha de inicio y terminación de las operaciones de aspersión al interior del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena informando que se desarrollaron entre el 4 de agosto y el 13 de agosto de 2006.
 - Reportes diarios de avance de las tareas de aspersión para lo cual anexa copia de los poligramas de aspersión del número 184 al 193.
 - Líneas de vuelo registradas durante el desarrollo de las operaciones de aspersión para la erradicación.
 - Cronograma de actividades previstas por la Policía Antinarcóticos a futuro derivadas de las operaciones de aspersión con glifosato al interior del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, así:

| Fecha | Actividad |
|----------------------|---|
| 4 de agosto de 2006 | Inicio de operaciones de aspersión a cultivos de coca al interior del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena |
| 9 de agosto de 2006 | Toma de muestras de suelo y agua antes e inmediatamente después de la aspersión para la detección de trazas de glifosato y AMPA |
| 31 de agosto de 2006 | Toma de muestras de suelo y agua a LOA 22 días después de la aspersión para la detección de trazas de glifosato y AMPA |

| | |
|----------------------|--|
| 27 de agosto de 2006 | Misión de verificación de las operaciones de aspersión |
| 9 de octubre de 2006 | Si se justifica de acuerdo a los resultados de detección de glifosato y AMPA de las muestras anteriores, toma de muestras de suelo y agua los 60 días de aspersión |
| Diciembre de 2006 | Detección de cultivos ilícitos |

De otra parte, en el mismo escrito, el Director Antinarcóticos señala que:

“El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión área con glifosato –PECIG-, no vulnera el artículo 336 del Decreto 2811 de 1974 (...) por las siguientes razones:

a. El Glifosato no es de acción residual, teniendo en cuenta los diferentes estudios realizados sobre la materia.

b. Los resultados obtenidos de los procesos de verificación y monitoreo ambiental realizados desde el año 2003 hasta abril de 2006, donde se han tomado 140 muestras de suelo y 45 muestras de agua para determinación de residuos de glifosato y AMPA, en los diferentes biomas caracterizados en el país, han arrojado la no detección de trazas de glifosato y/o AMPA, posiblemente porque la mezcla durante las operaciones de aspersión queda adherida al follaje del cultivo de coca objeto de control.

Tampoco se ha encontrado ninguna correlación entre los residuos de glifosato en el suelo y las características físicas o químicas del mismo que pudieran sugerir posibles efectos adversos causados por el herbicida.

c. El estudio realizado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en respuesta a la solicitud formulada por el Gobierno de Colombia, denominado Estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el Herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente, concluye: “Las aplicaciones de glifosato están bien caracterizadas. Se usa equipo que es el de última generación. Los sitios de las aplicaciones y las áreas asperjadas están bien documentadas (...) El comportamiento ambiental del glifosato está bien caracterizado y, bajo las condiciones de uso en el programa de erradicación en Colombia, ni persistirá, ni se acumulará, ni se biomagnificará en el ambiente”.

Así mismo, en el documento presentado, se informa como se dio cumplimiento a los condicionamientos establecidos en la Resolución 015 de 5 de agosto de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Finalmente, con el documento, se anexan las actas No. 038 y 041 de toma de muestras de agua y suelo realizadas el 9 de agosto y el 31 de agosto de 2006, respectivamente.

2. Oficio No. 1494 ARECI/JEFAT de 9 de noviembre de 2006 radicado bajo el número 10385 de 10 de noviembre de 2006, mediante el cual se anexa disquette con la información de líneas de vuelo, (con carácter de información reservada).
3. Oficio 2042 DIRAN/ ARECI de 21 de noviembre de 2006, radicado el 22 de noviembre de 2006 mediante el cual se hace entrega del informe técnico de seguimiento y monitoreo ambiental de las operaciones de aspersión de cultivos

ilícitos de coca detectados al interior del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, y que de conformidad con el Director Antinarcóticos concluye que:

“(...) El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato –PECIG-, no vulneró el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establecido mediante el Decreto 2811 de 1974 (...) por las siguientes razones:

Los resultados de las muestras de suelo y agua tomadas inmediatamente y a los 28 días, después de la aspersión no arrojaron trazas de glifosato y/o AMPA, lo que indica que bajo las condiciones que opera el Programa de Erradicación, la mezcla empelada a base de Glifosato queda adherida al follaje de las plantas y no llega al suelo y/o agua, así mismo es absorbido por la planta originando muerte y no se disipa y transporta al suelo. Este comportamiento confirma que el Glifosato no tiene efecto residual.

El objeto de la ejecución de las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato, presentaba un alto impacto negativo derivado del establecimiento de cultivos ilícitos de coca, tales como la tala, deforestación, construcción de vías y viviendas, introducción de químicos de diferentes toxicidades, contaminación de suelo y agua por el uso y abandono de sustancias y envases de químicos, además del minado con explosivos de los lotes de coca para evitar la erradicación manual (...).”

El informe elaborado en el mes de noviembre de 2006 tenía por objeto: *“(...) medir y evaluar los impactos reales ocasionados sobre el medio ambiente, en especial sobre suelos agua y cobertura vegetal, así como determinar la magnitud de los residuos de glifosato y su metabolito AMPA en suelo y agua, su posible relación con las propiedades fisicoquímicas de los mismos”*

En el informe se plantea: 1. La metodología (Selección del lote de coca a muestrear y monitorear; toma, embalada y rotulada de muestras; frecuencia de muestreo; protocolo de cadena y custodia), 2. Características ambientales del área del monitoreo (suelos, ecosistema) 3. Análisis situacional, que incluye registro fotográfico del área afectada por cultivos ilícitos y por la explosión de artefactos, entre otras, 4. Resultados, 5 Conclusiones.

Es importante señalar que en el capítulo de resultados se presentan los resultados arrojados de Glifosato y AMPA en suelo y agua, antes, durante y a los 28 días con el cual se *“puede observar que no hay detección de trazas de glifostato y AMPA (...).”* En cuanto a los análisis físicoquímicos se anexan los resultados del laboratorio Instituto Geográfico Agustín Codazzi y finalmente, respecto a la cobertura vegetal el informe señala: *“(...) Después de los 28 días de la aspersión se realizó una evaluación y se encontró que el área asperjada con glifosato se presentó una alta eficacia de control de coca y se inició un proceso de recuperación vegetal”.*

4. Concepto Técnico de fecha 14 de septiembre de 2007 del cual se destacan los siguientes apartes:

“(...) Según la información entregada por la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, se realizaron entre las fechas arriba mencionadas, actividades de aspersión de glifosato y cosmoflux sobre cultivos de uso ilícito al interior del Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena.

*Por tanto, es la misma Policía Antinarcóticos la que dentro de las pruebas remitidas y que reposan en el expediente, demuestra que **efectivamente se realizó el vertimiento de una sustancia tóxica como lo es el glifosato, producto que comercialmente se reconoce como de baja toxicidad.***

*Por otra parte la información suministrada por la misma Dirección Antinarcóticos en las líneas de vuelo que ubican espacialmente los sitios específicos donde se vertió la mezcla, muestra cómo dicho **vertimiento se hizo en su totalidad sobre áreas previamente detectadas con cultivos ilícitos, con lo cual no se alteraron los ecosistemas prístinos, sino en aquellos ya alterados por los cultivos de coca.***

*(...) Atendiendo a los resultados de este monitoreo y según lo demuestran los resultados del análisis de laboratorio que tiene por objeto identificar o detectar trazas de glifosato y/o su metabolito ácido aminometilfosfónico (AMPA) para encontrar residualidad, **dichas trazas no fueron detectadas.***

*Igualmente los resultados de las muestras de agua tomadas en el lote asperjado con glifosato y cosmoflux, revela que 28 días después de la **aspersión tampoco se detectan trazas de los dos compuestos anteriormente mencionados(...)***

Por otra parte, conforme con el concepto de 14 de septiembre de 2007 se aclara que:

“(...) los parámetros de residualidad han sido definidos a partir de estudios previos desarrollados en otro tipo de zonas distintas a áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales son lugares de excepcional biodiversidad que las hace sensiblemente distintas a cualquier otra zona del país.

Ante la imposibilidad de contar con un estudio comparativo previo específico que aclare los márgenes de residualidad de glifosato y cosmoflux en áreas con las condiciones especiales de los Parques Nacionales, por principio de precaución, se opta por basarse en los análisis que adelanta la Policía Nacional dando cumplimiento al plan de manejo”.

De otra parte, el concepto técnico señala que: *“Dadas las condiciones de seguridad que se dieron durante y en los días posteriores a las actividades de aspersión con glifosato y cosmoflux, **fue imposible para la Unidad de Parques desarrollar muestreos adicionales en campo que pudieran dimensionar algún tipo de efecto negativo o daño en los ecosistemas naturales, distinto al que es posible monitorear a través del seguimiento a las muestras de suelo tomadas en el marco de lo dispuesto en el plan de manejo que para las operaciones del PECIG aprobó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.***

Es importante anotar que la Unidad de Parques participó del muestreo realizado el día 31 de agosto de 2006 el cual debido a las condiciones de orden público debió realizarse en medio de un complejo dispositivo de seguridad coordinado entre Ejército, Fuerza Aérea y Policía Nacional que implicó desplazamiento al sitio en helicópteros en una operación contra el reloj en la cual solamente se contó con 6 minutos para la toma de las muestras de agua y suelo definidas en el plan de manejo aprobado para el PECIG (...)”

Finalmente, el concepto técnico concluye:

“En conclusión, desde el punto de vista técnico se concluye que por falta de información técnico y científica, resultado de la imposibilidad en su momento de realizar muestreos adicionales propios de un área de excepcionales condiciones de

suelo, agua, flora y fauna como lo es el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena, para identificar trazas de glifosato y AMPA en muestras de suelo y agua al interior de esta área protegida, el concepto se remite a concluir que no se da la residualidad de los productos químicos utilizados en las operaciones de aspersión aérea adelantadas en el mes de agosto de 2006.

*También se concluye que a partir de la información suministrada por la Policía Nacional, **no es posible determinar la posible perturbación a los ecosistemas protegidos del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena a partir de los resultados de los análisis de residualidad**".*

3. Valoración Probatoria

Las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales, como es el caso del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, son áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, por tal razón, de protección estricta y su régimen se encuentra establecido tanto en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) como en el Decreto reglamentario 622 de 1977.

En este sentido, el Decreto Ley 2811 de 1974, en su artículo 336 consagra un régimen de prohibiciones en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

" (...)

b) El vertimiento, introducción, distribución, uso y abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.

c) La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada."

Dichas prohibiciones se encuentran recogidas en el Decreto 622 de 1977, reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el artículo 30, numerales 1 y 2.

En el caso que nos ocupa, existe prueba documental que se encuentra relacionada en el capítulo de material probatorio, del vertimiento tóxico con el herbicida glifosato (comercialmente reconocido como de baja toxicidad) dentro del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, como consecuencia de las operaciones de aspersión aérea sustitutas de la erradicación manual de cultivos ilícitos ante las causas de orden público y sus consecuencias relacionadas con la integridad personal de quienes se encontraban realizando conjuntamente dicho programa. Sin embargo, no se pudo comprobar si el vertimiento pudo llegar a perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos; en efecto, de conformidad con el concepto técnico de 14 de septiembre de 2007, lo que se encuentra probado en el plenario es que el vertimiento se hizo en su totalidad sobre áreas previamente detectadas con cultivos ilícitos, con lo cual no se alteraron los ecosistemas prístinos, sino en aquellos ya alterados por los mismos cultivos de coca.

Adicionalmente, el concepto referido destaca que: "(...) *dadas las condiciones de seguridad que se dieron durante y en los días posteriores a las actividades de aspersión con glifosato y cosmoflux, **fue imposible** para la Unidad de Parques desarrollar muestreos adicionales en campo **que pudieran dimensionar algún tipo de efecto negativo o daño en los ecosistemas naturales**, distinto al que es posible monitorear a través del seguimiento a las muestras de suelo tomadas en el marco de*

lo dispuesto en el plan de manejo que para las operaciones del PECIG aprobó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...)”.

Así las cosas, de lo anterior, resulta un grado de incertidumbre frente a la tipicidad de la conducta consignada en el literal b) del Artículo 336 del Decreto Ley 2811 de 1974, y la consecuente responsabilidad de la misma, ya que las razones de orden público impidieron complementar las pruebas arribadas al proceso con otras adicionales, como muestreos en campo que permitieran determinar y cuantificar los efectos dañinos a los ecosistemas.

Por otra parte, y en lo que respecta a la conducta descrita en el literal c) del artículo 336 del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se resalta que si bien es cierto existen unos parámetros de residualidad, estos han sido definidos a partir de estudios previos desarrollados en otro tipo de zonas distintas a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales por la particularidad de los valores naturales, culturales, históricos, etc, que en ellas se conservan, preservan, protegen y perpetúan, son lugares de excepcional biodiversidad que las hace sensiblemente distintas a cualquier otra zona del país.

No obstante lo anterior, y como quiera que los investigados no pueden verse enfrentados a un tema de inseguridad jurídica, al no encontrarse definido para el caso de las áreas de Parques Nacionales Naturales los parámetros de residualidad, nos llevaría a aplicar los contenidos en el plan de manejo del PECIG, pero estos no apuntan a las áreas del sistema de parques nacionales naturales.

En este orden de ideas, conforme a los resultados allegados al plenario, no se evidenciaron trazas de glifosato y AMPA durante los muestreos realizados los días 9 y 31 de agosto del año inmediatamente anterior.

Siendo estos los resultados del análisis del material probatorio, la administración se ve obligada a evaluar legalmente si hay mérito para no continuar con la investigación iniciada mediante el Auto No. 063 de 18 de agosto de 2006, a través de la figura de la cesación de procedimiento.

4. Cesación de Procedimiento

Sea lo primero recordar que nuestro Estado de Derecho ha incorporado en la norma de normas, el derecho fundamental del debido proceso que reza en su artículo 29:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa...a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra...”

“Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”

Este derecho fundamental como bien lo reiteran varios tratadistas tiene como fin

primordial, el respeto por los derechos esenciales mínimos de un individuo que se vea sometido a un proceso del cual pueda obtenerse una sanción o una pena, que solo la puede imponer ya una autoridad judicial ora una autoridad administrativo, por tanto es claro que el debido proceso se aplica no solo a los procesos judiciales sino también a los procesos administrativos, como el que aquí se ventila, de interés de la Unidad de Parques y por ende, como autoridad pública ambiental que es, debe acatar el debido procesos en los trámites sancionatorios a su cargo.

La Corte Constitucional ha señalado con respecto al debido proceso que: *“Comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentra el principio de legalidad (nemo iudex, seni lege), el principio del juez natural o el juez legal, el principio de favorabilidad penal y el principio de presunción de inocencia, todos los cuales en estricto rigor responden mejor a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales. El artículo 29 de la Carta contempla, además, otros derechos que se entienden contenidos en el núcleo esencial del derecho al debido proceso, como son el derecho de defensa, el derecho de asistencia de un abogado, el derecho a un debido proceso sin dilaciones justificadas, el derecho a presentar y controvertir pruebas, el derecho a impugnar la sentencia condenatoria y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”* (Sentencia T-474 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes).

En ese orden de ideas de la jurisprudencia, se entiende que cuando el Estado hace uso de la acción sancionatoria, caso la Unidad de Parques, cuando adelanta los procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental, debe respetar todos esos postulados que integran o forman parte del debido proceso.

Frente a estos señala además la Corte Constitucional: *“Las normas administrativas de naturaleza disciplinaria deben ser aplicadas teniendo en cuenta el debido proceso y las garantías mínimas que de allí se derivan. La potestad punitiva del estado en materia administrativa...no puede desconocer los principios de legalidad, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción”* (Sentencia T-097 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes).

En concreto, el procedimiento que ha de observar la Unidad de Parques para sancionar infracciones ambientales no es otro que el establecido por la Ley 99 de 1993 en su artículo 85 parágrafo 3º, o sea el consagrado en el Decreto 1594 de 1984 artículos 197 y s.s.

Ahora como se venía diciendo, la administración debe respetar al interior de los procesos administrativos sancionatorios, los postulados que conforman el debido proceso, entre estos, se tiene **el principio de la presunción de inocencia**, en el entendido que una persona es ajena a la comisión de infracciones administrativas hasta tanto la administración a través de sus operadores no desvirtúe con pruebas fehacientes la presunción en mención, esto es que rompa ese ropaje que tiene el investigado y demuestre que este se encuentra incurso en la comisión de una infracción establecida en la Ley, haciendo cambiar su situación presunta de inocente a una situación cierta de responsable.

La presunción de inocencia se debilita a través de las pruebas aportadas y legalmente allegadas al proceso sancionatorio y se desvirtúa con el acto administrativo que establece la sanción y señala responsable a la persona infractora, desde luego y se reitera sustentado en todo el acervo probatorio.

Sobre la aplicación del principio de la presunción de inocencia en la actividad sancionatoria señala la Corte Constitucional : *“El principio de presunción de inocencia impone que **la carga de la prueba corresponda a los acusadores y que para desvirtuarla sea necesario que la prueba practicada ha tenido lugar en un juicio, con todas las garantías procesales y formalidades previstas...La culpabilidad debe ser probada bajo las condiciones establecidas en el debido proceso. Cualquier enunciado con pretensión de veracidad establecido por fuera de las formas procesales que protegen el derecho de defensa, es una veracidad espuria que no tiene validez, así cuente la convicción del juzgador o incluso con la verdad real. Mientras estos supuestos no hayan sido respetados, el investigado continuará gozando del beneficio de la presunción de inocencia”*** (Sentencia T-097 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes) (negrilla por fuera de texto)

*“En este orden de ideas, con la consagración de la presunción de inocencia como derecho fundamental constitucional extensivo a toda disciplina sancionadora se busca vincular a las autoridades que, en ejercicio de sus funciones, impongan sanciones de cualquier índole. De esta forma, **se quiere evitar la presencia de actuaciones arbitrarias, en las cuales el funcionario unilateralmente imponga la sanción, y que la presunción de inocencia que establece la Constitución sólo sea desvirtuada a través de un proceso en donde el sindicado tenga posibilidad de ejercer su derecho de defensa en debida forma”*** (Sentencia T-581 de 1992 M.P. Ciro Angarita). (negrilla por fuera de texto)

Entonces, en ese sentido jurisprudencial, a la autoridad ambiental le corresponde demostrar en forma fehaciente la comisión de la infracción a las normatividad legal, debidamente sustentado en pruebas, luego de un trámite ajustado a la ley, para desvirtuar la presunción de inocencia que se toma desde el inicio del proceso como cierta y valedera.

Descendiendo al caso concreto, se tiene que la Unidad de Parques, como autoridad ambiental y con fundamento en el procedimiento sancionatorio consagrado en el Decreto 1594 de 1984 por remisión de la Ley 99 de 1993, hizo uso de su facultad legal policiva y sancionatoria y abrió investigación administrativa ambiental contra la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y LA DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL, por presunta infracción a las normas que regulan a las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, entre estas el Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, con ocasión a la actividad de aspersión con glifosato y cosmoflux, desplegada sobre dicha área protegida para eliminar los cultivos ilícitos de coca, que se habían extendido a su interior.

Dentro del proceso sancionatorio, y conforme se señala en el acápite de valoración de las pruebas, la Unidad de Parques como autoridad ambiental hizo lo que está a su alcance y recopiló el material probatorio que la pudiera conducir a clarificar los hechos y determinar con certeza la ocurrencia de los mismos en cabeza de quienes están siendo procesados administrativamente, la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y LA DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICIA NACIONAL. Sin embargo, por razones ajenas a la administración ambiental, esto es, las condiciones de seguridad que se dieron durante y en los días posteriores a las actividades de aspersión con glifosato y cosmoflux , se hizo imposible la toma de muestreos adicionales en campo que pudieran dimensionar algún tipo de efecto negativo o daño en los ecosistemas naturales, distinto al que es posible monitorear a través del seguimiento a las muestras de suelo tomadas en el marco de lo dispuesto en el Plan de Manejo que para las operaciones del PECIG aprobó el Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conforme lo señala el concepto técnico UP-SUT-14 de septiembre de 2007, obrante en el proceso, el cual a su vez resalta que la Unidad de Parques participó del muestreo realizado el día 31 de agosto de 2006, pero que dicho ejercicio se hizo contra reloj, esto es que se dispuso solo de seis (06) minutos para la toma de muestras de agua y suelo definidas en el plan de manejo aprobado para el PECIG, debido a las condiciones de orden público, que obligó a realizar el monitoreo en ese corto lapso de tiempo y en medio de un complejo dispositivo de seguridad, coordinado entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, pues es de tener en cuenta que la aspersión aérea se realizó en sustitución de la erradicación manual de cultivos ilícitos que trajo como consecuencia los acontecimientos de conocimiento público, el funesto saldo de 24 muertos, 48 heridos entre policías, militares y erradicadores, así como la desactivación de 228 minas antipersonal y 7 casas bomba, exponiendo la vida e integridad del personal comprometido y limitando las operaciones de erradicación., tal y como da cuenta el informe *“Seguimiento y Monitoreo Ambiental de la Operación de Aspersión para la erradicación de cultivos ilícitos de coca dentro del área del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato-PECIG, Noviembre-2006”*, arribado al proceso con oficio No.2042 del 21 de noviembre de 2006 y radicado de la Unidad de Parques No.010744 del 22 de noviembre de 2006.

Así las cosas, esas circunstancias exógenas y de fuerza mayor que limitaron complementar el material probatorio, con muestreos adicionales en campo dentro de un tiempo viable que permitiera preservar la cadena de custodia de la prueba en la escena de los hechos, nos llevan a determinar que no hay certeza para imputar cargos y por ende un grado de responsabilidad a la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y LA DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICIA NACIONAL, en la ocurrencia de las infracciones ambientales que dieron lugar a la apertura de la investigación.

De manera tal, que en aras al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política de 1991, esa incertidumbre no la puede llevar a costas las agencias infractora mencionadas, so pretexto de una deficiencia en el material probatorio, no por causa de la Unidad de Parques sino ajenas a la misma, por circunstancias de fuerza mayor, como las de orden público ya anotadas que permearon el lugar de los hechos, sino que por el contrario, esa falta de certeza que lleva a la incertidumbre en relación a la imputación los cargos y por ende un grado de la responsabilidad en la ocurrencia de infracción ambiental, debe ser favorable a los encartados en el proceso.

Así las cosas es claro que toda duda en proceso sancionatorio ha de resolverse a favor de los procesados, afirmación que se desprende del principio del *“In dubio Pro Reo”*, que como lo sostienen varios doctrinantes es un legado del derecho penal al derecho administrativo sancionatorio.

Por cuanto es de tener presente que en todo proceso de corte punitivo, como lo es el proceso sancionatorio ambiental, debe recoger el resultado de una investigación que no deje duda alguno respecto a la tipicidad del hecho y en consecuencia de la responsabilidad y de la realización de la infracción y por ende esa certeza debe verse reflejada en el proceso a través de todo el material probatorio arribado al mismo.

La Corte Constitucional al respecto señala: *“El in dubio pro reo emana de la presunción de inocencia, pues esta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado. Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar*

conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la administración decide ejercer la potestad sancionadora tiene que cumplir con el deber de demostrar que **los hechos en que se basa la acción están probados** y que la autoría o la participación en la conducta tipificada como infracción disciplinaria es imputable al procesado” (Sentencia C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria) (negrilla fuera de texto)

En ese sentido y no habiendo certeza para determinar al final de un proceso la responsabilidad en la infracción ambiental, el procedimiento sancionatorio consagrado en el Decreto 1594 de 1984 consagra en su artículo 204, la figura de cesación del procedimiento cuando se dan entre otros presupuestos, “...*que el procedimiento sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse*”.

Bajo este presupuesto, los procesos punitivos no pueden proseguirse bien, por la muerte del implicado, la prescripción de la acción, la cosa juzgada, la resolución de la duda o In dubio pro reo, entre otras.

En el caso sub examine, y conforme se argumentó anteriormente, las pruebas recopiladas en el proceso, y la falta de su complementariedad por las causas de fuerza mayor antes expuestas (orden público) aún latente, hacen improcedente imputar cargos a los investigados, por la misma falta de certeza en los hechos que no permitieron determinar si el vertimiento mezcla de glifosato y cosmoplux, pudo causar daño a los ecosistemas del Parque, y generar efectos residuales, lo que nos lleva aplicar a favor de estos el principio de la resolución de la duda. En consecuencia es viable legalmente cesar el procedimiento contra la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y LA DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICIA NACIONAL.

Que por lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Ordenar la CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO iniciado contra DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES y LA DIRECCIÓN ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- Ordenar la notificación del contenido de la presente Resolución a la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, a LA DIRECCIÓN ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL, y a la doctora DIANA MILENA MURCIA, integrante del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”.

PARÁGRAFO: La notificación se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 204 del Decreto 1594 de 1984, en armonía con los artículos 44 y 45 del C.C.A

ARTÍCULO TERCERO.- Ordenar la publicación de la presente resolución en la Gaceta Oficial Ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución procede recurso de reposición ante la Directora General de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de apelación, directamente o como subsidiario del de reposición ante el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que deberá interponerse por escrito dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación con el lleno de los requisitos señalados en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,

Dado en Bogotá, D.C., a los

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Directora General

RESOLUCION NÚMERO 0222 del 24 septiembre de 2007 Hoja No. 14

Exp. 03-06Sancionatorio
Proyectó: Claudia Mateus G/ Norma Constanza Niño
Revisó: Norma Constanza Niño- Coordinadora Grupo Jurídico
Constanza Atuesta- Dirección

Misdocumentos/ cesación de procedimiento/ cesación Dirección Nacional de Estupefacientes