



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20131300075771

FECHA: 2013-11-29

PARA: **EDNA MARIA CAROLINA JARRO FAJARDO**
Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas

DE: **BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico / omisión reglamentaria / alcance y límites de la facultad reglamentaria / procesos sancionatorios / sanción / trabajo comunitario / posibilidad de imponerlo como sanción / principio de legalidad / falta de capacidad económica / principio de proporcionalidad / cada caso en concreto / criterios para interponerlo como sanción / reparación de daños causados al medio ambiente.

Fuentes Formales: Normativa. Constitución Política de 1991, artículos 1, 2, 4, 6, 8, 67, 79, 80 y 209. / Ley 1333 de 2009 artículos 3, 4, 5, 40 y 49. / Decreto 3678 de 2010 artículo 10.

Respetada Subdirectora,

Conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder la inquietud presentada por su Despacho mediante memorando N° 20132300031263 fechado el 20 de junio de 2013, la cual procedemos a transcribir:

La Subdirección de Gestión y manejo de Áreas Protegidas, titular de la función sancionatoria al interior de Parques Nacionales Naturales, requiere su orientación para dilucidar jurídicamente los siguientes cuestionamientos con base en los antecedentes planteados:

1. Ante la falta de reglamentación sobre las actividades y procedimientos de la sanción de trabajo comunitario, es procedente imponer por parte de Parques Nacionales Naturales esta clase de sanción?



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

2. En caso de ser posible la aplicación de esta sanción cuáles serían las actividades y procedimientos que conllevaría la sanción, en caso que pueda ser impuesta por Parques Nacionales Naturales?

PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS:

1. ¿Ante la falta de reglamentación del artículo 49 de la ley 1333 de 2009 y ante la existencia de una infracción ambiental, es posible la imposición de trabajo comunitario¹ como sanción por parte de PARQUES NACIONALES NATURALES?
2. ¿De ser posible, cuáles serían las actividades y procedimientos que conllevaría la imposición de este tipo de sanción?

CONSIDERACIONES:

1. El derecho administrativo sancionador

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se produce un cambio trascendental en el papel del Estado colombiano, comportando un aumento significativo en su función de control y promoción de las dinámicas sociales. Las administraciones públicas han tenido un incremento en sus funciones de administración, conllevando una ampliación de los poderes sancionatorios del ejecutivo. Así mismo, La complejidad de las dinámicas sociales actuales implica que, para el cumplimiento de los fines estatales, la competencia sancionatoria de los órganos públicos se haya acrecentado.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha determinado que, en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, las autoridades administrativas están autorizadas para adoptar medidas represivas contra los administrados que adopten conductas que vayan en contravía del ordenamiento jurídico preestablecido.² Así mismo, ha establecido que aunque la potestad sancionatoria administrativa es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, esta se diferencia de la potestad sancionatoria penal por sus objetivos y los bienes jurídicos que pretenden salvaguardar. Es así, como la posibilidad de imponer sanciones administrativas está respaldada en la búsqueda de garantizar los cometidos estatales y en mantener la organización y funcionamiento de la administración.³

¹ Teniendo en cuenta el artículo 49 de la ley 1333 de 2009, el trabajo comunitario en materia ambiental se puede definir como la vinculación temporal del infractor a alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso.

² Corte Constitucional colombiana, sentencia C-632-11, (M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO)

³ Al respecto el Alto Tribunal constitucional estableció:

“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.



Bajo este panorama, se encuentra que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora está subordinado a las garantías mínimas del debido proceso, reflejadas en la aplicación de un proceso debido, proscrito de arbitrariedad y autoritarismo y en consonancia con los principios de legalidad, justicia social y protección de los derechos. Así mismo, la Honorable Corte Constitucional ha señalado que los principios del derecho penal son aplicables a esta materia de manera atenuada, en razón de la naturaleza y los fines de la actuación.⁴

2. El derecho sancionatorio ambiental

La potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental surge de los postulados constitucionales que constituyen lo que se denomina la “Constitución ecológica”, que específicamente en su artículo 80 consagra la obligación estatal de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. Como lo ha señalado la Corte Constitucional colombiana, esta facultad tiene como objeto garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales⁵.

Por su parte, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que en materia ambiental la potestad sancionatoria es principalmente administrativa, pues la Constitución política de 1991 claramente establece que corresponde a las autoridades administrativas competentes realizar las labores de control, inspección y vigilancia sobre la utilización, aprovechamiento y afectación del medio ambiente y los recursos naturales.⁶

En este sentido, la Corte Constitucional, tomando como referencia la exposición de motivos de la Ley 1333 de 2009, estableció que:

“Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se procura otorgar una lectura más renovada de la protección del medio ambiente y los principios que la inspiran en el mundo contemporáneo, en

En la sentencia C-616 de 2002, se sostuvo: “La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, “[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias.” Corte Constitucional colombiana, sentencia C-595-10, (M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO)

⁴ Ibidem.

⁵ Corte Constitucional colombiana, sentencia C-632-11, (M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO)

⁶ Al respecto la Honorable Corte Constitucional consagra que:

“En ejercicio de tales atribuciones, y dentro del objetivo constitucional de garantizar la protección, preservación y conservación del medio ambiente, las autoridades han venido adoptado una serie de medidas coercitivas dirigidas no solo a castigar a los infractores de las normas ambientales, sino también, a prevenir y reparar los posibles daños ocasionados a los recursos naturales. Tales medidas constituyen lo que se ha denominado “El Régimen Sancionatorio Ambiental”, en el que se consignan las circunstancias generadoras de responsabilidad administrativa para las personas que usan, aprovechan o afectan el medio ambiente y los recursos naturales.”. Ibidem.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

*la búsqueda de avanzar significativamente frente a las debilidades del procedimiento administrativo sancionador. **Así declara la titularidad del poder sancionatorio administrativo en cabeza del Estado, establece un procedimiento ambiental claro y expedito que garantice el debido proceso administrativo, define las medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental, entre otros aspectos.***⁷

Es así, como en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 se encuentran de manera taxativa las sanciones que se pueden imponer, consagrando en su numeral séptimo la posibilidad de sancionar con trabajo comunitario según condiciones fijadas por la autoridad ambiental. Posteriormente, el párrafo del artículo 49 establece la obligación del gobierno nacional de reglamentar las actividades y procedimientos que conlleva esta sanción, cuestión que por no haberse realizado de manera específica es objeto de la presente consulta.

Así mismo, el Decreto 3678 de 2010, expedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, fija los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en la Ley 1333 de 2009 y aunque en materia de trabajo comunitario no desarrolla minuciosamente las actividades y procedimientos que se deben seguir, si establece los requisitos mínimos a tener en cuenta al momento de su imposición.

Por lo tanto, debemos preguntarnos si la ausencia de una reglamentación minuciosa y específica conlleva la imposibilidad de aplicar por parte de la autoridad ambiental competente la sanción de trabajo comunitario. **La respuesta a este interrogante debe ser negativa, pues en consonancia con los principios aplicables al derecho administrativo sancionador y específicamente a la potestad sancionatoria ambiental, el encontrarse genéricamente tipificadas las conductas sancionables y concretamente el trabajo comunitario como sanción, es suficiente para que la autoridad ambiental la imponga en el ejercicio de sus competencias y atendiendo al principio de proporcionalidad.**

3. Los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley en la potestad sancionatoria ambiental

Los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley tienen su aplicación más rigurosa en el ámbito del derecho penal, donde la máxima *nullum crime nulla poena sine praevia legge* o ningún delito ninguna pena sin ley previa orienta las actuaciones en la materia. Bajo este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el apego al principio de legalidad no es absoluto, pues la creciente complejidad de las relaciones sociales y económicas conlleva la necesidad de una actualización normativa permanente, que impide una descripción estricta de los tipos penales. Así mismo, ha establecido que la descripción típica de los delitos va hasta donde la naturaleza de las cosas lo permite y que la colaboración de todos los poderes públicos es indispensable para contrarrestar las conductas que afectan la integridad de la comunidad.⁸

⁷ Corte Constitucional colombiana, sentencia C-595-10, (M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO). (Negrilla y subrayado fuera del texto)

⁸ Corte Constitucional colombiana, sentencia C-703-10, (M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO)



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Como se ilustro anteriormente, los principios del derecho penal se aplican de manera menos rigurosa en el derecho administrativo sancionador por lo que si en materia penal el principio de legalidad no es absoluto mucho menos lo puede ser en materia administrativa. Al respecto conviene citar las palabras de la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010, donde al referirse a la complejidad del bien jurídico ambiental estableció que:

“Tratándose del medio ambiente las consideraciones vertidas hasta aquí son suficientes para poner de relieve su singularidad, que proviene de la ingente cantidad de relaciones y de objetos merecedores de protección cobijados bajo la categoría e igualmente del carácter variable de las situaciones particularmente expuestas a los cambios tecnológicos y de distinta índole que suelen introducir más riesgos y causas de daños o cambiar velozmente situaciones ya definidas al amparo de criterios superados.

*Si a lo anterior se agrega el interés en el medio ambiente de las generaciones presentes y también de las futuras, así como el de la comunidad nacional y el correspondiente a la comunidad internacional, **el panorama que surge es de una extraordinaria complejidad y a ese panorama debe responder el derecho, ya que desde la Constitución se ordena la protección del medio ambiente, la aplicación de medidas preventivas y la imposición de sanciones.***

*Cuando se abordó el primer cargo de inconstitucionalidad, la Corte dejó en claro que **en el caso del medio ambiente resulta difícil garantizar la tradicional seguridad que es condición de las relaciones jurídicas, porque buena parte de las decisiones relacionadas con el medio ambiente se deben tomar en un marco complejo, difuso y esencialmente variable.**⁹*

Como respuesta a este marco complejo, la Ley 1333 de 2009 consagro taxativamente en los artículos 40 y 49 la sanción de trabajo comunitario, dejando un margen discrecional a la autoridad ambiental para su imposición. Es por este motivo, que la jurisprudencia constitucional determinó que, ante la violación de una norma ambiental que genere una infracción administrativa, la imposición de una sanción contemplada en la norma descrita por ningún motivo implica sacrificar el principio de legalidad.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente citada, consagro que la exigencia de una descripción exacta de las sanciones implicaría el desconocimiento de la naturaleza de la actividad administrativa, pues la fórmula que se utiliza en esta materia se basa en establecer un marco de referencia a las autoridades administrativas competentes, para que al momento de imponer la sanción atiendan los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en el caso concreto.¹⁰

⁹ Corte Constitucional colombiana, sentencia C-703-10, (M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO) (Negrilla y subrayado fuera del texto)

¹⁰ Textualmente la Corte Constitucional consagro que:

““El desconocimiento o violación de este tipo de disposiciones es el que suele generar la infracción administrativa merecedora de una sanción, cuya imposición “no significa un sacrificio del principio de legalidad, pues es claro que ha de poderse determinar que una norma específica, clara, concreta, exigía el cumplimiento de determinados requisitos, obligaciones o deberes, para que la administración pueda, en uso del derecho sancionador, imponer una pena por su inobservancia”



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

Con base en lo anterior, se encuentra que PARQUES NACIONALES NATURALES, en el ejercicio de sus competencias y con observancia plena del procedimiento sancionatorio establecido, tiene la facultad de imponer la sanción de trabajo comunitario consagrada en los artículos 40 y 49 de la Ley 1333 de 2009.

4. El principio de proporcionalidad como medio para establecer las actividades y procedimientos que conlleva la sanción

El artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 consagra que la imposición de la sanción debe ser proporcional y el artículo 40 que esta debe ser de acuerdo a la gravedad de la infracción. Como se puede apreciar es la misma norma la que establece que la adecuación de la sanción y su proporcionalidad deben ser apreciadas por la autoridad ambiental en el caso en concreto, pues es la única manera de determinar la gravedad de la infracción ambiental.

En este sentido la Corte Constitucional ha establecido que:

“Así pues, el principio de proporcionalidad también es aplicable cuando se trata de la imposición de sanciones ambientales, tal como ha sido reconocido por la doctrina que considera su efectiva aplicación como uno de los principales instrumentos para el cumplimiento de la normativa ambiental e indica que, por ejemplo, en relación con las más drásticas procede su imposición “atendiendo al principio de proporcionalidad que rige en el ámbito sancionador administrativo” y “para los supuestos más graves y lesivos del medio ambiente o de reiteraciones en el incumplimiento de la normativa protectora, es decir, en todos aquellos casos en los que la actividad o empresa se muestra, por su conducta infractora, como una grave amenaza para el interés público ambiental”.

Es evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores, como sucede en algunos

Siendo así y como lo ha destacado la Corte, “la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa”, debiéndose entender, entonces, “que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”.

Tras señalar que esta fórmula es “muy usada en el derecho francés para tipificar las sanciones de tipo administrativo, en donde la infracción la constituye el incumplimiento a las normas contenidas en una reglamentación específica”, la Corte concluyó que:

“... el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto...”
Ibidem.



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica

*ordenamientos con las multas, cuya fijación se efectúa con el propósito de que superen los beneficios que, a veces, los infractores obtienen de la comisión de las infracciones”.*¹¹

Destacado lo anterior, se encuentra que el marco de referencia para la imposición de trabajo comunitario como sanción esta en los artículos 40 y 49 de la Ley 1333 de 2009, y en los artículos segundo, tercero y décimo del Decreto 3678 de 2010. En esos términos, al momento de imponer este tipo de sanción, PARQUES NACIONALES NATURALES deberá tener en cuenta la gravedad del daño causado al medio ambiente, la capacidad socioeconómica del infractor, la finalidad de la medida reflejada en la capacidad de incidir en el interés del actor por la preservación del medio ambiente y por ultimo las circunstancias que el caso en concreto presente y hagan viable y proporcional la imposición de la medida.

El presente concepto se expide bajo los precedentes establecidos por el Concepto 042 del 27 de marzo de 2012.

Cordialmente,

TRAMITADO

BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Juan Claudio Arenas Ponce
Revisó: Beatriz Josefina Niño Endara

Proyecto. **BNINEND**

¹¹ *Ibidem.*