Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

EFICACIA DE LA MULTA: EL TRABAJO COMUNITARIO COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE SANCIÓN

Jorge Iván Hurtado Mora

Universidad Externado de Colombia
VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

I. PRELIMINAR

- Impacto - Daño
- El problema a plantear: ¿ es la multa el tipo de sanción que cumple con los objetivos que debe alcanzar el modelo de censura incorporado en la Ley 1333 de 2009?
- Función de la sanción: preventiva, correctiva y compensatoria.
- ¿Se esta cumpliendo la función?
- Educación vrs Derecho
- En general sobre la construcción normativa de contenido ambiental – Técnica Jurídica
- Principio de legalidad – Seguridad jurídica
- Prevención – Sanción
- Eficacia del sistema penal – Necesidad de llevar a lo penal lo estrictamente necesario
- Destinatarios de la norma ambiental

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

II. ESTRUCTURA ANTERIOR A LA LEY 1333 DE 2009

- Tabla de sanciones (L. 99/93) – Proceso para imponerlas (D. 1594/84).
- Falta de claridad en la potestad sancionatoria
- Procesos segmentados por sectores
- Ausencia de criterios en la cuantificación de la multa.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

III. LEY 1333 DE 2009

- **Presunción de Culpa. Sentencia Corte Constitucional. Sentencia C-595/2010**.

❖Potestad sancionadora administrativa: las garantías del debido proceso no tienen la misma rigurosidad que en el ámbito penal ya que no afectan el derecho fundamental a la libertad, etc.

❖ Responsabilidad a título de imputación subjetiva: El legislador puede aminorar la carga probatoria del Estado y aumentar la del investigador siempre que sea razonable y no restrinja los medios de prueba.

❖**Principio de presunción de inocencia:** La rigurosidad en su aplicación no es trasladable con el mismo alcance al derecho administrativo sancionador.

❖**Garantías procesales al infractor:** Las diferentes etapas previstas en el proceso sancionatorio garantizan el debido proceso en cabeza del presunto infractor.

❖Presunción de culpa o dolo del infractor ambiental: No presunción de responsabilidad. Deber de investigación de la autoridad ambiental.

Universidad Externado de Colombia
VIGILADA MINEDUCACIÓN

XX

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

IV

IV. LA MULTA COMO SANCIÓN RECURRENTE-PRESUPUESTOS PARA SU EFICACIA.

Presupuestos para la eficacia de la multa: (1) Aplicación rigurosa de los criterios de tasación (2)

Herramientas Legales solidas para su cobro.

Que lo recaudado por multas tenga la destinación buscada en la Ley 1333 de 2009.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

- En la actualidad no existe un desarrollo conceptual en materia ambiental respecto al alcance del trabajo comunitario como método de sanción.

- Otras ramas del derecho contienen algunos avances del trabajo comunitario como sustitución de las multas por medio del trabajo social, la pedagogía, la cultura y la educación. (ej. Alcaldía Mayor de Bogotá- Comparendos por convivencia).

- El propósito de la educación ambiental es generar una conciencia que permita reconstruir las relaciones de las personas y de los grupos sociales con su medio de vida, así como con el ambiente en el cual habitan.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

APROXIMACIONES CONCEPTUALES

- De acuerdo con Hernández Oropesa et al. (2012), el trabajo comunitario es el espacio donde se gestan procesos sociales trascendentales, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida, la potenciación de la participación, la integración y otros procesos socioculturales de carácter de identidad.

- Del mismo modo, Amaya y Del Valle (2018: 21) señalan que el trabajo comunitario cumple una función más correctiva que compensatoria, en la medida en que “su contenido no permite reparar el daño ambiental ocurrido con ocasión de la infracción”.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

V. METODOS ALTENATIVOS DE SANCIÓN: EL TRABAJO COMUNITARIO ART. 40 DE LA LEY 1333

Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

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

PARÁGRAFO 1º. 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.

Universidad Externado de Colombia
VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

V. ART. 49 DE LA LEY 1333

- Trabajo comunitario en materia ambiental. Con el objeto de incidir en el **interés del infractor por la preservación del medio ambiente**, los recursos naturales y el paisaje, la autoridad ambiental podrá imponer la sanción de trabajo comunitario en materias ambientales a través de su **vinculación temporal** en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades. **Esta medida solo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos.**

- **PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará las actividades y procedimientos que conlleva la sanción de trabajo comunitario en materia ambiental y la medida preventiva de asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental como parte de la amonestación.**

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

V. Decreto 3678 de 2010

- **El Decreto 3678 de 2010 se establecieron los criterios para la imposición de las sanciones del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, entre ellas el trabajo comunitario.**
- Artículo 2.º del Decreto 3876 de 2010 precisó los siete tipos de sanciones ya tratadas en Ley 1333 de 2009.

- 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

- Parágrafo 1°. El trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos.

- **Artículo 10.º, compilado en el artículo 2.2.10.1.2.7 del Decreto 1076 de 2015 fue novedoso al considerar que:**

  - Artículo 10. Trabajo comunitario. El trabajo comunitario se impondrá como sanción por parte de las autoridades ambientales, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de las autoridades ambientales competentes, siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

VALORACIÓN JURISPRUDENCIAL

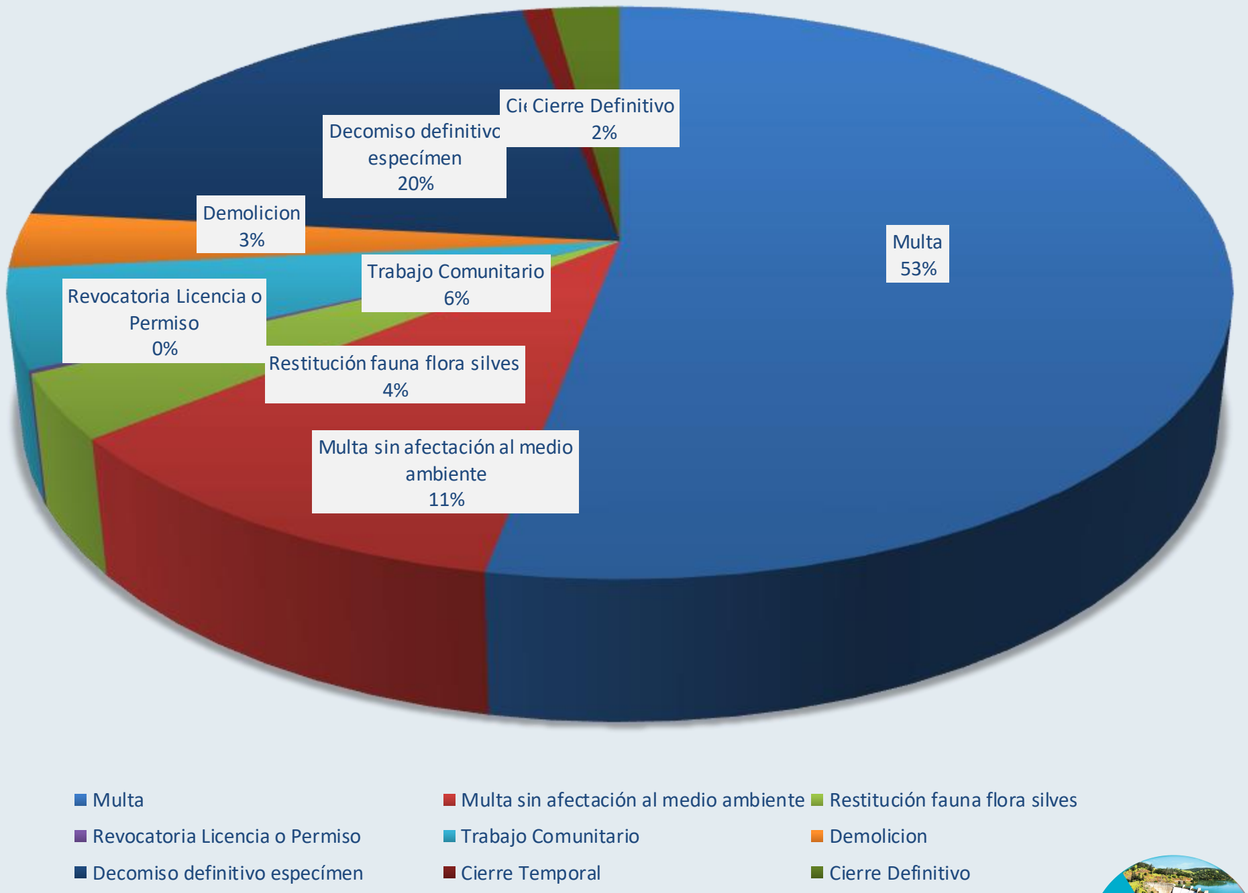
- Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 49 y otros de la Ley 1333 de 2009.
- (i) Omisión legal: frente a que infracciones debe aplicarse en cada una de las medidas no señaló: (ii) La manera exacta e inequívoca la relación entre cada posible infracción y cada medida. (iii) Las condiciones para su aplicación. (iv) el termino en el cual estas medidas pueden ser aplicadas. (v) el grado deben ser aplicadas. (vi) las condiciones en las cuales su aplicación resulta proporcionada.
- Sentencia C-703 de 2010: La corte afirma que los principios de derecho penal, aún cuando sean fuente de inspiración para el derecho administrativo sancionador, son diferentes de los que rigen en esta área, por lo cual en el procedimiento administrativo no resulta viable exigir un rigor tan estricto como el que se debe observar en materia penal, y menos aún si ni siquiera en el ámbito mismo del derecho penal los principios que otrora se pretendían absolutos tienen ese carácter

VI. TIPO DE INFRACCIÓN IDENTIFICADA EN EL REGISTRO ÚNICO DE INFRACTORES AMBIENTALES

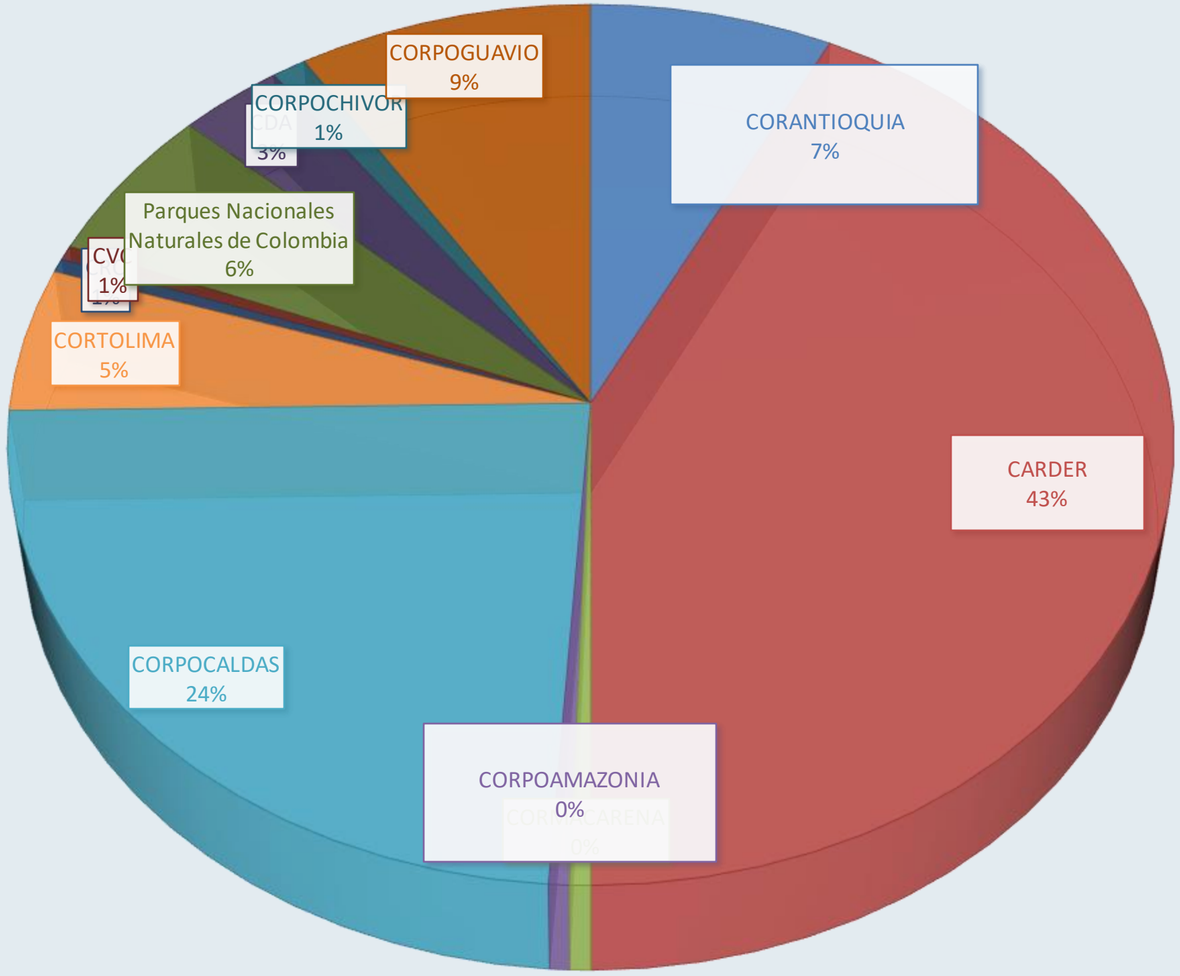
- Las autoridades ambientales que impongan las sanciones administrativas ambientales deberán, dentro de los cinco últimos días de cada mes, registrar y/o actualizar la información de los infractores ambientales. (Art. 57 y siguientes Ley 1333/2009. Reglamentado R. 415 Minambiente)

- De acuerdo con el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), portal creado por la Ley 1333 de 2009 para el control de la normatividad ambiental, en el cual se incluyen las sanciones de las autoridades ambientales por la comisión de infracciones ambientales consistentes en el incumplimiento de normas ambientales o de actos administrativos, o la generación de un daño al ambiente, durante el periodo 2020-2022 que fueron impuestas 3.463 sanciones.

- Del total de las sanciones impuestos por la autoridad ambiental tan solo el 6% corresponde al trabajo comunitario, siendo la imposición de la multa la sanción que, como ya se mencionó, con mayor frecuencia imponen las autoridades ambientales en Colombia.



VI. IMPOSICIÓN DEL TRABAJO COMUNITARIO COMO SANCIÓN SUSTITUTIVA (2020-2022). ART 49.



- La Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) es la autoridad ambiental que entre 2020 y 2022 ha impuesto el mayor número de sanciones de trabajo comunitario en el marco del procedimiento de indagación preliminar y sancionatorio ambiental adelantado en su jurisdicción regional.

- Para CARDER En los términos de la Resolución 0195, el trabajo comunitario es una “sanción sustituta y/o complementaria dentro del marco del procedimiento de indagación preliminar y sancionatorio ambiental […] de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009” y en los artículos 2.º, 3.º y 10.º del Decreto 3678 de 2010, compilado por el Decreto 1076 de 105.

Universidad Externado de Colombia
VIGILADA MINEDUCACIÓN
XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

CRITERIOS ESTABLECIDOS POR CORTOLIMA PARA IMPONER EL TRABAJO COMUNITARIO

- *La naturaleza del sujeto*: persona natural o jurídica.
- *La proporcionalidad*: las horas de trabajo comunitario deberán considerar la gravedad de la falta.
- *La territorialidad*: la afectación debió realizarse en jurisdicción de la autoridad ambiental.
- *La finalidad*: el trabajo comunitario deberá estar enfocado en la restauración o preservación del recurso natural afectado o amenazado.
- *La participación*: el trabajo comunitario deberá involucrar de manera directa al infractor.
- *La educación ambiental*: se podrá considerar dentro de las áreas del trabajo comunitario lo dispuesto por la Política Nacional de Educación Ambiental a través de proyectos como los PRAE-PROCEDAS, las campañas de sensibilización y los cursos obligatorios, entre otros.

AVANCES EN LA REGLAMENTACIÓN DEL ART 49 DE LA LEY 1333 DE 2009.

2014-2022	Marzo/2022	Mayo/2022	Agosto/2022	Sep/2022	Nov/2022	dic/2022
Revisión jurídica de los antecedentes normativos	Control Preventivo PGN- Acción de Cumplimiento	Mesas de Trabajo con la Autoridad Ambiental (CARS, AAU, PNN y ANLA)	Proyecto de Decreto Reglamentario.	Iniciativa Normativa Aprobada por la OAJ y el DVOAT	**Mesa de Trabajo con los Procuradores Ambientales Agrarios.**	Consulta Pública	Expedición del Decreto.	Adopción del Instrumento Normativo.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

- No se ha definido a qué tipo de actividades o proyectos especialmente deben ser vinculados temporalmente los infractores.
- No se ha definido la forma en que las autoridades ambientales determinan cuándo se podrá imponer el trabajo comunitario como sanción sustitutiva de la multa, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2.º del Decreto 3678 de 2010.
- No existe a la fecha un concepto de trabajo comunitario.
- No se conocen las temáticas básicas de la medida preventiva en los casos de asistencia a los cursos obligatorios de educación ambiental.

Universidad Externado de Colombia
VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

- No se ha definido cómo se determinan y se demuestran las condiciones socioeconómicas de los infractores, ni tampoco en qué etapa se determina dicha condición.
- No se establece qué sucede con las personas reincidentes ni se define cómo se aplicaría la sanción a personas pertenecientes a comunidades étnicas.
- No se determina qué sucede si el infractor es una persona con movilidad reducida o de la tercera edad.

A manera de conclusiones

La multa cuya naturaleza es pecuniaria, sigue siendo la sanción impuesta con mayor frecuencia por la Autoridad Ambiental con potestad sancionadora.

No necesariamente la multa es la sanción más eficaz en términos de prevención a conductas que vulnerando el ordenamiento legal producen impactos o daños al ambiente.

El trabajo comunitario es una variable dentro del catalogo de sanciones que podría cumplir con más eficacia las transformaciones en las conductas y comportamientos de los usuarios de la oferta ambiental.

Es urgente terminar con buen suceso el proceso de reglamentación del Art. 49 de la Ley 1333 de 2009 y en el involucrar activamente a las autoridades ambientales del SINA.

El anterior apartado cobra vigencia frente a las actuales iniciativas de las Autoridades Ambientales que en la actualidad implementan, a partir de su autonomía, esta modalidad de sanción.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

Referencias Bibliográficas.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1994), sentencia del 20 de diciembre, in re"Gómez, Carlos O. y otro s/infr. Ley 22421", Fallos 317:1801.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1997), sentencia del 6 de mayo, in re "Argenflora Sociedad en Comandita por Acciones - Argenflora Sociedad de Hecho s/infr. Ley 19359", Fallos 320:763.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1998), sentencia del 16 de abril, in re "Ayerza,
- Diego Luis s/infracción al régimen cambiario", Fallos 321:824.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2000), sentencia del 9 de noviembre, in re "Vigil,
- Constancio y otros s/contrabando", Fallos 323:3426.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2003), sentencia del 1.º de setiembre, in
- Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER) s/ amparo, Fallos 326:3142.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2005), sentencia del 19 de abril, in re "Federación de Empresarios de Combustibles de la República Argentina y otros v. Secretaría de Energía - res. 79/1999 s/amparo Ley 16986", Fallos 328:940.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2009), sentencia del 17 de marzo, in re "Sistemas Electrónicos de Registración S.A v. Dirección General de Aduanas", Fallos 332:525.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2021), sentencia del 20 de junio, in re Farmacity S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro s/ pretensión anulatoria, recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, Fallos 344:1557.

Universidad Externado de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

XXIV

JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

«Derecho Penal Ambiental y Reparación de Daños a la Naturaleza»

12, 13 y 14 de octubre de 2022

XXIV JORNADAS INTERNACIONALES EN DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

12, 13 y 14 DE OCT 2022

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL UNODC

NICFI
Norway's International Climate and Forest Initiative

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
En la calle y en los territorios

FCDS
Conservación y Desarrollo

QUEBRADONA
Esencia para la transición energética

ARIS MINING

Corpoboyacá