



**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO  
(006)**

Santiago de Cali, (15) de Diciembre de dos mil trece (2013)

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN  
PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS  
DETERMINACIONES”.**

El Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales, en ejercicio de la función policiva y sancionatoria que le ha sido conferida mediante el Decreto 3572 de 2011 y la Ley 1333 de 2009, y la Resolución 0476 del 28 de Diciembre de 2012 y,

**CONSIDERANDO**

**Competencia**

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 3572 del 27 de Septiembre de 2011, Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una unidad adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible que tiene a su cargo la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Que el Decreto ibídem establece en el artículo 2 en el numeral 13 que a Parques Nacionales Naturales le corresponde ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

Que mediante la Resolución 0476 del 28 de Diciembre de 2012 expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia y publicada en el diario oficial el día 05 de Marzo de 2013, se le otorgó la potestad a los Directores Territoriales en materia sancionatoria para conocer en primera instancia los procesos sancionatorios que se adelanten por infracciones a la normatividad ambiental y por los daños ambientales que se generen en las áreas protegidas asignadas a la Dirección a su cargo, para lo cual expedirá los actos administrativos de fondo y de trámite que se requieran.

Que el **PARQUE NACIONAL NATURAL UTRÍA** fue delimitado y declarado mediante el Acuerdo 052 del 04 de Diciembre de 1986, perfeccionado mediante la firma de la Resolución Ejecutiva N° 190 del 19 de Octubre de 1987, la cual consagra en su artículo primero: “Con el objeto de conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos, delimitase y resérvese un área de cincuenta y cuatro mil trescientas (54.300) hectáreas de superficie aproximada, que se denominará **Parque Nacional Natural Utría, ubicado dentro de las jurisdicciones municipales de Bahía Solano, Bojayá, Alto Baudó y Nuquí, en el Departamento del Chocó**”. (La negrilla es propia).

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

Que la Constitución Política de 1991 en su artículo 4 inciso segundo establece: "Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades".

Que a su vez establece en su artículo 79 que *es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*, y en su artículo 80 consagra que:

*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, **deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.** Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*" (La negrilla es propia).

Que para la protección y conservación del medio ambiente en Colombia, se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental por medio de la expedición de la Ley 1333 del 21 de Julio de 2009.

Que el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 establece la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, manifestando que le corresponde ejercer esta potestad a Parques Nacionales Naturales de Colombia entre otras entidades.

Que el artículo 5º íbidem considera **infracción en materia ambiental** toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales vigentes. En el mismo artículo se manifiesta que para configurar la responsabilidad civil se deben configurar el daño, el hecho generador y el vínculo causal entre ellos.

Que las infracciones ambientales están claramente determinadas en el Decreto 622 de 1977, reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales, éste dispuso entre otras funciones administrativas "regular en forma técnica el manejo y uso de los Parques Nacionales Naturales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Fauna, Santuarios de Flora y Vías de Parque".

## 1. ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Mediante informe de visita de control y vigilancia de fecha 05 de Noviembre de 2012, realizado por el grupo operativo del PNN Utría, se pudo establecer que en el Sector de San Pichí, Municipio de Nuquí, jurisdicción del PNN Utría, la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo identificada con el alias de "Chachita" se encontraba construyendo una estructura nueva para vivienda.

**SEGUNDO:** La construcción de la vivienda es de tipo palafítica, de un piso, y se está adelantando con materiales de madera de nispero, guayabillo y cedro huina aserrada y cubierta de zinc según consta en los folios 3, 4, 7, 8 y 15 del expediente. El área de construcción es de aproximadamente ciento ochenta metros cuadrados (180 m2) según informe y registro fotográfico.

**TERCERO:** El día 12 de Diciembre de 2012 mediante el Auto N° 005 se impuso medida preventiva de suspensión de obra o actividad, consistente en la interrupción, cesación y suspensión de actividades encaminadas a la construcción de una vivienda en el predio ubicado en la Playa San Pichí, en el Municipio de Nuquí, jurisdicción del PNN Utría.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

**CUARTO:** La señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo recibió la citación para notificación del Auto N° 005 el día 14 de Diciembre de 2012 y se notificó personalmente del contenido de dicho auto el mismo día.

**QUINTO:** La señora Martínez Caizamo presentó un oficio como contestación a la medida preventiva el día 22 de Diciembre de 2012. Dentro del contenido de dicho oficio, la señora Martínez hace una consideración en los siguientes términos:

*CONSIDERACIÓN PARTICULAR Y/O PERSONAL. Sea, lo primero señalar que el día 03 de agosto de 1.987, ISAURO CAIZAMO MORENO, identificado con la cédula de ciudadanía número 4'850.081 de Nuquí, a través de la escritura pública N° 204 del Círculo notarial de Nuquí se le reconoció la condición de poseedor de las mejoras, en la ensenada de Utría en una parte denominada San Pichí; el poseedor ISAURO CAIZAMO MORENO, ha ejercido la posesión en forma por demás pacífica y pública, sembrando plantaciones de banano, plátano, cacao, borjón, chontaduro, etc, etc.*

*Dicha posesión ejercida por CAIZAMO MORENO, se conoce con el nombre de "ARENOSA", debidamente alinderada, así: por el NORTE, con terreno de PEDRO CAIZAMO, por el SUR, con terrenos de la Nación, por el ORIENTE, con terrenos de la Nación, por el OCCIDENTE con la playa del mar pacífico.*

*Como puede apreciarse, la construcción que se está adelantando se encuentra dentro del área que actualmente posee el señor ISAURO CAIZAMO MORENO, reconocido como tal por escritura pública debidamente registrada en la oficina de notariado y registro de la ciudad de Quibdó, bajo la matrícula N° 186-0001933, por lo que, a pesar que tal y como lo señala el artículo 5 del mencionado auto, que no procede recurso alguno, **le pido a usted reconsiderar la medida preventiva impuesta, teniendo en cuenta, además, que las normas fulcro y soporte del mencionado auto resultan ser posteriores al derecho hoy legítimo de propiedad que sobre la franja de terreno donde se está construyendo ejerce el señor ISAURO CAIZAMO MORENO.** (La negrilla es propia).*

**SEXTO:** Como anexos a la contestación dada por la señora Martínez, se tiene copia de la escritura N° 204 del 03 de diciembre de 1.987 y del registro de matrícula inmobiliaria N° 186-0001933.

**SÉPTIMO:** En el oficio y la escritura pública presentados por la señora Martínez, se evidencia que el poseedor del terreno donde se está efectuando la construcción de la vivienda es el señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con la cédula de ciudadanía número 4.850.081 de Nuquí, el cual es uno de los tíos de la señora Ruth Martínez Caizamo, siendo entonces necesaria su vinculación al presente proceso administrativo sancionatorio ambiental.

**OCTAVO:** Mediante visita realizada al lugar de comisión de la presunta infracción el día 20 de Enero de 2013 por el Grupo Operativo del PNN Utría, se pudo determinar que la medida preventiva de suspensión de obra o actividad impuesta en el Auto N° 005 del 12 de Diciembre de 2012 se acató y que por ende la construcción de la vivienda se había interrumpido.

**NOVENO:** La Jefe de Área Protegida del PNN Utría aperturó investigación sancionatoria y formuló cargos contra la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo identificada con cédula de ciudadanía N° 26.362.650 de Nuquí por ser la ejecutora directa de la obra, y al señor Isauro Caizamo Moreno identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí por su falta en el cuidado del predio sobre el que se realiza la construcción, siendo el poseedor legalmente reconocido de dicho predio. Tal actuación se expidió mediante el Auto N° 001 del 23 de Enero de 2013.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

El cargo formulado fue:

- a) Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, vulnerando con ello el numeral 8 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977.

**DÉCIMO:** Los funcionarios entregaron la citación para notificación del Auto N° 001 del 23 de Enero de 2013 a la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y al señor Isauro Caizamo Moreno el día 28 de Enero de 2013, y además entregaron copia del mismo Auto ese día. La señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y el señor Isauro Caizamo Moreno no firmaron la recepción de estos documentos, como consta en los folios 32, 33, y 34 del expediente sancionatorio.

**DÉCIMO PRIMERO:** El día 14 de Febrero de 2013 se presentó un poder especial otorgado por la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y el señor Isauro Caizamo Moreno al abogado Rafael Antonio Salas Muñoz, para que éste último presentara los descargos por escrito frente a los cargos formulados en el Auto N° 001 del 23 de Enero de 2013.

**DÉCIMO SEGUNDO:** El mismo día 14 de Febrero de 2013 se presentaron los descargos frente a los cargos formulados en el Auto N° 001 del 23 de Enero de 2013.

**DÉCIMO TERCERO:** Al no haberse surtido la notificación personal en debida forma, se adelantó la notificación por aviso, la cual se realizó el día 23 de Marzo de 2013, y se admitió la presentación en tiempo de los descargos que habían sido presentados el día 14 de Febrero de 2013.

**DÉCIMO CUARTO:** Mediante el Auto N° 002 del día 10 de Abril de 2013 el Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales aperturó el período probatorio y tomó otras determinaciones dentro del proceso sancionatorio en mención.

**DÉCIMO QUINTO:** El día 22 de Abril de 2013 se envió por correo certificado la citación para notificación del Auto N° 002 del día 10 de Abril de 2013 al abogado Rafael Antonio Salas Muñoz, la cual fue entregada en la oficina del mencionado abogado el día 26 de Abril de 2013 en la ciudad de Bogotá D.C.

**DÉCIMO SEXTO:** Ante la no presentación del apoderado de los presuntos infractores en el término de los cinco (5) días hábiles a partir de la recepción de la citación para notificación del Auto N° 002 del día 10 de Abril de 2013, se procedió a realizar la notificación por aviso de dicho acto administrativo de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dicha notificación por aviso se surtió el día martes 28 de Mayo de 2013 puesto que el oficio de notificación fue recibido en la oficina del abogado el día lunes 27 de Mayo de 2013, tal y como consta en el certificado emitido por la empresa de servicios postales en el folio 71 del expediente.

**DÉCIMO SÉPTIMO:** El día 20 de Junio de 2013 se realizó la diligencia testimonial de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo, la cual había sido ordenada en el artículo octavo del Auto N° 002 del 10 de Abril de 2013. Dicha diligencia se llevó a cabo en el Municipio de Nuquí, Departamento del Chocó.

**DÉCIMO OCTAVO:** Mediante el Auto N° 002 del 22 de Julio de 2013 el Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales cerró el período probatorio dentro del proceso sancionatorio en curso.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 2.1. Parques Nacionales Naturales de Colombia - Consideraciones

Mediante la expedición del Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" (en adelante CNRNR) se definió en el artículo 327 el sistema de Parques Nacionales como:

*"Se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran".*

Que el CNRNR establece en su artículo 328 que las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales Naturales son:

"a) Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;

b) La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para:

- 1) Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;
- 2) Mantener la diversidad biológica;
- 3) Asegurar la estabilidad ecológica, y

c) La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad".

Que en ese orden de ideas, el artículo 331 del Decreto Ley ibídem consagra en el literal a) del artículo 331 que **En las áreas de los Parques Nacionales Naturales, sólo están permitidas las actividades de CONSERVACIÓN, DE RECUPERACIÓN Y CONTROL, INVESTIGACIÓN, EDUCACIÓN, RECREACIÓN Y DE CULTURA.**

Que el artículo 332 del Código ibídem desarrolla la anterior estipulación así:

"...Las actividades permitidas en las áreas de Sistemas de Parques Nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: **a) De conservación:** son las actividades que contribuyen al mantenimiento en estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; **b) De investigación:** son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; **c) De educación:** son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; **d) De recreación:** son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del Sistema de Parques Nacionales; **e) De cultura:** son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y **f) De recuperación y control:** son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan".



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

El Código además consagra en el párrafo 2 del artículo 334 que: **"También compete a la administración ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema"**.

Ahora bien, en las áreas que componen los Parques Nacionales Naturales hay un catálogo de prohibiciones que se encuentran contenidas en varias normas ambientales, encontrándose una primera regulación en ese sentido en el artículo 336 del CNRNR.

Posteriormente, mediante el Decreto 622 del 16 de marzo de 1977 se reglamentó parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Código de Recursos Naturales referente al «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959.

Concretamente el tema de prohibiciones fue reglado en el capítulo IX del Decreto ibídem en sus artículos 30 y 31, de este modo:

**Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales,** entre las que se destacan:

*8. Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

A su vez en el artículo 31 se determinan una serie de conductas que puedan traer como consecuencia la alteración de la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

## **2.2. Del derecho administrativo sancionador y de la potestad sancionadora de la administración**

La Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010 MP Jorge Iván Palacio Palacio señala las disposiciones constitucionales que son el pilar del derecho administrativo sancionador, de esta forma:

*Como normatividad constitucional que soporta el derecho administrativo sancionador, pueden mencionarse: (i) El artículo 2º, al establecer que "son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; [...] asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares." Sobre el particular, esta Corte ha indicado que "el ejercicio de la función pública encomendada a la administración implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente al incumplimiento de tales mandatos." (ii) El artículo 4º al consagrar el "deber de acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades" y el artículo 6º al señalar que "los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones." (iii) El artículo 29, al indicar que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas." Ha sostenido esta*



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*Corporación que "cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración." (iv) En términos generales también pueden indicarse los artículos 150.8, 189.21.22.24 y 26, 209, 334, 365, 366 y 370.*

A su vez, la mencionada providencia constitucional distingue entre dos modalidades de sanciones administrativas a saber: la potestad punitiva penal y administrativa sancionadora, de la siguiente manera:

*La potestad sancionatoria administrativa es una clara manifestación del ius puniendi del Estado. Éste comprende diversas disciplinas o especies como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político -impeachment- y el derecho disciplinario o correctivo de la función pública.*

*El ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección.*

*La potestad sancionatoria penal propende por la garantía del orden social en abstracto -bienes sociales más amplios-; la consecución de fines retributivos, preventivos y resocializadores; y presenta un mayor grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos que daría lugar a la privación de la libertad. No ocurre lo mismo con la potestad sancionatoria administrativa al buscar primordialmente garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad.*

Por lo que la Corte ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se distingue de las demás especies del derecho sancionador, especialmente por los siguientes factores:

*(i) La actividad sancionatoria de la Administración "persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta".*

*(ii) La sanción administrativa constituye la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración".*

*(iii) Dicha potestad se ejerce "a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente."*

*(iv) En relación con la sanción aplicable "dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido."*

*(v) Y finalmente "la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".*

En ese sentido, la Sentencia C-703 de 2013 MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo la Sala Plena de la Corte Constitucional en breve apunta sobre la naturaleza del derecho administrativo sancionador que:



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*El derecho administrativo sancionador corresponde a una potestad de la administración para velar por el adecuado cumplimiento de sus funciones mediante la imposición, a sus propios funcionarios y a los particulares, del acatamiento de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos. En el Estado contemporáneo las funciones de la administración se han incrementado de manera notable, lo que ha conducido a que la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la jurisdicción penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales. El fundamento de la potestad sancionadora de la administración se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado hasta el establecimiento de los principios que guían la función administrativa, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, reconoce, de modo implícito, la facultad de la administración para imponer sanciones.*

### 2.3. Del proceso administrativo sancionatorio ambiental

La Ley 1333 de 2009, la cual establece el procedimiento sancionatorio ambiental y dicta otras disposiciones, considera en el artículo 5 la **infracción en materia ambiental** como toda acción u omisión que constituya violación a las normas ambientales vigentes y además señala que también será constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Se consagra además en los párrafos del artículo ibídem que:

*Parágrafo 1°. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.*

*Parágrafo 2°. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.*

Que las infracciones ambientales están claramente determinadas, entre otras normas, en el Decreto 622 de 1977, reglamentario del Sistema de Parques Nacionales Naturales, donde se dispuso entre otras funciones administrativas "regular en forma técnica el manejo y uso de los Parques Nacionales Naturales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Fauna, Santuarios de Flora y Vías de Parque".

Que una vez surtido el trámite del proceso sancionatorio debidamente, el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009 consagra que "Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar".

El artículo 40 de la Ley 1333 dispone el tipo de sanciones que se impondrán al infractor de las normas ambientales aplicables por la autoridad ambiental competente, así:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

A su vez se indica en esta norma que estas sanciones se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental y que además se impondrán **de acuerdo con la gravedad de la infracción** mediante resolución motivada.

Igualmente se establece en la norma *ibídem* en sus párrafos que:

*Parágrafo 1°. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.*

*Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.*

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. CARGOS FORMULADOS POR LA INFRACCIÓN AMBIENTAL

La Jefe del Parque Nacional Natural Utría de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, el cual establece que en el pliego de cargos deben estar consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción ambiental y a su vez individualizar las conductas del investigado con las normas ambientales que se estiman vulneradas o los daños ambientales que se consideran causados, profirió el Auto N° 001 del 23 de Enero de 2013, en el cual se formularon cargos en contra de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo identificada con cédula de ciudadanía N° 26.362.650 de Nuquí y el señor Isauro Caizamo Moreno identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí.

El cargo formulado por el despacho con relación a los hechos materia de la presunta infracción, es el siguiente:

- a) Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, vulnerando con ello el numeral 8 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977.

#### 3.2. ARGUMENTOS DEL INVESTIGADO – DEFENSA

##### 3.2.1. Descargos presentados

El apoderado de los presuntos infractores presentó dentro del término legal el escrito de descargos frente al cargo anteriormente señalado, así:



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

1. **Al cargo** "Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales", vulnerando con ello el numeral 8 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977.

Nos limitaremos a responder el cargo, tal y cual como se ha formulado, con las ambigüedades e imprecisiones que registra el artículo segundo del auto número 001 del 23 de enero de 2013.

Se acusa a mis representados de vulnerar el numeral 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977.

La norma presuntamente vulnerada señala, textualmente: "**Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 1.2.3.4.5.6.7.8.- Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales...**"

De la norma cuya vulneración se glosa se extrae de manera objetiva, que las conductas prohibidas, son aquellas que:

- Puedan traer como consecuencia, la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y
- Que puedan ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Resulta indiscutible, que para todos los efectos, la conducta presuntamente vulneradora que pueda alterar el ambiente Natural y sus Valores, debe circunscribirse para el presente caso, al Parque Nacional Natural Utría.

En el recorrido del auto número 001 del 23 de enero de 2013, no se precisa cómo es que la construcción de una cabaña tipo palafítica, de un solo piso, en madera y zinc, con un área aproximada de 180 metros cuadrados, constituya una actividad o conducta que pueda ser "**causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales**" en el Parque Nacional Natural Ensenada de Utría, o pueda "**traer como consecuencia la alteración del ambiente natural**" de ese Parque Nacional Natural, máxime cuando la misma se ejecuta en una zona del parque que no es de las más frágiles de las 54.000 hectáreas que la componen.

El multicitado auto señala que "**la construcción como actividad prohibida en los Parques Nacionales Naturales de Colombia se encuentra inmersa en la causal mencionada en el numeral 8 del artículo 30 del Decreto 622 de 1977 atinente a toda actividad que el Inderena (hoy Parques Nacionales Naturales de Colombia) determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**", pero no dice en que normatividad el Inderena o Sistema de Parques ha dicho ello, y para qué clase de construcciones es la prohibición.

Si de cualquier clase de construcción se tratare, tenemos que quien primero violentó dicha prohibición, fue el mismo Sistema de Parques que tiene construido en la propia ensenada de Utría, a orillas del mar y de los esteros, cabañas para hospedaje de turistas, comedores y centro de recreación.

De otra parte, no se puede perder de vista que la cabaña en construcción, lo es en terrenos que al tenor de la legislación agraria, son de propiedad de la Familia Caizamo, de la cual forman parte mis dos representados, propiedad que data de principios del siglo veinte, muchos años antes de que se decidiera la constitución de la Reserva Parque Natural Nacional Ensenada de Utría.

Como dueños y poseedores de los terrenos de la Playa "**San Pichí**", así como de sus mejoras, mis representados tienen derecho de usufructuar esas tierras, siempre respetando las normas de conservación especial que rigen el Parque, y desde luego que la construcción de una nueva cabaña, para pernoctar,



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*mantener las mejoras, recreacionar, etc., no atentan contra el Parque y su entorno medioambiental. Si así fuera, como lo dije en anteriores renglones, también atentarían las construcciones – varias – realizadas por Parques Nacionales de Colombia, en plena explotación comercial.*

### 3.3. PRUEBAS

#### 3.3.1. Pruebas solicitadas por el investigado

En el escrito de descargos se solicitó a la Jefatura del Parque Nacional Natural Utría el decreto y práctica de las siguientes pruebas:

1. *Requerir del Grupo Jurídico de Parques Nacionales Naturales copia del expediente de negociación voluntaria de las mejoras y posesión "San Pichí".*
2. *Requerir del Grupo Jurídico de Parques Nacionales Naturales copia Oficio UP CHJ 004411 del 25 de agosto de 1998.*
3. *Requerir del Grupo Jurídico de Parques Nacionales Naturales copia Oficio UP-DIG-CJU 006115 del 7 de septiembre de 2015.*
4. *Solicitar a la Unidad especializada del Sistema de Parques Nacionales Naturales concepto técnico donde se determine las razones por las cuales, la cabaña construida en "San Pichí" por mis representados, es acto prohibido, mientras no lo es la construcción de las cabañas realizadas por Parques Nacionales Naturales en la Ensenada de Utría y en Playa Blanca, especificando por qué la primera afecta el medio ambiente natural del parque y las segundas no. – Que se acompañe registro fotográfico de las cabañas y construcciones realizadas por Parques Nacionales Naturales.*

Además se anexaron varios documentos que se aportaron como pruebas, estos documentos son:

- i. Escritura pública número 204 del 03 de Agosto de 1987, mediante la cual se reconoce que el señor ISAURO CAIZAMO MORENO, identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí, es poseedor de unas mejoras en la Ensenada de Utría en una parte denominada San Pichí, consistentes en siembras de banano, plátano, cacao, borjón, chontaduro, aguacate, naranja; con una extensión superficial de diez (10) hectáreas de terreno.
- ii. Folio de matrícula inmobiliaria N° 186-0001933 del 06 de Agosto de 1987 mediante el cual se registra la declaración notarial dada en la escritura N° 204 del 03 de Agosto de 1987.

#### 3.3.2. Pruebas ordenadas por la administración (a partir de las pruebas solicitadas y las pruebas decretadas de oficio)

Mediante el Auto N° 002 del 10 de Abril de 2013, se ordenó la práctica de las siguientes pruebas, en breve:

**Solicitud de presentación de los permisos de construcción:** Se solicitó a los presuntos infractores presentar la licencia de construcción de la obra realizada en el Sector San Pichí del PNN Utría.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

**Solicitud de documentación predial:** Se solicitó a los presuntos infractores allegar dentro del proceso los documentos que los certifiquen como propietarios legales del predio en donde se realizó la construcción.

**Solicitud de certificados:** Se solicitó a la oficina de instrumentos públicos de NUQUÍ – CHOCO, la certificación de los predios que se encuentran a nombre de la señora RUTH NIBETH MARTINEZ CAIZAMO identificada con la cédula de ciudadanía 26.362.650 de Nuquí y al señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con la cédula de ciudadanía 4.805.081 de Nuquí.

**Prueba testimonial** a la señora Ruth Nibeth Martinez Caizamo identificada con la cédula de ciudadanía 26.362.650 de Nuquí, ordenada en el artículo 8 del Auto N° 002 del 10 de Abril de 2013.

### 3.3.3. Pruebas practicadas

#### 3.3.3.1. Por el investigado

- i. Solicitud de documentación predial:
  - a. Declaración extra proceso que rinde la señora MARÍA JOSEFA CAIZAMO ante el Personero Municipal de Nuquí el día 01 de Octubre de 1998, como representante de la familia Caizamo, atinente en la declaratoria de posesión de la familia Caizamo de los terrenos denominados "SAN PICHÍ".
  - b. Declaración que rinde el señor FRANCISCO VANEGAS LARGACHA ante la Notaría Única del Circulo Notarial del Municipio de Nuquí el día 7 de Octubre de 1998, atinente a la constancia de conocimiento de la familia Caizamo como únicos dueños del paraje denominado "SAN PICHÍ" y los cultivos que ahí se han realizado.
  - c. Declaración que rinde el señor CIPRIANO ANGULO CACERES ante la Notaría Única del Circulo Notarial del Municipio de Nuquí el día 7 de Octubre de 1998, atinente a la constancia de conocimiento de la familia Caizamo como únicos dueños del paraje denominado "SAN PICHÍ" y sus mejoras.
  - d. Certificación de integración en el Consejo Comunitario y reconocimiento de ancestralidad en el territorio a ISAURO CAIZAMO MORENO y RUTH NIBETH MARTÍNEZ CAIZAMO emitida por la Asociación del Consejo Comunitario General Los Riscales con el NIT 818001819-7, de fecha 20 de junio de 2013.
  - e. Certificación emitida por el Alcalde del Municipio de Nuquí frente a la propiedad del paraje San Pichí por la familia Caizamo, de fecha 20 de Junio de 2013.

#### 3.3.3.2. Por la administración

- i. *Requerimientos al Grupo Jurídico de una copia del expediente de negociación voluntaria de las mejoras y posesión "San Pichí", los oficios UP CHJ 004411 del 25 de agosto de 1998 y el oficio UP-DIG-CJU 006115 del 7 de septiembre de 2005.*

*Prueba que fue debidamente allegada por la Oficina Asesora Jurídica de Nivel Central de Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante el oficio con radicación N° 20131300032931 del 02 de Mayo de 2013, donde se anexó la siguiente información:*

1. *Copia del oficio UP-CHJ-004411 del 25 de Agosto de 1998 (2 folios).*
2. *Copia del oficio UP-DIG-CJU 006115 del 7 de septiembre de 2005 (10 folios).*
3. *Copia del expediente de negociación voluntaria de las mejoras y posesión "SAN PICHÍ" del PNN Utría, el cual contiene la siguiente documentación:*



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

- *Copia del oficio PNN-ENU-068 de fecha 4 de julio de 1998 (7 folios).*
  - *Copia del oficio UP CJU 004412 del 25 de agosto de 1998 (2 folios).*
  - *Copia de poderes y solicitudes de Negociación de Mejoras (10 folios).*
  - *Copia de la Resolución N° 473 de fecha agosto de 2011 (6 folios).*
  - *Copia del oficio con radicado 00106-816-000560 de fecha 25 de octubre de 2011 (4 folios).*
  - *Copia de la remisión y escritura pública N° 107 de fecha 1 de abril de 1993 (6 folios).*
  - *Copia de la resolución 2437 de fecha 7 de noviembre de 1995 (7 folios).*
  - *Copia del oficio de fecha 1 de marzo de 2003 (2 folios).*
  - *Copia del oficio de fecha 9 de enero de 1997 (5 folios).*
  - *Copia del oficio UP-DTNO 1697 de fecha 28 de noviembre de 2008 (6 folios).*
  - *Copia de la remisión y del oficio PNN UTR 387 de fecha 14 de enero de 2009 (3 folios).*
  - *Copia del oficio N° 014 de fecha 10 de febrero de 2011 (1 folio).*
  - *Copia del concepto, emitido por Franco Castro Asociado Ltda., predio Playa Blanca y San Pichí del PNN Utría de fecha 18 de junio de 2009 (8 folios).*
- ii. Expedición de un oficio aclaratorio sobre el tema de construcciones en los Parques Nacionales Naturales, como consta del folio 132 al 144 del expediente.
- iii. Solicitud de certificados: La registradora seccional de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nuquí manifestó que las certificaciones solicitadas no se expiden en esa oficina, como consta en el folio 127 del expediente.
- iv. Diligencia testimonial: Se recibió la diligencia de rendición de testimonio de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo como presunta infractora de la normativa ambiental que regula a los Parques Nacionales Naturales de Colombia, como consta del folio 117 al 122 del expediente.

### 3.3.3.3. Demás pruebas presentes en el proceso

- i. Registro fotográfico que reposa en el expediente, como consta en los folios 4,7, 8 y 23 del expediente.
- ii. Mapa de ubicación geográfica, como consta en el folio 68 del expediente.
- iii. Informe de toma de datos en actividades de prevención, vigilancia y control de fecha 07 de Diciembre de 2012.
- iv. Acta de medida preventiva impuesta en campo, de fecha 13 de Diciembre de 2012 como consta en los folios 15 y 16 del expediente.
- v. Acta de reunión realizada entre funcionarios del PNN Utría y los presuntos infractores, de fecha 20 de Enero de 2013, como consta en los folios 21 a 23 del expediente.
- vi. Copia de la escritura pública N° 204 del 03 de diciembre de 1.987, como consta en el folio 19 del expediente.
- vii. Copia del registro de matrícula inmobiliaria N° 186-0001933, como consta en el folio 20 del expediente.
- viii. Calificación del SISBÉN de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo, con un puntaje de 9,75, como consta en el folio 58 del expediente.
- ix. Calificación del SISBÉN de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo, con un puntaje de 27,13, como consta en el folio 59 del expediente.

### 3.4. ESTUDIO DE LOS CARGOS ESTABLECIDOS, LOS DESCARGOS PRESENTADOS Y LAS PRUEBAS ALLEGADAS EN EL EXPEDIENTE SANCIONATORIO



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

**3.4.1. Estudio del cargo: Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, vulnerando con ello el numeral 8 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977.**

Este cargo se formuló por la consideración de afectación significativa del ambiente o de los valores naturales del PNN Utría por la realización no reglamentaria de una construcción dentro del área protegida, lo que genera una distorsión del objeto de conservación del Parque en la medida que no están previamente dimensionados los efectos de la obra y no están planteados los métodos para moderar los impactos ambientales.

Así se planteó en el Auto de formulación de cargos que existe una modificación significativa del ambiente del PNN Utría, debido a que el incumplimiento de las normas rectoras del área protegida causa un desequilibrio en la planeación generada por la entidad para el mantenimiento de la integridad del Parque Nacional Natural.

Ahora bien, el apoderado de la parte investigada apuntó como argumentos de defensa frente al cargo elevado que con la construcción no se genera una modificación significativa del ambiente o de los valores naturales del PNN Utría, ni se trae como consecuencia la alteración del ambiente natural del mismo; no se determina de forma clara y expresa en qué normatividad se ha regulado la prohibición de realizar construcciones en los Parques Nacionales Naturales, y para qué clase de construcciones es la prohibición, y que el terreno sobre el que está haciendo la construcción es de propiedad de la familia Caizamo.

A su vez, la parte accionada presentó durante la etapa probatoria varias pruebas encaminadas a la demostración de su ancestralidad en el territorio y el desarrollo de prácticas tradicionales en el mismo.

En ese sentido, debe indicarse que teniendo en cuenta los argumentos y pruebas presentadas por la parte accionada, es importante establecer que en el ordenamiento jurídico colombiano se consagra una protección especial a los grupos étnicos indígenas y negros, y que en esa medida, se debe seguir el estudio de los siguientes puntos, antes de entrar al estudio preciso del cargo:

1. Comunidades negras frente al uso y manejo de los recursos naturales en los Parques Nacionales Naturales de Colombia.
2. Calidad jurídica de los sujetos investigados y tradición en el terreno denominado San Pichí.
3. Situación jurídica de la construcción iniciada por los investigados.
4. Evaluación del cargo.

**1. Comunidades negras frente al uso y manejo de los recursos naturales en los Parques Nacionales Naturales de Colombia**

La Constitución Política de Colombia de 1991 como norma superior del ordenamiento jurídico colombiano planteó en su artículo 1 que *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Bajo ese esquema de estructuración del Estado, en la Constitución se consagró en el artículo 7 que *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*, y se proyectó en el artículo transitorio 55 la orden de expedición de una ley especial para las comunidades negras:



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*"ARTICULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.*

*En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.*

*La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.*

*La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.*

*PARAGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.*

*PARAGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley".*

Así, en el año de 1993 se expidió la Ley 70 del 27 de agosto "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política" con el objeto de:

*Art. 1. "Reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley".*

En la guía de *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación (2007)* expedida por Parques Nacionales Naturales, se apunta que se debe considerar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-169 de 2001, M.P., Carlos Gaviria Díaz, reconoció que las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, también son acreedoras de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT, dado que son un grupo étnico especial, definido por dicha ley, y por lo tanto se inscribe dentro del ámbito del Convenio en mención, ya que este se aplica además de los pueblos indígenas, a los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial (art. 1, Ley 21 de 1991).

En esta guía de *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación (2007)* se explica de manera preliminar la situación de relacionamiento entre el Estado y las comunidades indígenas y negras, indicando como consideraciones generales que:



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*"Sin entrar en la discusión de cuáles de las figuras y denominaciones jurídicas previstas en la legislación ambiental vigente en Colombia para el ordenamiento, manejo y protección de los recursos naturales y el ambiente, se deben considerar cuáles áreas protegidas y cuáles no están inmersas en el orden jurídico, (previa confrontación con la definición que trae el Convenio de Diversidad Biológica de área protegida y de los objetivos de conservación de cada una), y así se encuentra que la legislación ambiental no prevé la existencia de categorías de protección especiales y específicas para ser declaradas en áreas habitadas por comunidades indígenas y negras. (La negrilla es propia)*

*Es decir, no existe una –o varias- categoría de área protegida especialmente pensada y diseñada para compatibilizar la coexistencia en un mismo territorio, de los fines perseguidos con el área protegida y los derechos de grupos étnicos que las habitan o utilizan, lo que se explica, entre otras cosas, porque el cuerpo normativo más importante sobre áreas protegidas y otras figuras de manejo de recursos naturales en Colombia, se deriva del CRNR, que es muy anterior a la Constitución de 1991 y a la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se incorporó al derecho interno el Convenio de la OIT # 169 de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*

*Entre los compromisos asumidos por el país con la ratificación de este Convenio, y que están más relacionados con el tema de este artículo, se cuentan:*

- a) La adopción de medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger el medio ambiente de los territorios que habitan.*
- b) El respeto a la importancia que tiene para estos pueblos su relación con las tierras y territorios que ocupan y utilizan.*
- c) El reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, y la salvaguarda de su derecho a utilizar las tierras a las que han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, especialmente cuando se trate de pueblos nómadas e itinerantes.*
- d) La protección especial a los derechos de estos pueblos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, que comprende el derecho a participar en la utilización, administración, y conservación de tales recursos, entre otros.*

*Los textos del año 1991 citados, marcan una evolución en unos casos, y un salto cualitativo en otros, respecto a la consolidación, fortalecimiento o reconocimiento de nuevos derechos a las comunidades, y se convierten en criterio de interpretación de las normas anteriores relacionadas con la materia.*

*En esta medida, como se expondrá, lo que existe en la actualidad son unas menciones marginales en la legislación referentes a la relación existente entre algunas figuras de protección y manejo de recursos naturales renovables y los territorios de los grupos étnicos. Esas referencias resultan insuficientes para abarcar la complejidad de dicha relación, ya que no hay disposiciones que integren comprensivamente la legislación de los grupos étnicos y la ambiental en materia de áreas protegidas, conjugando los derechos y deberes de tales grupos con los deberes ambientales del Estado. La jurisprudencia ha aportado elementos importantes para interpretar temas no previstos expresamente o de manera coordinada por las dos legislaciones, así como las aparentes contradicciones que el desfase entre ambas legislaciones puede producir.*

En el marco de este contexto, resulta esencial el contenido del concepto de práctica tradicional de producción consagrada en el ordinal 7 del artículo 2 de la Ley 70 de 1993 y de los artículos inmersos



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

en el capítulo IV de la Ley 70 referentes al uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente pues orientan el derrotero de acción institucional de la Unidad de Parques con las comunidades negras.

**ARTICULO 2. Para los efectos de la presente ley se entiende por:**

7. *Prácticas Tradicionales de Producción.* Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible

**CAPITULO IV Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente.**

**ARTICULO 19.** Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso. (El subrayado es propio).

Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad.

El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

**ARTICULO 20.** Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.

**ARTICULO 21.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

**ARTICULO 22.** Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convendrá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.

**ARTICULO 23.** El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

*del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.*

**ARTICULO 24.** *La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente.*

*Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas.*

*El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región.*

*Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizarán las propuestas de las gentes comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.*

**ARTICULO 25.** *En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 51 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.*

Del desarrollo de este capítulo IV pueden concluirse varios asuntos encaminados a esclarecer el estado jurídico actual de relacionamiento del Estado y las comunidades negras frente a las áreas protegidas.

La guía de *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación (2007)* indica:

- i. Del contenido del artículo 22 se deduce que, cuando en las áreas del Sistema de Parques existentes en las zonas objeto de Ley 70, viven comunidades negras asentadas allí desde antes de la declaratoria del área, se debe respetar su derecho a permanecer en ella y su derecho al uso, permitiendo que las comunidades realicen actividades que se inscriban dentro del concepto de práctica tradicional, que está definido por la misma Ley 70 para sus efectos así: "*Prácticas Tradicionales de Producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.*" (art. 2).
- ii. El artículo 19 de la misma Ley, señala los casos en que esas prácticas tradicionales se identifican con usos por ministerio de la Ley, y por lo tanto no requieren permiso.
- iii. De esa forma, lo que hace la Ley 70 es reconocer que en aquellos casos en que existen comunidades asentadas al interior de las áreas del Sistema de Parques, desde antes de la declaración del área, así no haya lugar a la titulación colectiva (propiedad), sí se les debe respetar su derecho a permanecer y habitar de manera permanente dentro del área, estableciendo también una excepción de **uso** a favor de la comunidad. Esta excepción, para el caso se inscribe dentro del concepto de práctica tradicional, y tiene



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

como límite la compatibilidad con la naturaleza, objetivos y funciones del área respectiva.

Ello, al igual que lo establecido en el artículo 7 del Decreto 622 para las comunidades indígenas, constituye un régimen de excepción (no de propiedad pero sí de uso) para las comunidades negras, tratado en la Ley 70, en contraste con la regla general del Sistema de Parques Nacionales que parte del supuesto de que sus áreas se encuentran deshabitadas y, en consecuencia, no permite actividades productivas como las previstas en la definición de práctica tradicional de la Ley 70, a saber: actividades agrícolas, pecuarias, de extracción forestal, de caza, pesca y recolección de productos naturales, que si se pueden permitir por la excepción de uso, a las comunidades negras de que trata el artículo 22 de la Ley 70.

A su vez, del texto institucional *Comunidades Negras, territorio, identidad y desarrollo (1993)* se extraen algunas conclusiones de los artículos expuestos de la Ley 70:

- i. La Ley asume que las prácticas tradicionales de producción desarrolladas por las comunidades negras han contribuido a la conservación de los ecosistemas (Art. 21) En caso que las autoridades ambientales tomen medidas restrictivas sobre el aprovechamiento de un recurso que se encuentre amenazado y éste represente fuente de subsistencia para las comunidades, el Gobierno deberá compensar a las comunidades afectadas con proyectos productivos alternativos sustentables.
- ii. En cuanto a las áreas de Parques Nacionales, la ley dispone que en ellas podrán seguir habitando personas o familias que se encuentren allí asentadas antes de la declaratoria, siempre y cuando se allanen a cumplir con el plan de manejo expedido por la autoridad ambiental. De no ser así, se convendrá con ellas su reubicación. (Art. 22)
- iii. Se le concede prelación a las actividades de subsistencia sobre cualquier otro aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

**2. Calidad jurídica de los sujetos investigados y tradición en el terreno denominado San Pichí:**

En este punto debe aclararse de manera previa, que esta administración está facultada para el estudio de las infracciones ambientales que puedan ser causa de daño ambiental o vulneración a la normativa reglamentaria de los Parques Nacionales Naturales, siendo relevante en el caso concreto la indagación sobre la calidad étnica y jurídica de los accionados, con el fin de determinar los efectos jurídicos de dichas calidades étnicas sobre los derechos en el uso de los recursos naturales y su impacto ambiental a los objetivos de conservación de los Parques Nacionales Naturales.

Así se tiene que durante la etapa probatoria del proceso sancionatorio, la parte investigada hizo hincapié en su calidad de ancestrales en el territorio y en el uso del mismo, para lo cual presentaron la escritura pública N° 204 del 03 de diciembre de 1.987 registrada en el folio de matrícula inmobiliaria N° 186-0001933 del 06 de Agosto de 1987, donde se reconoce que el señor ISAURO CAIZAMO MORENO, identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí, es poseedor de unas mejoras en la Ensenada de Utría en una parte denominada San Pichí, consistentes en siembras de banano, plátano, cacao, borjón, chontaduro, aguacate, naranja; con una extensión superficial de diez (10) hectáreas de terreno, la cual se denominada "LA ARENOSA", como consta en los folios 19 y 20 del expediente.

Se aportaron tres declaraciones extraproceso realizadas en el año de 1998 en la que la señora MARÍA JOSEFA CAIZAMO y los señores FRANCISCO VANEGAS LARGACHA y CIPRIANO ANGULO CACERES manifiestan que la familia Caizamo ha sido la poseedora ancestral del terreno denominado San Pichí, ubicado en el Municipio de Nuquí como consta en los folios 108, 109 y 110 del expediente.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

Además se adjuntan dos certificaciones, la primera emitida por el representante legal del Consejo Comunitario Los Riscales con el NIT 818001819-7, y la segunda por el Alcalde del Municipio de Nuquí, en las cuales se apunta respectivamente:

Por el representante legal del Consejo Comunitario Los Riscales, el señor Wenceslado Hurtado Potes, de fecha 20 de Junio de 2013, como consta en el folio 123 del expediente.

*"Mediante la presente certificamos que el señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con la cédula de ciudadanía # 4.850.081 de Nuquí y la señora RUTH NIBETH MARTÍNEZ CAIZAMO identificada con la cédula de ciudadanía # 26.362.650 de Nuquí, son miembros del Consejo Comunitario General Los Riscales de Nuquí.*

*Igualmente certificamos que la Familia Caizamo ha hecho uso ancestral del territorio conformado por la Playa San Pichí, desde finales de la década de 1890 con la llegada de la señora JOSEFA PEREA, abuela del señor ISAURO CAIZAMO. El señor ISAURO CAIZAMO y sus hermanos y hermanas, por tradición familiar y de acuerdo a nuestros modos culturales heredaron y usaron los terrenos de la Playa San Pichí, ejerciendo su derecho al uso ancestral del territorio, el cual les es RECONOCIDO, RESPETADO Y RESPALDADO por el Consejo Comunitario General Los Riscales de Nuquí".*

Por el Alcalde (e) del Municipio de Nuquí, el señor Leyner Murillo Mosquera, de fecha 20 de Junio de 2013, como consta en el folio 128 del expediente:

*"Que los miembros de la familia CAIZAMO MORENO, oriundos del Municipio de Nuquí, son propietarios y poseedores de terrenos en el paraje San Pichí, desde el año de mil novecientos diez (1910).*

*La presente se expide en razón al público conocimiento de que los miembros de la familia CAIZAMO MORENO son y han sido quienes han hecho presencia en San Pichí durante más de cien años".*

Y por último se tiene la posición de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo frente a la tradición ancestral de la familia Caizamo en el sector de San Pichí, el cual fue dado en el testimonio realizado por este despacho a la mencionada accionada, como consta en el folio 119:

**3. ¿Cuál ha sido la tradición del predio ubicado en San Pichí denominado La Arenosa?**

*Nuestros abuelos como tal, Apulia Moreno y Pedro Caizamo Perea llegaron hacia 1910, cosa que contaban que la bisabuela Josefa Perea había llegado mucho antes que ellos, se ubicaron en el territorio San Pichí, lo cual tuvieron doce 12 hijos, todos fueron nacidos y criados allá como les he dicho con las practicas ancestrales de toda clase agricultura, toda cría de especie animales domésticos, un turismo de naturaleza donde llegaban barcos de muchas nacionalidades como barcos de México, barcos de Chile, igual cosas curiosas una hija le pusieron Mejica porque las banderas eran mexicanas, otra le pusieron Chile porque las banderas eran de Chile. Así pasó el tiempo, tuvieron doce hijos, se enfermó Pedro Caizamo el abuelo, le tocó a mi abuela Apulia afrontar la crianza de esos hijos, mi abuelo muere cuando mi tío Isauro Caizamo tenía cuarenta (40) días de nacido, desde aquel entonces fue la familia un ir y venir, trabajar ya todos los hijos, crecer y trabajar, ya Salomón Caizamo hijo mayor de los varones como representante de los hermanos, se ubicó en la Isla Playa Blanca a hacer grandes crías de marrano y cultivo, y hoy están las evidencias que dan fe de que están los árboles, hoy hay testimonios de lo que ha sido. La práctica de agricultura en el Sector de San Pichí, que ha sido la mayor el coco, ha sido una tradición especial que la recogida del coco lo hacía cada hijo por 3 meses cada uno y al final se reunían para la limpieza y ese producto era vendido en Buenaventura porque de eso vivía la familia, ya con el tiempo siguen trabajando ya con sus esposas allá mismo, todo se cultivó hacia el río, ahí estaban los grandes cultivos de plátano, chontaduro, igual el coco. Fueron ubicándose en las tierras del predio San Pichí cada hijo con su familia en un lugar, que ahí es cuando nace la Arenosa como finca del señor Isauro Caizamo y su esposa dentro del predio, pero cada hijo tenía asignada su parte.*

*La mayoría de los hermanos Caizamo ya murieron, quedando su descendencia, apenas quedan ocho (8) hijos de un total de doce (12).*



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

**5. ¿Existen documentos que acrediten la titularidad de la familia Caizamo en el predio de San Pichí?**

*En este momento está la escritura de la Arenosa, está un documento de la Personería que dice que son setenta (70) hectáreas, y documentos de la Notaría de unos testigos que apuntan que los Caizamo son los únicos dueños del paraje denominado San Pichí y donde dicen que es cierto también los cultivos presentes. Como le dije anteriormente, la abuela Apulia decía que tenía una escritura y que se le habían perdido saliendo al mar, igual con los documentos de las partidas de bautismo de los hijos, cuando ellos ya fueron a sacar cedula encontramos copia de esos documentos en el Municipio de Itzmina (Chocó) copia de las partidas de bautismo en el vicariato, es decir, la diócesis de Itzmina. Pero en la escritura estamos en proceso de consecución pues nos han dicho que vayamos al Cauca, que para esa época el Chocó era intendencia del Cauca, y se cree que esos documentos están allá.*

Con base en la información hasta ahora recabada, se considera que los investigados, Ruth Nibeth Martínez Caizamo e Isauro Moreno Caizamo son personas pertenecientes a las comunidades negras titulares de los derechos emanados de La Ley 70 de 1993 y normativa complementaria.

**3. Situación jurídica de la construcción iniciada por los investigados:**

**3.1. Construcción de vivienda como práctica tradicional:**

Teniendo en cuenta la condición social de la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y el señor Isauro Moreno Caizamo como personas pertenecientes a las comunidades negras titulares de los derechos emanados de La Ley 70 de 1993 y normativa complementaria, debe esta administración determinar si la construcción iniciada puede ser considerada como una de las prácticas tradicionales de las comunidades negras establecidas en el artículo 20 de la Ley 70 de 1993, y además de definir si tal a construcción es compatible con la naturaleza, objetivos y funciones del Parque Nacional Natural Utría, pues en esa medida se puede determinar si la actividad realizada por los investigados resulta ajustada a los parámetros establecidos en la ley.

En tal sentido, este despacho encuentra en primera medida que las comunidades negras asentadas en el Pacífico Colombiano siempre han desarrollado su esquema de vida en territorios en los cuales han construido sus viviendas, cultivan la tierra para su sustento y tienen cercanía al mar y ríos donde pescan. Así pues, se encuentra que la construcción de viviendas permanentes por las comunidades negras hace parte de su identidad como comunidad y de su cosmovisión como etnia, y en el caso concreto se encuentra que la construcción se realiza efectivamente con destinación al desarrollo de las prácticas ancestrales que la familia Caizamo ha desarrollado durante décadas en ese territorio.

Tal posición encuentra su sustento en las pruebas recabadas en el expediente sancionatorio, así:

- Testimonio rendido por la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo el día 20 de Junio de 2013, como consta en el folio 118 y siguientes, se indica ante la pregunta:

**2. ¿Conoce usted las razones por las cuales se encuentra rindiendo diligencia testimonial en el presente despacho? En caso afirmativo haga un relato claro y conciso indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar.**

(...)

Es allí donde por todo nuestro trabajo, la reforestación del predio y su principal actividad agrícola que ha sido el coco, siempre hemos construido viviendas tipo natural, igual por el momento se han llegado a mejorar, motivo que la actividad agrícola como recolección del coco se hace semanalmente y tenemos que tener donde guardar el coco y sus pertenencias, es por eso, como Ruth Nibeth también decidí también construir una casa para vivienda y albergar mi familia porque es una familia

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

bastante numerosa como dije antes, que fue el conflicto total, que el Parque me prohíbe que no puedo construir una vivienda en ese territorio, donde yo siempre les he manifestado que yo si puedo porque me pertenece por mis ancestros. Como ven uno de los motivos de construir viviendas es para cuidar nuestras pertenencias, igual vivir porque no tenemos más tierras donde cultivar, es lo único que tenemos. Además de tener un lugar donde permanecer más tiempo porque es muy costoso la llegada y la salida de allá y lleva mucho tiempo.

**16. ¿Tiene algo más que agregar a la presente diligencia testimonial?**

Si, un día que íbamos a hacer una reunión con la directora del Parque, entramos primero y cuando llegamos encontramos mortaciña de peces y camarones porque habían echado un veneno, al parecer fueron negros porque los indios no andan con eso. Entonces la construcción es para ayudar a cuidar el sector, para ser aliados, porque si la casa está en condiciones de vivir, podemos controlar los daños, sobre todo de los indígenas que son los más dañinos del área, porque cazan, recogen las churulejas que son una especie de caracol.

De este testimonio, se colige que la familia Caizamo además de realizar una construcción que sirva de vivienda, tiene la voluntad de proteger el área sobre la cual tienen el reconocimiento de mejoras, lo cual sirve de apoyo a las actividades estratégicas de control en el área protegida.

**3.2. Compatibilidad de la construcción con la naturaleza, objetivos y funciones del Parque Nacional Natural Utría.**

La señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y el señor Isauro Caizamo hacen parte del Consejo Comunitario Los Riscuales ubicado en el Municipio de Nuquí, Chocó, tal como consta en el certificado expedido por el representante legal de dicho Consejo que reposa en el folio 123 del expediente sancionatorio.

El Plan de Manejo del PNN Utría adoptado mediante la Resolución 145 del 15 de Junio de 2007 emanada por Parques Nacionales Naturales de Colombia – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desarrolla la estrategia de *Acuerdos de Manejo con Actores* étnicos tanto indígenas como negros, indicando frente a estos últimos que:

Las comunidades negras y sus Consejos Comunitarios son igualmente actores estratégicos para el desarrollo del proceso de elaboración e implementación concertada del Plan de Manejo del Parque. Sus autoridades, los Consejos Comunitarios Locales y Mayores, en su área de competencia, están liderando la elaboración, gestión y ejecución de sus Planes de Manejo, de acuerdo a los lineamientos y desarrollo propio desde la Ley 70 de 1993 (Plan de Manejo, 2006, p. 153).

Donde Parques Nacionales Naturales reconoce la importancia de la articulación con comunidades negras bajo el principio de participación y concertación.

De acuerdo a los procesos adelantados por la administración actual del PNN Utría, la articulación entre los Planes de Manejo de las comunidades negras de las comunidades ubicadas en la zona de influencia del Parque se propone a partir de una relación estructural fundamentada en los acuerdos de Yanaconas y el reconocimiento de todos los derechos de ley. La articulación desde lo territorial se ubica en la determinación del territorio de apropiación y jurisdicción de la autoridad étnica reconocida como es el Consejo Comunitario en las dimensiones políticas, socioeconómicas, ambientales y culturales.

Lograr el reconocimiento de los grupos y las comunidades de un manejo adecuado de los recursos que corresponda con un ordenamiento ambiental y cultural, implica el fortalecimiento



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

del proceso de gobernabilidad de la instancia organizativa, de las acciones de formación y capacitación de los diferentes niveles organizativos del Consejo Comunitario y la elaboración de una planeación estratégica participativa, para lo cual se ha avanzado en la ejecución de la propuesta presentada por el Parque y reforzada por el apoyo de otras instituciones que tienen acciones en la región. (Plan de Manejo, 2006, p.151).

A su vez, el mencionado Plan de Manejo define como uno de los objetivos de conservación "Contribuir a la protección de los valores naturales y culturales, al interior del PNN Utría, asociados a la etnia Embera y a las comunidades negras de la zona" (Plan de Manejo, 2006, p.128).

Así las cosas, se tiene que el Plan de Manejo del PNN Utría como instrumento de ordenamiento del área protegida reconoce la importancia de adelantar procesos de concertación con las comunidades negras teniendo en cuenta su ubicación en el territorio, ello para lograr la protección tanto de los valores naturales como culturales del área protegida. Por ende, se concibe una doble connotación de protección, tanto a la riqueza natural como étnica existente en el territorio, para lo cual se hace necesaria la consolidación de agendas de participación entre las partes, para la definición de las prácticas tradicionales que promuevan el desarrollo cultural de las poblaciones sin generar daño a los recursos.

Se concluye con esto que la construcción iniciada por la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y el señor Isauro Caizamo Moreno si se ajusta a los objetivos de conservación del área protegida, por cuanto ésta es una práctica tradicional y cultural de una familia que posee ancestralidad en el territorio y es parte del Consejo Comunitario Los Riscuales, configurándose estas prácticas como objeto de protección para la administración del área protegida. Ahora bien, la compatibilidad de la construcción con los objetivos del área logra su adecuación en la realidad con la aplicación de los *acuerdos de uso y manejo* como el instrumento de participación y concertación entre el Parque Nacional Natural Utría y los investigados en la definición de las prácticas tradicionales que sean coherentes con los objetivos del área protegida, tal como se establece en el *Plan de Manejo del Área Protegida* creado por la Resolución 145 del 15 de Junio de 2007. Esto en cumplimiento del contenido del artículo 22 de la Ley 70 de 1993 en cuanto a la necesidad de que en el *Plan de Manejo del área protegida* se establezca la compatibilidad de las prácticas tradicionales con la naturaleza, objetivos y funciones del área, lo cual se alcanza a través de mecanismos de consulta y participación con las comunidades.

#### 4. Evaluación del cargo:

Teniendo en cuenta que los investigados son titulares de los derechos al uso tradicional reconocido en la Ley 70 de 1993, que la vivienda que se está construyendo está destinada a la vivienda y protección del territorio, que el PNN Utría actualmente tiene un relacionamiento con el Consejo Comunitario Los Riscuales del cual hacen parte los investigados, que realizan prácticas culturales que son objetivo de conservación del área protegida, que los acuerdos de uso y manejo se crean en los Parques Nacionales como herramientas de interacción y definición concertada de los usos sobre el territorio, que se ha acatado la orden de suspensión de la actividad y que con la construcción no se generan modificaciones significativas del ambiente o de los distintos valores del área protegida, por lo tanto este despacho considera que no se configura una infracción a la normativa regulatoria de los Parques Nacionales Naturales de Colombia ni se causa un daño ambiental.

Así se concluye que el régimen de usos que se establece en los Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene un claro límite frente a los derechos sociales y culturales de carácter especial que poseen las comunidades indígenas y negras, sin dejar de lado, que tales usos dados por las comunidades también tienen límites, los cuales se han fijado en los planes de manejo a través de los acuerdos de uso y manejo como la herramienta de articulación y concertación entre la institución y los actores étnicos negros ubicados en los Parques Nacionales Naturales de Colombia.



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

### **DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA PARTE INVESTIGADA**

Con base en la información fáctica, probatoria y jurídica recabada en el expediente sancionatorio y en este acto administrativo, se considera que se debe exonerar de responsabilidad a la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo y al señor Isauro Caizamo Moreno por las siguientes razones:

1. Las personas objeto de esta investigación, la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo el señor Isauro Caizamo Moreno, se enmarcan como sujetos titulares del derecho a usar los recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos de acuerdo a sus prácticas tradicionales y pertenencia al Consejo Comunitario Los Riscasles, sin la exigencia de un permiso.
2. La construcción de la vivienda iniciada en la Playa de San Pichí por la señora Ruth Nibeth Martínez Caizamo el señor Isauro Caizamo Moreno es considerada en este caso como una práctica ancestral en la medida que la familia Caizamo siempre ha mantenido una construcción en la zona con el fin de tener un refugio para la familia, para guardar las pertenencias y las cosechas del lugar, y de manera consecuente permite que la zona esté vigilada constantemente.
3. La consideración de la vivienda iniciada por los investigados como una práctica tradicional compatible con la naturaleza, objetivos y funciones del área protegida. Definición que se alcanza y se aplica a través de la concertación entre la institución y las comunidades negras con los *acuerdos de uso y manejo* enunciados como estrategia en el *plan de manejo del área protegida*.

Que conforme a lo anteriormente expuesto, el Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.- EXONERAR** de responsabilidad a la señora RUTH NIBETH MARTÍNEZ CAIZAMO identificada con cédula de ciudadanía N° 26.362.650 de Nuquí y el señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí por el cargo formulado que señala:

"Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, vulnerando con ello el numeral 8 del Artículo 30 del Decreto 622 de 1977"

**PARÁGRAFO.- LEVANTAR** la medida preventiva de SUSPENSIÓN DE OBRA O ACTIVIDAD, consistente en interrupción, cesación y suspensión de actividades encaminadas a la construcción de vivienda en el predio ubicado en la Playa San Pichí, en el Municipio de Nuquí, en jurisdicción del



"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

Parque Nacional Natural Utría, la cual fue impuesta mediante el Auto N° 005 del 12 de Diciembre de 2012.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- CONDICIONAR** la finalización de la construcción de la vivienda iniciada por la señora RUTH NIBETH MARTÍNEZ CAIZAMO identificada con cédula de ciudadanía N° 26.362.650 de Nuquí y el señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí a los parámetros técnicos ambientales básicos que determine la entidad, esto con el objeto que la vivienda no genere factores de contaminación en el área.

**PARÁGRAFO.-** Parques Nacionales Naturales procederá a verificar y aprobar el cumplimiento de los parámetros técnicos ambientales básicos, antes de que se habite la vivienda.

**ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR** personalmente o por aviso al doctor **RAFAEL ANTONIO SALAS MUÑOZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.405.962 de Bogotá, abogado en ejercicio con la Tarjeta Profesional N° 43.097 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la señora Ruth Nibeth Martinez Caizamo y el señor Isauro Caizamo Moreno, de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y 69 de la Ley 1437 del 18 de Enero de 2011– Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.

**ARTÍCULO CUARTO.- ACLARAR** a la señora RUTH NIBETH MARTÍNEZ CAIZAMO identificada con cédula de ciudadanía N° 26.362.650 de Nuquí y el señor ISAURO CAIZAMO MORENO identificado con cédula de ciudadanía N° 4.850.081 de Nuquí, que cualquier actividad que se quiera realizar en el predio denominado "LA ARENOSA" ubicado en la Playa San Pichí debe ser concertado entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Consejo Comunitario Los Riscales a través de un acuerdo de uso y manejo, como el instrumento de consulta y participación entre las partes. Tal claridad surge del contenido del artículo 22 de la Ley 70 de 1993 donde se manifiesta que en el plan de manejo se deben consignar las prácticas tradicionales de las comunidades negras que sean compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área del área protegida, donde se deduce que no toda práctica ancestral de las comunidades negras está acorde a los parámetros de conservación establecidos en los Parques Nacionales Naturales.

**ARTÍCULO QUINTO.- COMUNICAR** al Procurador delegado para asuntos ambientales y agrarios del Chocó, de conformidad con el artículo 56 inciso 3 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO SEXTO.- PUBLICAR** la presente resolución en la Gaceta Ambiental de conformidad con el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.- PUBLICAR** en el registro único de infractores ambientales –RUIA- la presente resolución una vez se encuentren agotados los recursos que proceden en la vía gubernativa, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO OCTAVO.- COMISIONAR** a la Jefe de Área Protegida para que realice las actuaciones que se deban desarrollar en el Parque Nacional Natural Utría.

**ARTÍCULO NOVENO.-** Contra la presente Resolución procede el recurso de Reposición el cual deberá ser presentado dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Dicho recurso debe ser presentado ante el Director Territorial Pacífico de Parques Nacionales Naturales de Colombia, y en subsidio podrá solicitar el recurso de apelación, ante el Subdirector de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 del 18 de Enero de 2011– Código de Procedimiento Administrativo y

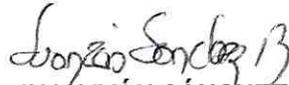


"POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES".

de lo Contencioso Administrativo-, el artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 y el párrafo del artículo 5 de la Resolución 476 del 28 de Diciembre de 2012 "Por la cual se distribuyen funciones sancionatorias al interior de Parques Nacionales Naturales de Colombia y se adoptan otras disposiciones".

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE,**

Dado en Santiago de Cali, a los quince (15) días del mes de Diciembre de Dos Mil Trece (2013).



**JUAN IVÁN SÁNCHEZ BERNAL**  
Director Territorial Pacífico  
Parques Nacionales Naturales De Colombia

---

**Proyectó:** Santiago Toro Cadavid - Profesional Jurídico DTPA  
**Revisó:** Ana Milena Montoya Dávila - Profesional Jurídica DTPA

