

***GUIA DE IMPLEMENTACIÓN DE TRABAJO COMUNITARIO COMO SANCIÓN AMBIENTAL
EN CASOS ASOCIADOS AL INCUMPLIMIENTO Y/O VULNERACIÓN DE RECURSOS
FORESTALES EN LOS MUNICIPIOS COMPETENCIA DE CORMACARENA, CDA,
CORPOAMAZONIA Y PNN***

Bogotá, Colombia. 2024

Lista de contenido

Siglas y Acrónimos	6
1. Capítulo 1. GENERALIDADES	8
Definiciones	8
Introducción	12
Justificación	14
Objetivos.....	16
Objetivo General	16
Objetivos Específicos	16
2. Capítulo 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS	17
2.1. Marco legal	17
2.2. Antecedentes	28
2.2.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	28
2.2.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia	29
2.2.3. Corte Constitucional	30
2.2.4 Entidades pioneras en la reglamentación del trabajo comunitario ambiental	32
2.2.4.1. Parques Nacionales Naturales de Colombia	32
2.2.4.2 Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	33
2.2.4.3 Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”	35
2.2.4.4. Corporación Autónoma Regional de la Guajira- CORPOGUAJIRA	37
2.2.4.5. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA.....	39
2.2.4.6. Alcaldía de Santiago de Cali	42
(Departamento Administrativo De Gestión Medio Ambiente).....	42

2.2.5. Autoridades Ambientales pioneras en la imposición de Trabajo Comunitario como Sanción Ambiental.....	45
2.2.5.1. Parques Nacionales Naturales de Colombia	45
2.2.5.2 Corporación Autónoma Regional de Nariño “CORPONARIÑO”	47
2.2.5.3. Corporación para El Desarrollo Sostenible del Urabá “CORPOURABA”	48
2.2.5.4. Corporación Autónoma Regional de Chivor – CORPOCHIVOR.....	50
2.3. Jurisdicciones de aplicación	52
Capítulo 3. COMPONENTE DE ANÁLISIS DE TERRITORIO	55
3.1 Diagnóstico socio – económico ámbito de aplicación de la propuesta.....	55
3.1.1. Departamento del Meta	56
• Estructura Poblacional	56
3.1.1.1. Municipio de La Macarena	56
3.1.2. Departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo.....	57
• Estructura Poblacional	58
3.1.2.1 Municipio de San Vicente del Caguán.	58
3.1.3. Departamentos de Guainía, Guaviare y Vaupés.....	59
• Estructura Poblacional	59
3.1.3.1. Municipio Priorizado San José del Guaviare.	60
Capítulo 4. COMPONENTE DE RIESGO.....	1
4.1 Riesgos asociados en la ejecución del trabajo comunitario.....	1
Capítulo 5. RUTA METODOLÓGICA SUGERIDA PARA LA IMPOSICIÓN DEL TRABAJO COMUNITARIO COMO SANCIÓN AMBIENTAL	1
5.1. Escenario para determinar magnitud de la afectación ambiental.	2
5.2. Escenarios o rutas para determinar la capacidad socioeconómica en la imposición de trabajo comunitario como sanción ambiental	6

5.2.1 Escenarios o rutas para determinar la capacidad socioeconómica en la imposición de trabajo comunitario como sanción ambiental	16
5.3. Parámetros para imponer la sanción de trabajo comunitario	18
5.4. Ejemplos de actividades de trabajo comunitario a desarrollar en territorio.....	19
5.5. Intensidad horaria en la sanción de trabajo comunitario.	21
5.6. Sanción de trabajo comunitario vs medidas compensatorias.....	22
Capítulo 6. Conclusiones	23
Capítulo 7. Recomendaciones	26
Bibliografía.....	28

Listado de tablas

Tabla 1. Calificación del riesgo de la afectación.....	40
Tabla 2. Calificación de la importancia de la afectación.	40
Tabla 3. Calificación del riesgo de la afectación.....	40
Tabla 4. Calificación de la importancia de la afectación.	41
Tabla 5. Equivalencias de jornadas de trabajo comunitario.....	41
Tabla 6. Matriz de riesgo trabajo comunitario como sanción ambiental.....	1
Tabla 7. Grado de afectación ambiental.....	2
Tabla 8. Valores para la calificación de la importancia de la afectación.	5
Tabla 9. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (persona natural).	10
Tabla 10. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (persona jurídica).	15
Tabla 11. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (entes territoriales).	15
Tabla 12. Capacidad socioeconómica, a partir de la Resolución 2086 de 2010 y la analogía propuesta en la “Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental” del Ministerio de Ambiente.	13
Tabla 13. Propuesta para determinar Capacidad Socioeconómica.	14

Siglas y Acrónimos

ANT	Agencia Nacional de Tierras
AMEN	Área de Manejo Especial de la Macarena
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCCN	Consejos Comunitarios de Comunidades Negras Indígenas
CORMACARENA	Corporación para el desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORANTIOQUIA	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
CORPOAMAZONIA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
CORPOCHIVOR	Corporación Autónoma Regional de Chivor
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
CORPONARIÑO	Corporación Autónoma Regional de Nariño
CORPOURABA	Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá
DAGMA	El Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FRA	Evaluación de Recursos Forestales Mundiales
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IPM	Índice de Pobreza Municipal
NAD	Núcleo Activo de Deforestación
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas

NIT	Número de Identificación Tributaria
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PNN	Parques Nacionales Naturales
SIFIN	Sistema de Información Financiera
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
RUES	Registro Único Empresarial y Social
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
ZRC	Zona de Reserva Campesina

1. Capítulo 1. GENERALIDADES

Definiciones

Amonestación escrita: Sanción consistente en la llamada de atención escrita a quien presuntamente ha infringido las normas ambientales sin poner en peligro grave la integridad o permanencia de los recursos naturales, el paisaje o la salud de las personas. La amonestación puede incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este trámite deberá cumplir con el debido proceso, según el artículo 3º de la ley 1333 de 2009.

Capacidad socioeconómica del infractor (Cs): Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria. (art. 4, del Decreto 3678 de 2010)

Circunstancias atenuantes y agravantes: Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6º y 7º de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Deforestación: Según la definición empleada en la FRA de la FAO, la deforestación es “la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra independientemente si es inducido por humanos o no” (FAO, 2018). Es pertinente precisar que de acuerdo con el IDEAM para Colombia el bosque natural es aquel suelo ocupado principalmente por árboles, arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, siendo predominante la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 m al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. ¹

¹ Normativamente, el artículo 330 de la Ley 2111 de 2021 tipificó la deforestación por primera vez, como delito ambiental.

Grado de afectación ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos, los cuales determinan la importancia de la afectación. (art. 4 del Decreto 3678 de 2010)

Infracción ambiental: Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también 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. (Ley 1333 de 2009.)

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): Es una medida que evalúa las privaciones que sufren las personas en diferentes dimensiones del bienestar. Estas dimensiones incluyen educación, salud, trabajo, vivienda, servicios públicos y condiciones de la niñez y juventud (Alkire et al., 2021).

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2023).

Medidas compensatorias. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas

compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad. (Ley 1333 de 2009.)

Multa: Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. (Ley 1333 de 2009.)²

Nivel Sisbén: Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales SISBÉN es un sistema técnico de información, diseñado por el Gobierno Nacional, que a partir de una encuesta realizada en la vivienda permite identificar y clasificar los hogares, familias y personas de acuerdo con sus condiciones de vida. El Sisbén es un sistema de información que identifica, ordena y clasifica a la población de acuerdo con su situación económica y social. (Secretaría Distrital de Planeación - SDP)

Potestad sancionatoria: El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos. (art. 1 de la Ley 1333 de 2009.

Proceso sancionatorio ambiental: Trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, que tiene por objeto adelantar una investigación en contra de un presunto infractor (persona natural, jurídica o ente territorial), en atención a la infracción de normas ambientales y/o actos administrativos emanados por la Autoridad competente, con el fin de proteger, administrar y regular el medio ambiente como bien jurídico del Estado, tal como establece el Art. 5° de la Ley 1333 de 2009.

Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA. Sistema de monitoreo de infractores a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que detalla el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda

² Los criterios para la imposición de una multa, dependerán de las variables contenidas en el art. 4 del Decreto 3678 de 2010.

ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal.

Sanciones: Las sanciones son penas o castigos, impuestas como principales o accesorias mediante resolución motivada de acuerdo con la gravedad de la infracción. La normativa ambiental establece 7 tipos de sanciones, dentro de las cuales se ubica el trabajo comunitario.

Sistema Nacional Ambiental: Es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.

Trabajo comunitario como sanción ambiental: Tipo de sanción ambiental, consistente en acciones temporales impuestas al finalizar una investigación de carácter sancionatorio, que tienen como finalidad el servicio a una comunidad incidiendo positivamente en el comportamiento del infractor y su sentido de pertenencia por la preservación del ambiente. El trabajo comunitario como sanción ambiental no conlleva remuneración económica.

Introducción

En el contexto de la lucha contra la deforestación en Colombia, fenómeno de gran relevancia que ha dejado notables impactos en los ecosistemas del país, los resultados del monitoreo llevado a cabo por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) durante el año 2023 revelan una realidad crítica. A pesar de que Colombia ostenta 59.2 millones de hectáreas de bosque natural, representando el 51.9% de su área continental e insular y figurando entre los países con mayor extensión forestal a nivel mundial, la deforestación ha dejado su huella en distintas zonas del país, manifestándose como un desafío persistente.

Al respecto, y en un giro de acontecimientos el año 2022 presenció una reversión en la tendencia creciente de la deforestación que venía registrándose en años anteriores. Este cambio significativo se tradujo en cifras que no se habían observado desde 2015, indicando un progreso positivo a nivel nacional. No obstante, es esencial destacar que, aunque se registró una reducción del 29.1% en la superficie deforestada en 2022 en comparación con el año anterior, se observaron variaciones regionales significativas.

La ampliación desigual de la deforestación entre los departamentos es un aspecto crucial, siendo Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Antioquia, Chocó, Norte de Santander y Nariño los más afectados. Algunos municipios, como Solano y Cumaribo, enfrentan considerables retos al tener la mayor parte de la superficie forestal del país. En este complejo escenario, las poblaciones indígenas y las comunidades negras se ven directamente afectadas, pues la reducción de la deforestación solo ha sido del 11% en resguardos indígenas, con una disminución del 5.3% en consejos comunitarios de comunidades negras indígenas (CCCN).

Para abordar esta problemática, Colombia ha consolidado su normatividad ambiental en sólidos principios constitucionales como el derecho fundamental a un ambiente sano (art. 79 de la CPC, entre otros), dando como resultado la creación de la Ley 1333 de 2009, pilar fundamental para la imposición de sanciones en casos de infracciones ambientales. Dicha ley otorgó la potestad sancionatoria a diversas entidades, incluyendo las autoridades ambientales regionales, la Unidad

Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y entidades territoriales; instituciones que, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ejercen medidas administrativas con propósitos preventivos, correctivos y compensatorios.

Al respecto, el marco legal de la Ley 1333 de 2009 permitió establecer criterios y parámetros para la imposición de sanciones, incluyendo por primera vez la sanción de trabajo comunitario. Estos criterios abarcan desde la evaluación de la magnitud del daño ambiental, hasta las condiciones socioeconómicas del infractor para su imposición, siendo la gradualidad de la sanción dependiente de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, velando siempre por la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El enfoque en la sanción de trabajo comunitario representa una alternativa importante para abordar las infracciones ambientales relacionadas con el sector forestal, resaltando la necesidad de enfatizar en una participación activa de la comunidad en la restauración y preservación del entorno natural. En este contexto, el trabajo comunitario se convierte en una herramienta clave no solamente para imponer una sanción ejemplar como resultado del agotamiento de la vía administrativa, sino que fomenta la conciencia ambiental y fortalece el tejido social, contribuyendo de manera significativa a la sostenibilidad ambiental y al bienestar de las comunidades afectadas.

Este conjunto integral de leyes y principios constitucionales y legales refleja el compromiso de Colombia en la preservación de su valioso patrimonio natural y la adopción de medidas sostenibles para enfrentar los retos asociados a la deforestación.

Justificación

El presente documento aborda la aplicación del Trabajo Comunitario como sanción ambiental en el territorio colombiano, detallando los desafíos en su implementación y la efectividad en estrategias de conservación y restauración.

Tomando como referencia lo establecido en los artículos 40 y 49 de la Ley 1333 de 2009, en relación con los artículos 2 y 10 del Decreto 3678 de 2010 y demás normas concordantes, respecto a los criterios de la imposición de sanciones; resulta preciso detallar que las normas no brindaron elementos de juicio adicionales a la simple descripción de la imposición como sanción, así como no determinaron las bases para su aplicación, más allá de identificar la capacidad socioeconómica del presunto infractor, y la gravedad de la afectación, con el fin de considerarla como principal o accesoria.

Es ente sentido, la falta de una regulación específica que permita optar por la imposición y ejecución del trabajo comunitario como sanción ambiental en Colombia plantea una serie de desafíos y conlleva importantes consecuencias, pues debido a la inexistencia de una línea guía por parte del MADS para las autoridades ambientales en la implementación del trabajo comunitario como sanción, se observa un vacío en la aplicación de la justicia ambiental.

Esta ausencia de regulación del trabajo comunitario como sanción impide la participación de la comunidad en la solución de problemas ambientales, pese a resultar fundamental en el empoderamiento de la población local y promoción de una responsabilidad compartida en la protección del medio ambiente.

Sin embargo, también destaca una oportunidad invaluable de ejecutar la potestad sancionatoria mediante la autonomía de las autoridades ambientales en casos relacionados o conexos a la deforestación, involucrando a los infractores en actividades de restauración ecológica, limpieza de áreas contaminadas y conservación de ecosistemas afectados, así como implementando diversas acciones de mejora de territorio con recursos forestales.

Colombia, como firmante de acuerdos y tratados internacionales relacionados con la protección del medio ambiente, enfrenta dificultades para cumplir con sus obligaciones debido a la falta de sanciones ambientales efectivas y proporcionadas, lo cual se ha visto reflejado en la continuidad de deterioros a ecosistemas y su biodiversidad, así como en un desgaste e ineficiencia administrativa.

La formulación de una regulación clara y adecuada para el trabajo comunitario como uno de los tipos de sanción ambiental se convierte entonces, en un imperativo para abordar estos desafíos, así como representa una alternativa eficiente de protección del medio ambiente e impulso de iniciativas que perduren en el tiempo dejando enseñanzas de conservación, enfocadas en una cultura de respeto hacia la naturaleza en Colombia.

Objetivos

Objetivo General

Elaborar una guía de implementación del trabajo comunitario como sanción ambiental asociada a casos de deforestación y/o daño a los recursos forestales, aplicable en los municipios de San José del Guaviare, La Macarena y San Vicente del Caguán, jurisdicciones de la CDA, CORMACARENA, CORPOAMAZONIA y Parques Nacionales Naturales.

Objetivos Específicos

- Sustentar la aplicación del trabajo comunitario mediante la síntesis del marco jurídico y antecedentes de casos previos relacionados con su implementación como sanción ambiental.
- Identificar los aspectos socioeconómicos y los riesgos asociados a la aplicabilidad de la imposición de trabajo comunitario como sanción, en los municipios priorizados.
- Desarrollar una serie de criterios o parámetros que permitan determinar en qué casos se podría aplicar el trabajo comunitario como sanción en los procesos sancionatorios por deforestación, y/o daño a los recursos naturales.
- Establecer las posibles actividades que se pueden imponer como sanción de trabajo comunitario.
- Generar las conclusiones y recomendaciones por parte del equipo de trabajo de UNODC, con respecto a la implementación del trabajo comunitario como sanción ambiental.

2. Capítulo 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Marco legal

Respecto a las competencias y reglamentación de la sanción de trabajo comunitario ambiental, las siguientes normas proporcionan lineamientos y parámetros a la hora de implementar este tipo de sanción como resultado de una investigación.

2.1.1. Constitución Política de Colombia

Por primera vez en Colombia, la Constitución Política de 1991 le otorgó al medio ambiente el carácter de interés superior, detallando un amplio catálogo de disposiciones que le dieron la figura de la Constitución Ecológica. Son diversas las sentencias emitidas por la Corte Constitucional que ratifican su reconocimiento en 3 dimensiones, como la Sentencia C-915 de 2010 que precisó “(...) (i) *la protección al medio ambiente como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, (ii) derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales, y (iii) constitución ecológica de la cual se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.*”

En este sentido, y estando su declaración en sintonía con la protección del ambiente y su diversidad, sobresale la obligación del Estado en imponer sanciones ambientales ante presuntos casos de afectaciones a los recursos naturales del país, fortaleciendo su categorización como derecho colectivo en los articulados señalados a continuación:

*“(...) **Artículo 1:** Colombia es un Estado social de derecho que tiene como finalidad garantizar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad y la paz. En este marco, se pueden imponer sanciones ambientales para proteger y preservar estos valores y derechos fundamentales, para el caso concreto el derecho fundamental a un ambiente sano.*

*“(...) **Artículo 6:** Los particulares tienen la responsabilidad de contribuir al mantenimiento de un orden justo mediante el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Por lo tanto, la imposición de sanciones tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las normas y la responsabilidad ciudadana.*

*(...) **Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.*

*(...) **Artículo 79:** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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.*

***Artículo 80:** Establece que el Estado está facultado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. El aprovechamiento de estos recursos naturales sin los permisos o autorizaciones estatales pueden generar la imposición de sanciones.*

*(...) **Artículo 95:** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;

- 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;*
- 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.*
- 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;*
- 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;*
- 6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;*
- 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;*
- 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;*
- 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”*

2.1.2 Ley 99 del 22 de diciembre de 1993

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy MADS), se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental - SINA, y se dictan otras disposiciones.

Resulta importante precisar que la norma en cuestión no solo crea el Sistema Nacional Ambiental organizando la estructura orgánica de las entidades que ejercen la potestad sancionatoria en el país, vinculando entidades de investigación como el IDEAM, INVEMAR, Alexander Von Humboldt, SINCHI y John Von Neuman; sino que impulso los principios generales de la política ambiental, con el fin de asegurar el interés colectivo y garantizar la integridad del patrimonio natural de la nación. A continuación, detallamos los principios más relevantes en una investigación de carácter ambiental:

- 1. Principio de precaución:** El principio de precaución se refiere a la necesidad de tomar medidas preventivas cuando existe un riesgo de daño al medio ambiente, incluso en ausencia de certeza científica absoluta. En este sentido, se pueden imponer medidas y/o sanciones para evitar o mitigar posibles impactos ambientales.

2. **Principio de prevención:** El principio de prevención detalla la adopción de medidas anticipadas para evitar o reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente, ante riesgos conocidos. Las sanciones, y medidas preventivas regladas normativamente, pueden ser utilizadas como un mecanismo para promover la prevención y el cumplimiento de las normas ambientales.
3. **Principio de proporcionalidad:** Refiere puntualmente un criterio equitativo y adecuado en la aplicación de sanciones en materia ambiental, pues la proporción en la determinación de sanción debe estar encaminada y ajustada a la gravedad de la conducta investigada y al grado de afectación del medio ambiente. La ley establece escalas de infracciones y sanciones, y serán adoptadas de acuerdo a la magnitud del daño, la intencionalidad, la reiteración y la capacidad económica del infractor.
4. **Principio de razonabilidad:** El principio de razonabilidad indica que las sanciones no deben ser excesivas ni desproporcionadas en relación con la gravedad de la infracción a la normativa ambiental o al daño ambiental cometido. Con este principio se busca evitar que las personas sean castigadas de manera injusta o desproporcionada en comparación con la naturaleza del acto cometido.
5. **Principio de armonía regional.** Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.
6. **Principio de gradación normativa.** En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales

renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

- 7. Principio de rigor subsidiario.** Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

2.1.3. Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

En Colombia, la potestad sancionatoria en materia ambiental se rige por el principio de legalidad y es ejercida por diferentes entidades definidas normativamente. En relación, y siendo que la Ley 1333 de 2009 estableció el régimen sancionatorio ambiental en Colombia, se indica en el artículo primero, la relación de entidades que ejercen la potestad sancionatoria, resaltando:

- 1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** El Ministerio tiene la facultad de imponer sanciones administrativas por incumplimientos en materia ambiental que no sean

competencia de las autoridades ambientales regionales. Además, coordina y orienta las acciones de estas autoridades en relación con la sanción ambiental.

2. **Autoridades ambientales regionales:** Estas entidades, como las corporaciones autónomas regionales, las autoridades ambientales urbanas y otras autoridades designadas por la ley, tienen la capacidad de imponer sanciones administrativas por infracciones ambientales que ocurran dentro de su jurisdicción.
3. **La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN,** cuenta con la competencia en infracciones ambientales que se realicen dentro de un área protegida que haga parte del Sistema de Parques del SINAP.
4. **Entidades territoriales:** Los municipios y distritos también tienen la cabida de imponer sanciones por infracciones ambientales en su territorio. Conforme la ley, estas corresponden ser las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos citadas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, así como los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002.

Cabe destacar que otros entes de control, como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, conforman la jurisdicción que conocemos como Ministerio Público, y ejercen acciones de vigilancia en materia ambiental. No obstante, no son competentes para imponer sanciones, pero si pueden promover o intervenir en la imposición de las mismas en casos de infracción a la normativa ambiental vigente.

Ahora bien, respecto a las funciones de la sanción y las medidas preventivas, el artículo 4 de la norma ibidem detalló:

*“(...) **Artículo 4. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios***

*y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.
(Subrayado y negrilla fuera del texto.)*

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.”

En concordancia, el artículo 40 señala la clasificación de las sanciones en principales o accesorias, siendo en ambos casos impuestas al presunto responsable de la infracción ambiental de acuerdo a la gravedad de la acción, magnitud del daño ambiental y condiciones socioeconómicas del infractor. Se contempla entonces, como uno de los 7 tipos de sanción, el trabajo comunitario definido en la misma Ley 1333 de 2009, como:

*(...) **Artículo 49.** 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 sólo podrá reemplazar las multas solo cuando los recursos económicos del infractor lo requieran, pero podrá ser una medida complementaria en todos los casos. (subrayado y negrilla fuera del texto.)*

***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.”*

2.1.4. Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010 Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones.

En proporción con los tipos de sanción establecidos en la Ley 1333 de 2009, el artículo 2 del Decreto 3678 de 2010, fue explícito que reforzar la viabilidad de la imposición de trabajo comunitario, en los siguientes términos:

*“(...) **Artículo 2º.** Tipos de sanción. Las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma: (...) 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

*(...) **Parágrafo 1º.** 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 2.2.10.1.1.2. Tipos de sanción Decreto 1076 de 2015)*

Adicionalmente, detalló:

*(...) **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.*

Así mismo, cuando la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite a juicio de la autoridad ambiental, se impondrá el trabajo comunitario como sanción sustitutiva de la multa. (Artículo 2.2.10.1.2.7. Tipos de sanción Decreto 1076 de 2015).”

Así las cosas, esta última norma robustece la necesidad de su implementación en casos de difícil tasación, cuya capacidad socioeconómica del infractor este en delicada vulnerabilidad.

2.1.5. Ley 1801 del 29 de julio de 2016 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Tratándose de la generación de sinergias institucionales que promuevan medidas prevención, corrección y mejora, se cita a continuación el articulado del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, respecto a la competencia que puede ejercer la Policía Nacional en la categoría jurídica de ambiente, consistente en la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente.

*“(...) **Artículo 173.** Menciona las medidas correctivas a aplicar en el marco de esta Ley por las autoridades de policía, el cual cabe resaltar que en su ítem 2 se establece como medida correctiva la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.*

*(...) **Artículo 175.** Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia. Es la obligación de participar en una actividad de interés público o programa pedagógico en materia de convivencia, organizado por la administración distrital o municipal, en todo caso tendrá una duración de hasta seis (6) horas.*

***Parágrafo 1o.** Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida podrá ser impuesta por la autoridad de Policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas.*

***Parágrafo 2o.** El programa o actividad pedagógica de convivencia que se aplique como medida correctiva a niños, niñas o adolescentes, deberá contar con el enfoque adecuado para esta población de acuerdo con la legislación vigente.*

***Parágrafo 3o.** Para materializar la medida correctiva de que trata el presente artículo, la Policía Nacional podrá trasladar de inmediato al infractor al lugar destinado para tal efecto.*

*(...) **Artículo 180.** Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo. Clasifica las multas en generales y especiales.*

En los párrafos 4, 5 y 6 del párrafo de este artículo, mencionan que es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que

admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa. **(Subrayado y negrilla fuera del texto)**

*(...) **Artículo 212.** Reiteración del comportamiento y escalonamiento de medidas. El incumplimiento de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia dará lugar a la imposición de Multa General tipo 1, y por la reiteración del comportamiento que dio lugar a la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, dentro del año siguiente a la imposición de la mencionada multa, dará lugar a la imposición de Multa General tipo 1 aumentada en un setenta y cinco por ciento (75%).”*

2.2. Antecedentes

Frente a la viabilidad de imponer actividades de trabajo comunitario como sanción ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales y la Corte Constitucional, han emitido selectos pronunciamientos vinculantes, en los cuales permitieron exponer:

2.2.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- CONCEPTO 8140e221264 DEL 08 DE JULIO DE 2014

El mencionado concepto detalla que mediante la expedición del Decreto 3678 de 2010, el Gobierno Nacional reglamentó el Parágrafo 22 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, detallando los criterios que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición del trabajo comunitario, detallando tácitamente en el artículo 10, lo siguientes:

- 1) Que la afectación no sea grave para el medio ambiente.
- 2) Que el infractor no cuente con la capacidad socioeconómica para cancelar el valor de una posible multa.
- 3) Que se interponga en los demás casos como una sanción complementaria.

- CONCEPTO 190619-001364 DEL 19 DE JUNIO DE 2019

El Gobierno Nacional cuenta con el deber de reglamentar las actividades y procedimientos que se desarrollarán en virtud de la imposición de la sanción de trabajo comunitario. En este orden de ideas, el legislador en el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009 señaló las condiciones que adicionalmente deben tener en cuenta las autoridades ambientales al momento de imponer la sanción de trabajo comunitario, detallando:

- 1) Al infractor se le debe vincular temporalmente en alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso directamente o en convenio con otras autoridades.

- 2) Esta medida solo podrá reemplazar las multas cuando los recursos económicos del infractor lo requieran.
- 3) Podrá ser una medida complementaria en todos los casos.

Así las cosas, no podría la autoridad ambiental dejar de imponer sanciones de trabajo comunitario en materia ambiental, aduciendo la falta de criterios para la imposición de las sanciones, toda vez que el legislador le brindó pautas claras a través de la ley 1333 de 2009, para dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto por medio de este instrumento normativo.

No obstante, y si bien es cierto que aún no existe un procedimiento para imponer la sanción consistente en trabajo comunitario, las Autoridades Ambientales en virtud de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, tipificación, y demás previamente citados; cuentan con la autonomía suficiente para imponerla en los términos de los conceptos del Ministerio, hasta tanto el Gobierno Nacional expida puntualmente los lineamientos a tener en cuenta.

2.2.2. Parques Nacionales Naturales de Colombia

- MEMORANDO 20131300075771 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2013

Ante el cuestionamiento de si pese a la falta de reglamentación del artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, es posible optar por la imposición de trabajo comunitario como sanción a una infracción ambiental, en la jurisdicción y competencia de Parques Nacionales Naturales, la entidad solventó:

“(...) 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, sí 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.”

2.2.3. Corte Constitucional

Para el caso que nos ocupa, resulta de total interés mencionar que la Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010, detalla que así el Gobierno Nacional no haya definido las actividades, ni el procedimiento tácito para la aplicación de la sanción de trabajo comunitario; la misma encuentra total viabilidad para ser aplicada de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, más aún si se tiene en cuenta afirmado:

" (...) 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 v 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."

Dicho esto, y al no existir un procedimiento establecido por el Gobierno Nacional, las autoridades ambientales cuentan con la autonomía y deben basar su decisión en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tipificación indirecta, bases de la declaratoria de responsabilidad. Al respecto, la misma Corte Constitucional hizo alusión en la Sentencia C-703 de 2010, mencionando:

"(...) 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'."

(...) 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 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.

Todos los elementos involucrados son susceptibles de evaluación a partir del principio de proporcionalidad, que también en este caso actúa como límite y puede ser causa de reclamación, por cuanto el mismo artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 señala que la sanción se impondrá mediante resolución motivada al paso que el artículo 30 prevé que "contra el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los

cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo".

De esta manera, afirmar que los lineamientos jurídicos y técnicos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para la imposición de la sanción de trabajo comunitario recaen en la correcta aplicación de los principios previamente referidos en materia ambiental, resulta ser el paso a seguir idóneo, hasta tanto el Gobierno Nacional expida una línea guía de procedimiento a tener en cuenta para el efecto.

2.2.4 Entidades pioneras en la reglamentación del trabajo comunitario ambiental

En el marco de la investigación realizada, encontramos que algunas autoridades ambientales, ya han proferido actos administrativos por medio de los cuales reglamentan dentro de sus jurisdicciones la implementación e imposición de trabajo comunitario ambiental como sanción; proporcionando con ello una importante metodología, en la elaboración de la presente guía.

2.2.4.1. Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mediante el Memorando No. 20131300075771 de 2013-11-29, la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales, señaló:

“(...) 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.

(...) 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 (Sentencia C-703 de 2010), consagró 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.

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 (...) Destacado lo anterior, se encuentra que el marco de referencia para la imposición de trabajo comunitario como sanción está 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. (...)."

2.2.4.2 Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

Mediante Resolución No. 1309 del 18 de diciembre de 2013, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales decidió sancionar a las empresas AMERICAN PORT COMPANY INC., DRUMMOND LTD., DRUMMOND COAL MINNING LLC. y TRANSPORT SERVICES LLC, que componen el Grupo Drummond en Colombia, por las infracciones ambientales en las que incurrieron con ocasión de la contingencia sucedida los días 12 y 13 de enero de 2013 en las instalaciones privadas de cargue de carbón denominadas “Puerto Drummond”, ubicados en la ensenada de Alcatraz en el municipio de Ciénaga perteneciente al departamento del Magdalena.

Como consecuencia de las infracciones cometidas se impusieron dos tipos de sanciones, por un lado una multa que en total suma casi siete mil millones de pesos y una sanción complementaria de trabajo comunitario.

En cumplimiento de la sanción de trabajo comunitario, con el propósito de mejorar el potencial turístico de las playas de Ciénaga y Santa Marta, las empresas del Grupo Drummond deberán, entre otras acciones, hacer un inventario del estado actual de las playas, implementar durante un año un plan para garantizar la limpieza de las playas con potencial turístico, adoptar mecanismos de información turística en las playas, garantizar algunas labores tendientes a mejorar los servicios turísticos de las playas, todo ello, contando con mano de obra de la población de la zona.

Todas estas acciones se deben enmarcadas dentro del plan de acción corporativo ambiental 2012-2015 en su línea estratégica del PGAR (Plan de gestión regional) de CORPAMAG, deben guardar coherencia con la filosofía del Plan de Desarrollo Municipal de Ciénaga denominado “De la mano con el pueblo, unidos por Ciénaga” 2012-2015 y con el plan de desarrollo 2012-2015 para la ciudad de Santa Marta denominado “Equidad para Todos, Primero los Niños y las Niñas”. De esta manera, la ANLA busca a través de la imposición de la sanción de trabajo comunitario para incidir en el interés de las infractoras en el cuidado del ambiente y los recursos naturales renovables.

Finalmente, como quiera que se produjeron unos efectos adversos al ambiente, la ANLA impuso a las empresas infractoras la obligación de adoptar unas medidas de compensación ambiental las cuales incluyen, entre otras, las siguientes acciones: la empresa AMERICAN PORT COMPANY INC. deberá presentar el reporte detallado de la contingencia, luego, con base en esa información la ANLA fijará términos de referencia para el diseño e implementación de una propuesta para que las cuatro empresas sancionadas retiren del lecho marino el carbón vertido, además de implementar sistemas de monitoreo ambiental y de un plan de educación ambiental que involucre tanto a sus trabajadores como a la comunidad de la zona, con la asesoría de instituciones reconocidas en la zona por su conocimiento y experiencia acerca del área ambiental como lo son el INVEMAR, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, entre otras; dicha campaña de

educación ambiental incluirá la elaboración y difusión de pautas televisivas y radiales, emitidas periódicamente durante un lapso mínimo de 6 meses, de forma que se promueva la conservación de los recursos naturales.

Adicionalmente debe socializar con las comunidades de la zona los resultados de la investigación sancionatoria, en reuniones en las que deberá presentarse un análisis sucinto del caso incluyendo las principales causas y consecuencias identificadas y cómo se trabajará para evitar sucesos similares.

Si se llegan a presentar afectaciones futuras como consecuencia de la contingencia sucedida, la ANLA podrá exigir las medidas a que haya lugar.

Las decisiones adoptadas por la ANLA están ceñidas a una estricta proporcionalidad y razonabilidad y en esos términos fueron motivadas; Finalmente, informamos que en este momento se está adelantando el proceso de notificación de la decisión y contra esta procede recurso de reposición por parte de las empresas sancionadas.³

2.2.4.3 Corporación Autónoma Regional del Tolima “CORTOLIMA”

Mediante **Resolución 0813 del 14 de abril de 2014**, CORTOLIMA estableció las condiciones para la imposición de las sanciones de trabajo comunitario en su jurisdicción, resolviendo:

“(...) Artículo primero: De las condiciones para la imposición de la sanción de trabajo comunitario. CORTOLIMA, en el momento de imponer la sanción de trabajo comunitario, en los procesos sancionatorios ambientales, de conformidad con la Ley 1333 de 2009 y su Decreto Reglamentario 3678 de 2010, tendrá en cuenta los siguientes criterios:

1) El tipo de persona natural o jurídica.

³ https://www.anla.gov.co/01_anla/noticias/553-la-anla-impone-sanciones-y-medidas-compensatorias-al-grupo-drummond-por-la-contingencia-sucedida-en-puerto-carbonifero-en-enero-de-2013

2) Las horas de trabajo comunitario ambiental impuestas al infractor deberán ser proporcionales según la gravedad de la falta, por lo tanto, no podrán exceder las 72 horas, ni ser inferior a 8 horas.

3) El desarrollo del trabajo comunitario ambiental se realizará en jurisdicción del municipio donde se cometió la infracción.

4) Los proyectos de trabajo comunitario deberán en lo posible conducir a la restauración o preservación del recurso natural afectado o amenazado.

5) Los proyectos de trabajo comunitario deberán permitir o demandar la participación del infractor.

6) Entre otras áreas o programas para cumplir con el trabajo comunitario ambiental, se encuentran los siguientes:

a. Educación ambiental.

- Apoyo al Proyecto Ambiental Escolar - PRAE-.
- Apoyo a los Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental - PROCEDA-

b. Actividades de reforestación (aislamiento, enriquecimiento forestal, restauración pasiva, siembra y mantenimiento).

c. Actividades de ornamentación en zona urbana y centros poblados.

d. Apoyo en la socialización e implementación de campañas de sensibilización que adelante la autoridad ambiental.

e. Campañas de prevención en diferentes campos:

- Manejo y disposición de residuos sólidos, tráfico de fauna y flora silvestres, deforestación, quemas a cielo abierto, contaminación del recurso hídrico, contaminación visual y/o auditiva, entre otras actividades que deterioran los recursos naturales.
- Prevención de desastres.
- Apoyo en la realización de eventos organizados por la autoridad ambiental.
- Cursos Obligatorios de Educación Ambiental y cultura ciudadana.

Para el desarrollo de los cursos obligatorios de educación ambiental, CORTOLIMA desarrollará programas de capacitación ajustados a las realidades locales y a las necesidades de la comunidad.

Los cursos obligatorios de educación ambiental de que trata la Ley 1333 de 2009 serán ofrecidos por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, de acuerdo con el programa de capacitación y la intensidad de los cursos no serán menores a 4 horas, ni mayores a 8. El programa de capacitación será incorporado en el plan de acción de CORTOLIMA.

Curso obligatorio de educación ambiental debe entenderse como un espacio de sensibilización del infractor ambiental en los diferentes aspectos contemplados en la Ley 1333 de 2009 como infracciones; orientado al estímulo de prácticas apropiadas de gestión ambiental (definición tomada del Ministerio de Ambiente "Oficina de educación Ambiental", presentación en power point).

2.2.4.4. Corporación Autónoma Regional de la Guajira- CORPOGUAJIRA

Mediante el **Acuerdo de Consejo Directivo No. 003 del 31 de enero de 2017**, Corpoguajira reglamentó las sanciones consistentes en trabajo comunitario en la jurisdicción de la Corporación, de la siguiente manera:

*“(...) **Artículo Primero:** (...) **DEFINICIÓN: TRABAJO COMUNITARIO AMBIENTAL:** El trabajo comunitario en materia ambiental, consiste en la asistencia temporal del infractor a algunos de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga contemplados en su plan de acción. Tiene como objetivo prestar un servicio ambiental sin remuneración económica alguna, e incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje y se impondrá por CORPOGUAJIRA, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanado de esta Autoridad Ambiental, siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente, El trabajo comunitario se realizará en jurisdicción del Municipio donde se cometió la infracción.*

1. **SUJETOS:** *El trabajo comunitario será impuesto como sanción a personas naturales y jurídicas de derecho público y privado, que infrinjan las normas ambientales en el Departamento de La Guajira.*

2. **APLICACIÓN:** El trabajo comunitario será impuesta como sanción principal o accesoria según el caso a los sujetos que sean declarados responsables por infringir las normas ambientales.

Artículo segundo: tipos de trabajo comunitario. Los tipos de trabajos comunitarios a aplicar por CORPOGUAJIRA serán los siguientes:

- Apoyo a la reforestación en zonas afectadas ambientalmente por actividades antrópicas y naturales.
- Apoyo al mantenimiento de áreas reforestadas.
- Apoyo en actividades de arborización de espacios públicos.
- Apoyo al mantenimiento y embellecimiento de zonas arborizadas.
- Apoyo en la socialización de actividades ambientales, asistencia a charlas y talleres de sensibilización dados por Autoridad Ambiental o el área de educación ambiental.
- Apoyo a campañas de limpieza de espacios públicos (playas, parques, centros comunitarios, contaminación visual, etc).
- Apoyo a campañas que promuevan la lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres, la deforestación, las quemas a cielo abierto, contaminación del recurso hídrico, contaminación auditiva, entre otras actividades que deterioran los recursos naturales.
- Apoyo a campañas de Prevención de desastres.
- Apoyo logístico en la realización de campañas y eventos organizados por CORPOGUAJIRA.
- Apoyo al mantenimiento del Hogar de paso de Fauna Silvestre de CORPOGUAJIRA.
- Participación en cursos obligatorios de Educación Ambiental en el cual debe entenderse como un espacio de sensibilización del infractor ambiental en los diferentes aspectos contemplados en la Ley 1333 de 2009 como infracciones; orientado al estímulo de prácticas apropiadas de gestión ambiental y cultura ciudadana.

Artículo tercero: áreas de trabajo: El trabajo comunitario deberá cumplirse en actividades y/o proyectos ambientales que CORPOGUAJIRA tenga contemplado en el plan de acción y tendrá el carácter de no remunerado. CORPOGUAJIRA, según el caso podrá acordar y fijar con el

alcalde Municipal las condiciones para la ejecución y desarrollo de dichas actividades. La policía Ambiental prestará apoyo y acompañamiento correspondiente.

Artículo cuarto: duración: *Las horas de trabajo comunitario ambiental impuesta al infractor deberá entre 20 y 60 horas, consecuente con la gravedad del hecho, actividad o situación sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.*

Artículo quinto: registro: *CORPOGUAJIRA, efectuará el registro del cumplimiento del trabajo comunitario en los términos establecidos en la Resolución 415 de 2010 (Registro Único de Infractores Ambientales). (...)*

2.2.4.5. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA

Por medio de la **Resolución 040-2002-792 del 19 de febrero de 2020** se establecieron las condiciones para la aplicación de la sanción de trabajo comunitario en la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA, definiendo tres modalidades en que aplica:

1. Como sanción por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos expedidos por a la autoridad ambiental siempre que el mismo no cause afectación grave al medio ambiente (Decreto 1076 de 2015, Artículo 2.2.10.1.2.7 – Decreto 3678 de 2010, Artículo 10).
2. Como sanción accesoria en todos los casos (Ley 1333 de 2009, artículo 49, en concordancia con el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.10.1.1.2, parágrafo 1).
3. Como sanción sustitutiva de la multa cuando los recursos económicos del infractor ameriten (Ley 1333 de 2009 artículo 49 en concordancia con el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.10.1.1.2. parágrafo 1).

Para la modalidad 1, conformada por los supuestos de incumplimiento de las normas ambientales o incumplimiento a los actos administrativos proferidos por la autoridad ambiental, realizan la equivalencia del número de jornadas de trabajo comunitario con la calificación del riesgo y la importancia de la afectación, teniéndose en cuenta las medidas cualitativas irrelevante, leve y moderado de la siguiente manera:

Tabla 1. Calificación del riesgo de la afectación.

Medida Cualitativa	Número de jornadas de sensibilización	Número de jornadas de trabajo comunitario	Magnitud potencial de la afectación (m)
Irrelevante	1	2	20
Leve			35
Moderado	1	4	50
Severo	NA	NA	NA
Critico			NA

Nota: Tomado de la Resolución 040-2002-792.

Tabla 2. Calificación de la importancia de la afectación.

Medida Cualitativa	Número de jornadas de sensibilización	Número de jornadas de trabajo comunitario	Magnitud potencial de la afectación (l)
Irrelevante	1	3	8
Leve			9-20
Moderado	1	6	21-40
Severo	NA	NA	NA
Critico			NA

Nota: Tomado de la Resolución 040-2002-792.

En la modalidad 2, se determina la equivalencia del número de jornadas de trabajo comunitario como sanción accesoria de acuerdo a la calificación del riesgo y la importancia de la afectación, y se hace una consideración para la imposición de esta sanción accesoria para una persona con baja capacidad socioeconómica.

Tabla 3. Calificación del riesgo de la afectación.

Medida Cualitativa	Número de jornadas de sensibilización	Número de jornadas de trabajo comunitario
Irrelevante	1	2
Leve		

<i>Moderado</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
<i>Severo</i>	<i>1</i>	<i>6</i>
<i>Critico</i>		

Nota: Tomado de la Resolución 040-2002-792.

Tabla 4. Calificación de la importancia de la afectación.

Medida Cualitativa	Número de jornadas de sensibilización	Número de jornadas de trabajo comunitario
Irrelevante	1	3
Leve		
Moderado	1	6
Severo	1	9
Critico		

Nota: Tomado de la Resolución 040-2002-792.

En la modalidad 3, la sanción sustitutiva de la multa se aplica cuando se establezca que la sanción apropiada es la multa, pero la capacidad socioeconómica del infractor no le permite asumirla sin afectar su mínimo vital y esta debe estar plenamente probada en el expediente. Este evento no se discrimina si la conducta es constitutiva de infracción normativa o si se trata de daño ambiental.

Tabla 5. Equivalencias de jornadas de trabajo comunitario.

Medida Cualitativa	Número de jornadas de sensibilización	Número de jornadas de trabajo comunitario
Irrelevante	1	1
Leve		
Moderado	1	2
Severo	1	3
Critico		

Nota: Tomado de la Resolución 040-2002-792.

2.2.4.6. Alcaldía de Santiago de Cali

(Departamento Administrativo De Gestión Medio Ambiente)

Mediante la **Resolución No. 4133.010.21.0.045 del 31 de enero de 2022**, se reglamentó el trabajo comunitario como forma de sanción ambiental en la jurisdicción del departamento administrativo de gestión del medio ambiente DAGMA, resolviendo:

*“(...) **Artículo primero:** Reglamentar la sanción consistente en trabajo comunitario aplicable en los procesos sancionatorios ambientales en la jurisdicción del Departamento Administrativo de Gestión de Medio Ambiente DAGMA, en los siguientes términos:*

1. DEFINICION: TRABAJO COMUNITARIO AMBIENTAL: El trabajo comunitario en materia ambiental, consiste en la asistencia y/o apoyo temporal del infractor a algunos de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga contemplados en su plan de acción.

2. OBJETIVO: Prestar un servicio ambiental sin remuneración económica alguna, e incidir en el interés del infractor por la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje y se impondrá por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DAGMA, por el incumplimiento de las normas ambientales o de los actos administrativos emanados de esta Autoridad Ambiental, siempre que el mismo no cauce afectación grave al medio ambiente.

3. SUJETO ACTIVO: Son sujetos activos de esta sanción, las personas naturales y/o jurídicas de derecho público y/o privado que infrinjan las normas ambientales en el Distrito de Santiago de Cali. Adicionalmente, deberán reunir según el caso, los siguientes requisitos:

a. Si se trata de personas naturales, éstas deben pertenecer a los estratos socioeconómicos uno (1), dos (2) o tres (3).

b. En cuanto a las personas jurídicas de derecho privado, su naturaleza jurídica debe corresponder a entidades sin ánimo de lucro ESAL, entre las que se encuentran: Fundaciones, Asociaciones, Corporaciones, Entidades del sector solidario, Veedurías Ciudadanas, Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas Administradoras Locales (JAL) y a las Unidades Residenciales.

c. En lo referente a las personas jurídicas de derecho público, estas sanciones serán aplicadas a las entidades públicas.

3. **APLICACIÓN:** *El trabajo comunitario será impuesto mediante acto administrativo motivado que declare la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental, como sanción principal o accesoria según el caso, a los sujetos que sean declarados por primera vez responsables por transgredir las normas ambientales, lo cual deberá verificarse en el Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

5. **LUGAR DE EJECUCIÓN:** *El trabajo comunitario se realizará en jurisdicción del Municipio donde se cometió la infracción, esto es, en el Distrito de Santiago de Cali.*

Artículo segundo: **TIPOS DE TRABAJO COMUNITARIO:** *El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE podrá aplicar uno o varios de los siguientes tipos de trabajo comunitario:*

- *Apoyo a la reforestación en zonas afectadas ambientalmente por actividades antrópicas y naturales.*
- *Apoyo al mantenimiento de áreas reforestadas.*
- *Apoyo en actividades de arborización de espacios públicos.*
- *Apoyo al mantenimiento y embellecimiento de zonas arborizadas.*
- *Apoyo en la socialización de actividades ambientales, asistencia a charlas y talleres de sensibilización dados por Autoridad Ambiental.*
- *Apoyo a campañas de limpieza de espacios públicos (Parques, centros comunitarios, contaminación visual, etc.).*
- *Apoyo a campañas que promuevan lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres, la deforestación, las quemas a cielo abierto, contaminación del recurso hídrico, contaminación auditiva, entre otras actividades que deterioran los recursos naturales.*
- *Apoyo a campañas de Prevención de desastres.*

- *Apoyo logístico en la realización de campañas y eventos organizados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DAGMA, que estén contemplados en el plan de acción.*
- *Apoyo al mantenimiento del Vivero Municipal.*
- *Erradicación de Leucaenas, o apoyo en la erradicación de especies invasoras que defina la Autoridad Ambiental, en las zonas o corredores viales asignados, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Silvicultura Urbana (PSU).*
- *Participación en cursos obligatorios de Educación Ambiental el cual debe entenderse como un espacio de sensibilización del infractor ambiental en los diferentes aspectos contemplados en la Ley 1333 de 2009 como infracciones; orientado al estímulo de prácticas apropiadas de gestión ambiental y cultura ciudadana.*

Artículo tercero: ÁREAS DE TRABAJO: El trabajo comunitario deberá cumplirse en actividades y/o proyectos ambientales que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE MEDIO AMBIENTE - DAGMA tenga contemplados en el plan de acción y tendrá el carácter de no remunerado. El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE MEDIO AMBIENTE - DAGMA podrá acordar y fijar las condiciones para la ejecución y desarrollo de dichas actividades y de ser necesario, podrá solicitar el apoyo de la Policía ambiental.

Parágrafo 1o: En caso de requerirse actividades especiales por parte del Infractor, éstas serán apoyadas y supervisadas por el Departamento Administrativo de Gestión de Medio Ambiente - DAGMA, y el sancionado podrá contratar a su cargo, el personal idóneo requerido para tal efecto.

Parágrafo 2o: En todos los casos, la (s) persona (s) encargada (s) de ejecutar las actividades descritas de trabajo comunitario, deberá (n) acreditar su afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia.

Artículo cuarto: DURACIÓN: Las horas de trabajo comunitario ambiental impuesta al infractor será entre 30 a 80 horas, consecuente con la gravedad del hecho, actividad o situación sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo quinto: INCUMPLIMIENTO: El incumplimiento de la sanción tendrá como consecuencia la tasación de la multa en los términos establecidos en el numeral 1°. del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Artículo sexto: REGISTRO: El DAGMA efectuará el registro del cumplimiento del trabajo comunitario en los términos establecidos en la Resolución 415 de 2010 (Registro Único de Infractores Ambientales).”

2.2.5. Autoridades Ambientales pioneras en la imposición de Trabajo Comunitario como Sanción Ambiental

Ahora bien, resulta preciso hacer la mención de las siguientes autoridades que en ejercicio de la potestad sancionatoria asignada mediante la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y el Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010, dieron correcta aplicación del trabajo comunitario como sanción, emitiendo decisiones de fondo que destacan las siguientes medidas ejemplarizantes y de concientización ambiental participativa.

2.2.5.1. Parques Nacionales Naturales de Colombia

Mediante la Resolución 063 del 3 de abril de 2020, el Director Territorial de Andes Occidentales de la oficina de Parques Nacionales Naturales de Colombia, procedió a resolver un proceso sancionatorio de carácter ambiental a causa de una pesca ilegal, imponiendo como sanción accesoria el trabajo comunitario, no sin antes dejar claro que este trabajo comunitario es una sanción ambiental, y por tanto dichas actividades **no generan remuneraciones ni prestaciones sociales de ningún tipo, ni tampoco** la entidad (Parques Nacionales Naturales de Colombia) se hace responsable de daños o perjuicios que puedan sufrir los infractores en el cumplimiento de la presente sanción. En este sentido, y luego de la investigación pertinente, resolvió:

*“(...) **ARTÍCULO CUARTO: IMPONER** como sanción accesoria a los señores (...) trabajo comunitario, de conformidad con la estrategia que se describe a continuación y de acuerdo con los argumentos expresados en la parte motiva de la presente resolución:*

ESTRATEGIA DE TRABAJO COMUNITARIO

(...) **JUSTIFICACIÓN:** Teniendo en cuenta las condiciones de altitud del PNN Los Nevados, las recomendaciones – orientaciones dadas en el plan de emergencias y contingencias del PNN frente a situaciones de riesgo relacionadas con la exposición a la altitud, y la edad de los presuntos infractores; esta dependencia coordinó el desarrollo del trabajo comunitario de los señores Ruiz y Álvarez con la jefatura del Santuario de Fauna y Flora – SFF Otún Quimbaya, toda vez que existe la posibilidad de que la exposición prolongada a las condiciones naturales en las que está inmerso el PNN Los Nevados, genere situaciones desfavorables de salud en un adulto mayor (según el Ministerio de Salud es considerado adulto mayor toda persona con edad igual o superior a los 60 años). En este sentido, los presuntos infractores desarrollarán actividades relacionadas con la atención de visitantes que transitan la cuenca alta del río Otún (Centro Informativo Quimbaya) e ingresan al SFF Otún Quimbaya, generando aportes tanto al SFF como al PNN Los Nevados en términos de la orientación de los visitantes frente a la información ambiental de la zona; toda vez que, todas las personas que acceden al PNN Los Nevados – sector Laguna del Otún ingresando por el municipio de Pereira, deben realizar una estación en el Centro Informativo Quimbaya (carreteable que conduce al sector El Cedral desde Pereira).

Actividades a desarrollar durante el trabajo comunitario:

Programa del área protegida al que aporta el trabajo comunitario	Actividad a desarrollar
Ecoturismo y Comunicación y Educación para la Conservación - CEPAC	Ofrecer información y registrar estadísticas de visitantes en el Centro Informativo Quimbaya, ubicado en la carretera que desde Pereira conduce al sector El Cedral, cuenca alta del Otún.
Prevención Vigilancia y Control - PVyC y CEPAC	Ofrecer información a visitantes que ingresan al SFF Otún Quimbaya

Duración del trabajo comunitario: 160 horas distribuidas según cronograma de trabajo, el cual deberá ser concertado con el SFF Otún Quimbaya previo inicio del trabajo comunitario.

Lugar de ejecución del trabajo comunitario: Centro informativo Quimbaya y SFF Otún Quimbaya, ubicados en la vereda La Suiza, corregimiento La Florida – Pereira (Risaralda).

Seguimiento del trabajo comunitario: el seguimiento al cronograma de trabajo concertado y al desarrollo de las actividades arriba especificadas deberá ser realizado por la jefatura del SFF Otún Quimbaya o su delegado.

Medios de verificación del cumplimiento de esta sanción: registros en planillas, especificando la cantidad de horas dedicadas al cumplimiento del trabajo comunitario por cada jornada de trabajo.⁴

2.2.5.2 Corporación Autónoma Regional de Nariño “CORPONARIÑO”

- Resolución No. 258 del 22 de julio de 2015

“(…) Artículo segundo. Imponer a los señores (...), la sanción de **TRABAJO COMUNITARIO** consistente en la siembra de **CINCUENTA (50) ÁRBOLES**, de especies nativas, en el lugar de la infracción aprovechando algunos espacios libres. Los árboles deberán ser sembrados en época de lluvia, a una distancia de 2x2 metros, las especies recomendadas deben ser nativas que se dan en la zona, como quillotocto, cajeto, cascarillo, de conformidad con la parte motiva de la presente.

Artículo tercero. La sanción impuesta se llevará a cabo con la Supervisión y bajo los lineamientos de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental de **CORPONARIÑO**, por medio del funcionario que el subdirector designe. Una vez efectuada la obligación impuesta en la presente sanción se le solicita al subdirector de Conocimiento y Evaluación Ambiental de

⁴ DTAO-GJU 14.2.007 DE 2010-PNN LOS NEVADOS

CORPONARIÑO remitir informe técnico a la Jefatura de la Oficina Jurídica, donde acredite que se acató la sanción establecida.”

- Resolución 093 del 17 de abril 2017

*“(…) Artículo segundo. El ARTÍCULO SEGUNDO de la Resolución No. 463 del 10 de octubre de 2016 quedará así: “(…) Artículo segundo: Imponer a la ASOCIACIÓN DE JUNTAS ADMINISTRADORAS (...), la sanción consistente en **ACTIVIDAD DE TRABAJO COMUNITARIO**, consistente en la **siembra de 2.400 árboles nativos**, cada 3 metros en el municipio de Samaniego adoptando el método 3 bolillo.” Esta actividad deberá realizarse en un lapso de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente Resolución, en el lugar que la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental disponga para el efecto.*

***Artículo tercero.** El ARTÍCULO TERCERO de la Resolución No. 463 del 10 de octubre de 2016 quedará así: “(…) Artículo tercero: El trabajo comunitario se llevará a cabo con la supervisión de la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental de CORPONARIÑO, por medio de funcionario que el subdirector designe. Una vez efectuada la obligación impuesta se le solicita al subdirector de Conocimiento y Evaluación Ambiental de CORPONARIÑO remitir un informe técnico a la Jefatura de la Oficina Jurídica, donde se acredite que se acató la obligación establecida.”*

***Parágrafo:** Una vez cumplido el trabajo comunitario impuesto, entiéndase archivado el expediente radicado con la numeración PSCASO-098-14”.*

2.2.5.3. Corporación para El Desarrollo Sostenible del Urabá “CORPOURABA”

- Resolución 200-03-20-04-0571-2021 del 29 de abril de 2021

*“(…) Artículo Segundo. Sancionar a los señores (...), con **TRABAJO COMUNITARIO**, cuyo objetivo es dar a conocer por parte de la Corporación, la normatividad ambiental, la importancia de los recursos naturales, los impactos ambientales que trae el realizar captura de fauna silvestre sin permiso o autorización, la competencia que tiene la Corporación con relación a los recursos*

naturales. La duración de esta jornada se hará hasta por 4 horas; y se indicará mediante citación previa fecha y lugar de realización de esta jornada; se dispondrá en el oficio de citación dos fechas, una principal y otra alternativa con el fin de que el infractor pueda asistir y cumpla con la sanción prevista en el presente acto administrativo.

Tercero: *La sanción impuesta se llevará a cabo bajo la supervisión de la Oficina Jurídica y la Subdirección de gestión y administración ambiental, dependencia encargada de organizar la temática a capacitar y de rendir el informe de cumplimiento de la sanción.*

Cuarto: *El incumplimiento a la presente sanción sin motivación alguna, dará aplicación a lo establecido en el artículo 37 de la ley 1333 de 2009, que señala lo siguiente" el infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes".*

- Resolución 200-03-20-01-3340-2022 del 13 de diciembre de 2022

*“(...) **Artículo primero.** DECLARAR RESPONSABLE al señor (...), del cargo formulado en el artículo PRIMERO del auto N.º 200-03-50-05-0334 del 15 de octubre de 2020, consistente en él aprovechamiento forestal sin la respectiva autorización, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.*

Artículo Segundo. *Sancionar al señor (...), la sanción consistente en **TRABAJO COMUNITARIO**, cuyo objetivo es. dar a conocer por parte de la Corporación, la normatividad ambiental, la importancia de los recursos naturales, los impactos ambientales que trae el realizar aprovechamiento sin autorización; la competencia que tiene la Corporación con relación a los recursos naturales. La duración de esta jornada se hará hasta por 4 horas; y se indicará mediante citación previa fecha y lugar de realización de esta jornada; se dispondrá en el oficio de citación dos fechas, una principal y otra alternativa con el fin de que el infractor pueda asistir y cumpla con la sanción prevista en el presente acto administrativo.*

Tercero: *La sanción impuesta se llevará a cabo bajo la supervisión Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial -Área Educación Ambiental-, en apoyo con la Secretaria General -*

Oficina Jurídica y Subdirección de Gestión y Administración Ambiental, dependencia encargada de organizar la temática a capacitar y de rendir el informe de cumplimiento de la sanción.

Cuarto: *El incumplimiento a la presente sanción sin motivación alguna, dará aplicación a lo establecido en el artículo 37 de la ley 1333 de 2009, que señala lo siguiente" el infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes".*

2.2.5.4. Corporación Autónoma Regional de Chivor – CORPOCHIVOR

- Resolución 1402 del 16 de diciembre de 2022

“(…) Artículo segundo: *DECLARAR AMBIENTALMENTE RESPONSABLE al señor (...), del cargo único formulado en el artículo primero del Auto de fecha 21 de octubre de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

Artículo tercero: *IMPONER como SANCIÓN PRINCIPAL al señor (...), TRABAJO COMUNITARIO, consistente en el apoyo al programa de EDUCACIÓN AMBIENTAL en: " ... d) Cursos Obligatorios de Educación Ambiental y cultura ciudadana. "*

Parágrafo primero: *Se deberá allegar las evidencias del cumplimiento a la actividad impuesta en medio físico y/o magnético (archivo fotográfico, video de la jornada y/o capacitación) o certificación del cumplimiento expedida por parte de la entidad con la cual se adelantó el trabajo comunitario con destino al presente expediente, para dar por cumplida la sanción y realizar el archivo del mismo.*

Parágrafo segundo: *Se deberá tener en su contenido como eje transversal: "la importancia de no realizar la tenencia de fauna silvestre "; y el listado de asistencia de por lo menos diez (10) personas residentes en la zona. Es de anotar que dentro de los datos mínimos de la planilla de asistencia se debe contemplar (Nombre y apellidos de los asistentes, Número de cédula, Número de Teléfono y firma).*

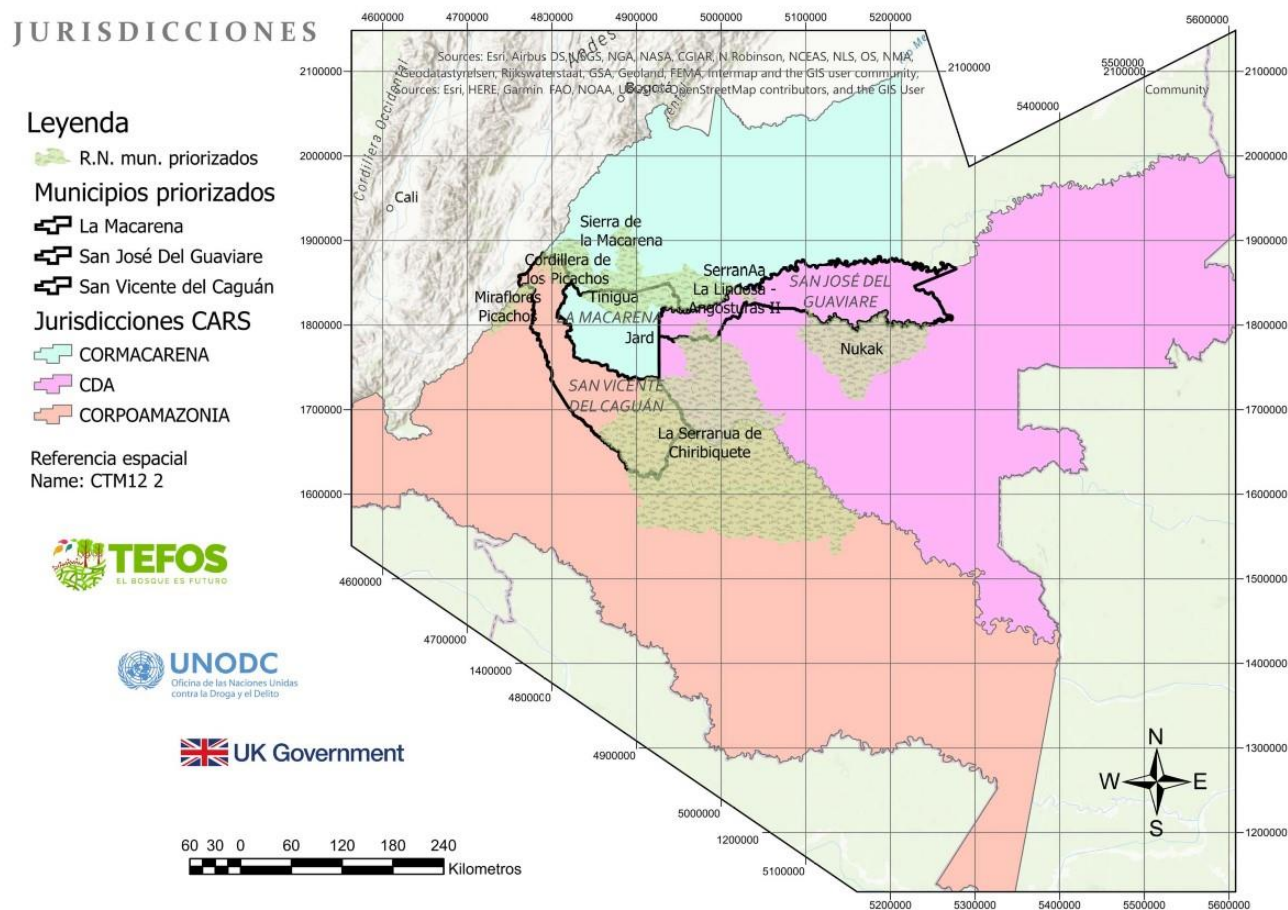
Parágrafo tercero: La actividad a realizar en el marco del trabajo comunitario no podrá ser inferior a 4 horas, ni superior a 8 horas diarias, y deberá ser cumplida en un término de **CUATRO (4) MESES**, contados a partir de la notificación del presente acto administrativo.

Parágrafo cuarto: En caso de incumplimiento de la sanción de trabajo comunitario se remitirá comunicación del área encargada con destino al presente expediente, para que esta se entienda conmutada en la multa respectiva por un valor de **CIENTO NOVENTA Y CINCO MIL SESENTA Y CINCO PESOS (\$ 195.065) M/CTE**, equivalentes a **0,33 SMMLV** y se proceda al cobro coactivo respectivo.”

2.3. Jurisdicciones de aplicación

Esta Guía tiene como objetivo velar por su aplicación e implementación en la jurisdicción de Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Corporación para el desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena CORMACARENA, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA, La Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la amazonia CORPOAMAZONIA y Parques Nacionales Naturales PNN, tal y como se refleja en la siguiente imagen.

Ilustración 1. Jurisdicción de las autoridades ambientales de la amazonia colombiana.



Fuente: elaboración UNODC, 2023.

- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)

La Ley 99 de 1993 estableció en su artículo 34, la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA), que además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región del Norte y Oriente Amazónico y su utilización; ejercer actividades de promoción de investigación científica y transferencia de tecnología; dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio; fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos, y de propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos de la Amazonia colombiana. La jurisdicción de CDA comprenderá el territorio de los departamentos de Vaupés, Guainía y Guaviare, tendrá su sede en la ciudad de Puerto Inírida, y subsedes en San José del Guaviare y Mitú. Sin embargo, dentro de estos departamentos se encuentra el PNN Chiribiquete, la RNN Nukak, la RNN Puinawai y el PNN Yaigojé Apaporis que son administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

- Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia

Acto seguido, el artículo 35 de la Ley 99 de 1993 detalló la creación de la Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA), una corporación regional que además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de su jurisdicción y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del ecosistema Amazónico de su jurisdicción y el aprovechamiento sostenible y racional de sus recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como asesorar a los municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales

de su jurisdicción que comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. La sede principal de CORPOAMAZONIA será la ciudad de Mocoa en el Departamento del Putumayo y establecerá subsedes en las ciudades de Leticia y Florencia.

- Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena

Posteriormente, en el artículo 38 de la norma en mención, procede la creación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (CORMACARENA), una Corporación Autónoma Regional que, además de encargarse de la administración de los recursos naturales y el ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, realiza actividades para fomentar la investigación científica y la transferencia de tecnología. El territorio que abarca Cormacarena es el del AMEN, definido en el Decreto 1989 de 1989, salvo las áreas que pertenecen a la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia. El artículo 120 de la Ley 812 de 2003 amplió posteriormente la jurisdicción de Cormacarena a todo el Departamento del Meta. Cabe destacar que, según el mencionado artículo 38 de la Ley 99 de 1993, Cormacarena desempeñaría las funciones especiales que le asignara el MADS y las que establecieran sus estatutos, y se abstendría de ejercer aquellas que el MADS se reservara para sí, aunque fueran otorgadas de forma general a las CAR (Del Valle Mora, 2017).

En razón de lo anterior, las mencionadas Corporaciones para el Desarrollo Sostenible ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 (y demás normas concordantes), correspondiéndoles imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

En analogía, y contando la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 permitió señalar entre otras:

*“(…) **Artículo 31.- Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

(...) 2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...) 17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados; “

Capítulo 3. COMPONENTE DE ANÁLISIS DE TERRITORIO

3.1 Diagnóstico socio – económico ámbito de aplicación de la propuesta

En este segmento revisamos en términos generales las características de los componentes socioeconómicos de los municipios priorizados San José del Guaviare, Macarena, San Vicente del Caguán y sus áreas de influencia; haciendo la descripción del entorno social a través de indicadores tanto de las características demográficas más importantes de la población de referencia, como de los relacionados a índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas.

De acuerdo con los reportes del DANE, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adoptado para Colombia es un índice integrado que permite analizar múltiples dimensiones de la pobreza que son experimentadas simultáneamente por los hogares, en otras palabras, es una medición de la pobreza que refleja las variadas carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en diversas áreas como educación, salud, entre otros.

3.1.1. Departamento del Meta

El Meta tiene una extensión de 85.635 km², este cuenta con 29 municipios y 185 centros poblados (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2023).

El Meta es conocido por sus actividades agrícolas y ganaderas, entre los cultivos más importantes de la región se encuentran el arroz, la palma africana, el plátano, el maíz, el cacao y los cítricos, en cuanto a la ganadería, la región es conocida por la cría, levante y engorde de ganado vacuno, porcino, equino, caprino y ovino. Además, la extracción de petróleo y gas continúa siendo una actividad comercial importante en la región, (Rendón et al., 2023b).

- **Estructura Poblacional**

Según las proyecciones del DANE, la población del 2023 para el Meta es de 1.130.085 hab., siendo las cabeceras la de mayor población con 858.142 hab. y centros poblados y rural disperso con 271.943 hab., (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2023a)

La población es predominantemente joven, con una mayor concentración de personas en los grupos de edades de 20 a 39 años. A medida que las edades aumentan, la cantidad de individuos disminuye progresivamente, lo que indica una pirámide poblacional típica de países con una población joven a adulta.

3.1.1.1. Municipio de La Macarena

- **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) - Municipio Priorizado de la Macarena.**

La Macarena tiene un porcentaje de pobreza multidimensional del 43.1% en cabeceras y 73.2% en centros poblados y rural disperso. El promedio total es del 67.9%. Esto sugiere que la pobreza multidimensional es más acentuada en las áreas rurales y dispersas que en las cabeceras.

El promedio para el departamento de Meta es del 10.7% en cabeceras y 31.4% en centros poblados y rural disperso, con un promedio total de 11.3%. Estos valores parecen estar significativamente por debajo de los municipios individuales, lo que indica una variación en los niveles de pobreza multidimensional dentro del departamento.

Lo más relevante en el análisis del IPM para el municipio de La Macarena, es la marcada disparidad entre área urbana (cabeceras) y las áreas rurales dispersas en varias dimensiones críticas.

- **Necesidades Básicas insatisfechas (NBI).**

Los datos presentados a continuación, revelan una situación preocupante en el municipio de La Macarena. El indicador más destacado es la "Proporción de Personas en NBI (%)" con un 41,8%, lo que indica que una parte sustancial de la población se encuentra en una situación de NBI, lo que incluye problemas relacionados con la vivienda, los servicios, el hacinamiento, la inasistencia y la dependencia económica.

Además, se destaca el alto nivel de pobreza extrema con un 15 % de la población en condiciones de miseria, lo que subraya la urgencia de abordar la pobreza extrema en el municipio. Los componentes de servicios y vivienda también son áreas críticas de necesidad insatisfecha, con un 20,8% y un 18,5%, respectivamente, relacionados con estas cuestiones.

En los centros poblados y rural disperso el 45.7% de la población experimenta NBI, siendo un desafío significativo para la satisfacción de necesidades esenciales. Dentro de estas necesidades, el 24.5% carece de acceso a servicios básicos, el 20.3% enfrenta dificultades relacionadas con la vivienda, y un preocupante 17.1% se encuentra en una situación de miseria. En general, se refleja una variabilidad significativa en las condiciones socioeconómicas entre las diferentes áreas dentro del municipio de La Macarena. Mientras que la cabecera muestra una situación relativamente mejor en términos de NBI y miseria.

3.1.2. Departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo

Los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo tienen un área aproximada de 224.320 km², correspondientes al 64,8% de la Amazonia colombiana, al 19,6% del territorio nacional y al 3,3% de la cuenca amazónica. En esta región habitan 32 de los 90 grupos étnicos existentes en Colombia, los cuales pertenecen a 14 familias lingüísticas.

- **Estructura Poblacional**

De acuerdo al DANE, para el 2023 se estima una población para el departamento del Amazonas de 85.056 habitantes, siendo la cabecera la de mayor población con 43.220 habs. y centros poblados y rural disperso con 41.823 habs. Para el caso del departamento de Caquetá, el DANE, estimó que para 2023 la población sería de 425.053 habitantes, siendo la cabecera la de mayor población con 278.964 habs. y centros poblados y rural disperso con 146.089 habs. Para el departamento del Putumayo, el DANE estimó para 2023 una población de 383.042 habitantes, siendo la cabecera la de mayor población con 198.450 habs. y centros poblados y rural disperso con 184.592 habs. (DANE, 2023).

La población es predominantemente joven, con una mayor concentración de personas en los grupos de edades de 10 a 29 años. A medida que las edades aumentan, la cantidad de individuos disminuye progresivamente, lo que indica una pirámide poblacional típica de países con una población joven a adulta como se muestran en los gráficos anteriormente mencionados.

3.1.2.1 Municipio de San Vicente del Caguán.

El municipio de San Vicente del Caguán, se encuentra ubicado a 151 kms de la capital del departamento del Caquetá, Florencia, tiene una extensión de 17.873 km² lo cual equivale al 20,1% sobre el área del departamento. (Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023)

- **Indicadores Sociales. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).**

En el municipio de San Vicente del Caguán se presenta un porcentaje de pobreza multidimensional del 42.2% en cabeceras y 71.7% en centros poblados y rural disperso. El promedio total es del 56.3%. Esto sugiere que la pobreza multidimensional es más acentuada en las áreas rurales y dispersas que en las cabeceras. En el municipio de San Vicente del Caguán para el análisis del IPM, hay notable diferencia entre la zona urbanas (cabeceras) y las áreas rurales dispersas en varias dimensiones críticas.

- **Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).**

El indicador más notorio es la Proporción de Personas en NBI (%) con un 30.47%, lo que indica que una parte sustancial de la población se encuentra en una situación de NBI, lo que incluye problemas relacionados con la vivienda, los servicios, el hacinamiento, la inasistencia y la

dependencia económica. Además, se destaca el alto nivel de pobreza con un 8.88 % de la población en condiciones de miseria, lo que acentúa la urgencia de abordar la pobreza extrema en el municipio.

En los centros poblados y Rural Disperso el 40.84% de la población experimenta una cifra de NBI significativa en cuanto a la satisfacción de necesidades esenciales. Dentro de estas necesidades, el 18.15% presenta dificultades relacionadas con vivienda, 17.75% afronta carencias relacionadas con servicios, y el 13.08% se encuentra en una situación de miseria.

3.1.3. Departamentos de Guainía, Guaviare y Vaupés

La región del norte amazónica colombiana está integrada por los departamentos de Guainía, Guaviare y Vaupés los cuales forman un continuo geográfico

El departamento de Guainía ubicado al extremo oriente de Colombia, tiene una extensión aproximada de 72.238 km², que corresponde al 6.33% del territorio nacional y posee el 17.9% del área total de la Amazonia colombiana. (PDD GUAINIA, 2020);

El departamento del Guaviare se encuentra localizado al norte de la Amazonia colombiana, en límites con la región de la Orinoquia, cuenta con una extensión de 55.527 Km², que representa el 4.89% del total nacional. Está conformado por cuatro municipios: San José del Guaviare; El Retorno; Calamar, Miraflores; además de 26 inspecciones de policía, 328 veredas. (PGAR CDA, 2012).

El Departamento de Vaupés tiene una extensión de 54.135 km² y está localizado al suroriente del país y al nororiente de la región amazónica que corresponde al 4.75 % del territorio nacional (CDA, 2011). El Vaupés cuenta con tres municipios y tres corregimientos departamentales, traslapadas a las figuras de división político-administrativa antes mencionadas, están los Resguardos Indígenas; por lo que no es fácil establecer las relaciones resguardo/municipio, resguardo/corregimiento. (PGAR CDA, 2012).

- **Estructura Poblacional**

De acuerdo con el DANE, en el 2023 se estima una población para el departamento del Guainía de 56.551 habitantes, siendo la cabecera urbana la de menor población con 26.161 habs. y

centros poblados y rural disperso con 30.390 hab. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2023), y la población es predominantemente niños y jóvenes oscilando entre las edades de (0-19 años).

Para el caso del departamento de Guaviare el DANE, estimó que en el 2023 la población sería de 98.516 habitantes, siendo las cabeceras municipales la de mayor población con 55.634 hab. y centros poblados y rural disperso con 42.882 hab. La población predominante entre los años (20-39 años) siendo una población joven en las cabeceras municipales.

Para el caso del departamento de Vaupés el DANE, estimó que en el 2023 la población sería de 46.777 habitantes, siendo las cabeceras las de menor población con 13.139 hab y centros poblados y rural disperso con 33.638 hab. La población predominante es entre los años (0-19 años).

3.1.3.1. Municipio Priorizado San José del Guaviare.

El Municipio de San José del Guaviare, capital del Departamento del Guaviare, ubicado al suroriente del país cuenta con una extensión de 16.178 Km². El municipio representa el 0,1% de la población proyectada colombiana. La economía de San José del Guaviare es de tipo comercial, donde el sector urbano y rural usufructúa de este servicio; y a menor escala la producción agrícola y ganadera, en el sector agrícola se cultivan los siguientes productos: maíz, plátano y yuca; y en menor escala el arroz y algodón. Además de estos productos se cultivan vegetales y verduras para el autoconsumo.

- **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).**

En este municipio se presenta un porcentaje de pobreza multidimensional total de 30.9% para el año 2019; el cual corresponde del 10.1% en cabeceras y 89.9% en centros poblados y rural disperso. Esto sugiere que la pobreza multidimensional es más acentuada en las áreas rurales y dispersas que en las cabeceras. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2019)

- **Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).**

En este municipio el indicador más notorio es la Proporción de Personas en NBI (%) con un 23.78%, lo que indica que una parte sustancial de la población se encuentra en una situación de

Necesidades Básicas Insatisfechas, lo que incluye problemas relacionados con la vivienda, los servicios, el hacinamiento, la inasistencia y la dependencia económica. Además, se destaca el alto nivel de pobreza con un 8.40 % de la población en condiciones de miseria, lo que acentúa la urgencia de abordar la pobreza extrema en el municipio.

Análisis de la situacional. En general la subregión Macarena-Guaviare-San Vicente del Caguán se caracteriza por tener pequeñas poblaciones municipales con limitaciones en su expansión, principalmente debido a conflictos en el ordenamiento territorial entre la conservación ambiental y la explotación de recursos estratégicos. Esta área enfrenta tensiones relacionadas con la preservación ambiental, la producción de recursos como palma africana y cultivos de uso ilícito, ganadería de baja productividad y extracción de hidrocarburos.

Es preciso mencionar que las condiciones sociales reflejan inequidades y brechas urbano-rurales, con altos niveles de pobreza en las periferias donde los recursos naturales son explotados.

Los Índices de Pobreza Multidimensional indican niveles significativos de privación en aspectos como educación, niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos, evidenciando condiciones precarias de vida en la subregión. Esta situación afecta la sostenibilidad de la base poblacional y amplía las brechas urbano-rurales, interculturales y de género, generando impactos significativos en las dinámicas sociales y de desarrollo humano.

Capítulo 4. COMPONENTE DE RIESGO

Mediante el desglose de la gestión integral de riesgos se pretende identificar, planificar y controlar los riesgos potenciales de la implementación del trabajo comunitario como sanción ambiental.

Al respecto, presentamos la clasificación de la Matriz de Riesgos 5x5, que detalla 5 categorías, cada una para la probabilidad (a lo largo del eje X) y el impacto (a lo largo del eje Y), cada uno con una calificación de 1 a 5 arrojando como resultado una escala de bajo, medio, alto y extremo. Para este caso se determina un nivel de riesgo alto en varios aspectos, aseguramiento al sistema de seguridad social integral, reglamentación del trabajo comunitario, cumplimiento de la sanción impuesta, capacidad económica del infractor y aplicabilidad y continuidad en el trabajo, para finalmente proponer estrategias de mitigación.

Tabla 6. Matriz de riesgo al trabajo comunitario como sanción ambiental.

N°	Riesgo	Descripción	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Estrategias
1	Cubrimiento por parte de las aseguradoras en riesgos para la ejecución de trabajo comunitario	No existe una póliza de riesgo específica para la realización de trabajo comunitario como sanción, lo que ocasionaría problemas jurídicos en caso de un accidente en la actividad	3	3	Alto	Revisar y negociar pólizas de seguros específicas para el trabajo comunitario. ⁵
						Afiliación como independiente por días con pago de ARL
						Capacitar al personal sobre los riesgos y las coberturas necesarias.
						Afiliación ARL por parte del infractor

⁵ El ejercicio de la actividad nos permitió identificar empresas aseguradoras de riesgos laborales en el país, que ofrecen pólizas de muy bajo costo con cubrimiento por días ante eventos o accidentes personales. Esta opción podría mitigar notablemente el riesgo de ejecución de las actividades de trabajo comunitario.

N°	Riesgo	Descripción	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Estrategias
2	Orden público	Dificultad de acceso a sitios con problemas de orden publico	2	2	Medio	Coordinar y verificar previamente con las autoridades locales y fuerzas de seguridad para garantizar acceso seguro.
						Tener actividades y lugares alternativos a los sitios con problemas de orden público donde se pueda realizar las actividades de trabajo comunitario.
3	Reglamentación trabajo comunitario	Vacíos en la regulación del trabajo comunitario que dificultan un consenso a nivel jurídico en su aplicabilidad	3	3	Alto	Fortalecimiento de sinergias con Ministerio de Ambiente, en aras de unificar criterios para la imposición del trabajo comunitario como sanción ambiental. Actualmente, se elevó consulta por medio del Radicado 2024E1006459 de 12 de febrero de 2024, en donde se espera consolidar una articulación con el Ministerio, el impulso y/o apoyo del Decreto que reglamenta el trabajo comunitario.
4	Accidentes y/o enfermedades a causa de	Posibilidad de que el infractor sufra una	2	4	Alto	Afiliación ARL por parte del infractor, y/o póliza de accidentes personales.

N°	Riesgo	Descripción	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Estrategias
	las actividades ejecutadas en el cumplimiento de la sanción del trabajo comunitario.	enfermedad o accidente relacionado con la actividad realizada del trabajo comunitario.				Verificación de la implementación de las medidas de seguridad, y elementos de protección personal (EPP) y salud ocupacional del infractor por parte de las corporaciones y PNN. Contar con kit básico de primeros auxilios por parte del infractor.
5	Cumplimiento de la sanción impuesta.	Que no se cumpla a satisfacción de las Corporaciones y PNN el trabajo comunitario impuesto al infractor.	3	3	Alto	Establecer protocolos de seguimiento, monitoreo de resultados y verificación, enfocados en acciones restaurativas que atiendan la afectación ocasionada al ecosistema. Asesoría y acompañamiento continuo en la implementación.
6	Capacidad técnica y financiera institucional continua para abordar, acompañar y verificar la aplicabilidad de la sanción comunitaria.	Variabilidad temporal de la contratación a lo largo del año en las instituciones y la falta de personal y recursos para abordar, acompañar y verificar el trabajo comunitario.	2	3	Medio	Asegurar asignación de fondos para el seguimiento. Continuidad de los proyectos ambientales en los que el infractor se vincularía. Designar un responsable financiero para la gestión de recursos relacionados con el trabajo comunitario.

N°	Riesgo	Descripción	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Estrategias
						Establecer programas de formación continua para el personal. Asegurar flexibilidad en la contratación temporal para adaptarse a variaciones estacionales. Desarrollar, actualizar y comunicar los procesos internos relacionados con trabajo comunitario.
7	Relacionamiento con las comunidades indígenas y afro.	Dificultades en el relacionamiento con las comunidades indígenas y afro presentes en las jurisdicciones de las autoridades ambientales.	1	2	Bajo	Coordinar con los representantes de comunidades indígenas y afro en la planificación y ejecución del trabajo comunitario. Facilitar procesos de consulta y participación.
8	Capacidad económica del infractor.	Complejidad para determinar la capacidad socioeconómica del infractor para la aplicabilidad del trabajo comunitario.	3	3	Alto	Solicitar al infractor un recibo de los servicios público del lugar de residencia. Consultar y/o solicitar en las bases de datos de entidades nacionales y regionales que den indicio de la capacidad económica del infractor.

N°	Riesgo	Descripción	Probabilidad	Severidad	Riesgo	Estrategias
9	Aplicabilidad y continuidad en el trabajo comunitario como sanción.	No continuidad y baja aplicación en la implementación del trabajo comunitario como sanción por parte de las Autoridades Ambientales.	3	4	Alto	Socialización ante los profesionales jurídicos y técnico de las autoridades ambientales para la implementación del trabajo comunitario como sanción ambiental.
						Incluir en los manuales de procedimientos la alternativa de trabajo comunitario como sanción.

Fuente: elaboración UNODC, 2023.

4.1 Riesgos asociados en la ejecución del trabajo comunitario

El ejercicio de identificar los riesgos asociados con la realización de actividades en el cumplimiento de la sanción del trabajo comunitario, con especial atención en los accidentes y enfermedades, dio como consecuencia la elaboración de una matriz de riesgos adicional para evitar y/o mitigar cada situación de riesgo en la ejecución de la sanción.

Esta matriz siendo el Anexo No. 1 al documento, adicionalmente enlista los riesgos asociados en actividades administrativas, operativas y lista de peligros, donde se menciona la actividad, la tarea, el peligro, los efectos posibles, se hace la evaluación de riesgo y se proponen medidas de intervención.

Esta matriz se sugiere como una herramienta de prevención, dado que puede ser aplicada si se llegasen a desarrollar las actividades de trabajo comunitario.

Capítulo 5. RUTA METODOLÓGICA SUGERIDA PARA LA IMPOSICIÓN DEL TRABAJO COMUNITARIO COMO SANCIÓN AMBIENTAL

Tomando como referencia el procedimiento sancionatorio ambiental previamente citado, respecto a la identificación de criterios para la imposición de las sanciones, procede traer a colación tanto lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1333 de 2029, como lo referido en el artículo 10 del Decreto 3678 de 2010, dada su premisa de óptimos razonamientos para la imposición de trabajo comunitario, señalando su aplicabilidad en los escenarios referidos a continuación:

1. Que la infracción no cause afectación grave para el medio ambiente.
2. Que el infractor no cuente con la capacidad socioeconómica para cancelar el valor de una posible multa.
3. Su imposición en los demás casos como una sanción complementaria.

La presente propuesta de reglamentación de imposición de este tipo de sanción se enfoca en el análisis de los siguientes criterios sugeridos:

1. La magnitud del daño ambiental
2. Las condiciones socioeconómicas del infractor

Con la finalidad de dar cumplimiento al precepto aludido, se requiere establecer con claridad los criterios que permitan al operador jurídico imponer las sanciones de acuerdo con la gravedad de la infracción y con observancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad; es por ello que el artículo 4 del Decreto 3678 (compilado en el artículo 2.2.10.1.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015) permitió establecer:

“(...) Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.”

Dicho esto, en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del perjuicio causado por la infracción; y en aras de optar por la procedencia de la sanción de trabajo comunitario ambiental, el mencionado informe de calificación de sanción, se centrará a su vez en el análisis de:

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo, y

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor.

5.1. Escenario para determinar magnitud de la afectación ambiental.

Respecto del primer criterio (magnitud de la afectación ambiental), el Decreto 3678 de 2010, lo define como “la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos, los cuales determinan la importancia de la afectación”, pero es la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010 la cual lo desarrolla en su artículo 7 de la siguiente forma:

“Artículo 7. Grado de Afectación Ambiental (i): Para la estimación de esta variable, se deberá estimar la importancia de la afectación mediante la calificación de cada uno de los atributos, atendiendo los criterios y valores presentados en la siguiente tabla:

Tabla 7. Grado de afectación ambiental.

Atributos	Definición	Calificación	Ponderación
Intensidad (IN)	Define el grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección.	Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 0 y 33%.	1
		Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 34% y 66%.	4
		Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 67% y 99%.	8
		Afectación de bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma igual o superior o al 100%	12
Extensión (EX)	Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno	Cuando la afectación puede determinarse en un área localizada e inferior a una (1) hectárea.	1
		Cuando la afectación incide en un área determinada entre una (1) hectárea y cinco (5) hectáreas.	4
		Cuando la afectación se manifiesta en un área superior a cinco (5) hectáreas.	12
Persistencia (PE)	Persistencia (PE): Se refiere al tiempo	Si la duración del efecto es inferior a seis (6) meses	1

Atributos	Definición	Calificación	Ponderación
	que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción	Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (6) meses y cinco (5) años.	3
		Cuando el efecto supone una alteración, indefinida en el tiempo, de los bienes de protección o cuando la alteración es superior a 5 años.	5
Reversibilidad (RV)	Capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente.	Cuando la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año.	1
		Aquel en el que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido al funcionamiento de los procesos naturales de la sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio. Es decir, entre uno (1) y diez (10) años.	3
		Cuando la afectación es permanente o se supone la imposibilidad o dificultad extrema de retornar, por medios naturales, a sus condiciones anteriores. Corresponde a un plazo superior a diez (10) años.	5
Recuperabilidad (MC)	Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental.	Si se logra en un plazo inferior a seis (6) meses.	1
		Caso en que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, y así mismo, aquel en el que la alteración que sucede puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.	3

Atributos	Definición	Calificación	Ponderación
		Caso en que la alteración del medio o pérdida que supone es imposible de reparar, tanto por la acción natural como por la acción humana.	10

Nota: Tomado de la Resolución 2086, Artículo 7 (2010).

Una vez calificados cada uno de los atributos, se procede a determinar la importancia de la afectación de acuerdo con la siguiente relación:

$$I = (3*IN) + (2*EX) + PE + RV + MC$$

La importancia de la afectación puede ser calificada como Irrelevante, Leve, Moderada, Severa o Crítica, atendiendo los valores presentados en la siguiente tabla:

Tabla 8. Valores para la calificación de la importancia de la afectación.

Calificación	Descripción	Medida Cualitativa	Rango
Importancia (I)	Medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.	Irrelevante	8
		Leve	9-20
		Moderado	21-40
		Severo	41-60
		Crítico	61-80

Nota: Tomado de la Resolución 2086, Artículo 7 (2010).

Una vez determinada la importancia de la afectación, se procede a establecer el grado de afectación ambiental en unidades monetarias, mediante la siguiente relación, la cual ajusta el monto de la multa a lo establecido por Ley:

$$i = (22.06 * SMMLV) * I$$

Donde:

i: Valor monetario de la importancia de la afectación.

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente.

I: Importancia de la afectación.”

Al respecto, tenemos que la sanción de trabajo comunitario ambiental procede en primer lugar cuando la infracción no cause afectación grave para el medio ambiente, por consiguiente, podríamos considerar que aquellas infracciones ambientales en las cuales en la variable Grado de Afectación Ambiental (i), la importancia de la afectación sea calificada como Irrelevante (8), o Leve (9-20), se considera viable dado que cumple con este requisito o parámetro y es factible imponer la sanción de trabajo comunitario.

5.2. Escenarios o rutas para determinar la capacidad socioeconómica en la imposición de trabajo comunitario como sanción ambiental

Ahora bien, respecto del segundo criterio (Condiciones socioeconómica del infractor),

Previo a detallar la categoría, clasificación y capacidad del infractor, resulta necesario diferenciar los tipos de infractores que podemos encontrar como investigados:

a) Personas Naturales

La Corte Constitucional, en Sentencia T-378 de 2006 permitió dilucidar que la persona natural, es un individuo de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. Una persona natural conserva su individualidad, de cara a los derechos que le asisten y no puede confundirse con una persona jurídica, dado que la última es una institución que deriva su existencia de la ficción legal que expresamente autoriza el ordenamiento jurídico para permitir la materialización de la expresión del derecho de asociarse libremente que tiene toda persona natural.

En este sentido, y siendo la persona natural la que responde de manera directa y a título personal por sus acciones, es sujeto pleno de derechos y obligaciones, tal y como lo manifiesta el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, también denominado principio de imputabilidad personal, consistente en que un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias, y por tanto al momento de imponer una sanción, no es posible transferir la responsabilidad.

b) Personas Jurídicas

El artículo 633 del Código Civil, detalla que una persona jurídica, es una persona ficticia, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones civiles y ser representada judicial y extrajudicialmente. Las personas jurídicas se dividen en dos, entidades (i) sin ánimo de lucro y (ii) con ánimo de lucro, y su diferencia radica en que en la primera los rendimientos no se distribuyen entre los asociados sino se destinan única y exclusivamente al desarrollo de un objeto social, encaminado en acciones de solidaridad, acompañamiento, apoyo, y ayuda; mientras que, en la segunda y con el objeto de buscar beneficios económicos propios, se producen bienes y servicios, distribuyendo las utilidades entre los socios.

Las entidades sin ánimo de lucro se clasifican en corporaciones (asociaciones) y fundaciones de beneficencia pública. Sin embargo, la sentencia C-305 del 22 de agosto de 1996, modificó sustancialmente los mandatos iniciales, dando lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas sin ánimo de lucro, existiendo otras denominaciones como comités, organizaciones, colegios de abogados, entre otros, que participan del carácter de corporación, asociación y fundación.

En contraste, el Código de Comercio clasifica las entidades con ánimo de lucro, entre:

- Sociedades anónimas: Se formará por la reunión de un fondo social suministrado por accionistas responsables hasta el monto de sus respectivos aportes; será administrada por gestores temporales y revocables y tendrá una denominación seguida de las palabras "Sociedad Anónima" o de las letras "S A."
- Sociedad por acciones simplificadas (SAS): Es una sociedad de capitales cuya naturaleza será siempre comercial, independientemente de las actividades previstas en su objeto social. Para efectos tributarios, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las reglas aplicables a las sociedades anónimas.
- Sociedad limitada: En las compañías de responsabilidad limitada los socios responderán hasta el monto de sus aportes.

- Empresa unipersonal: Es una estructura empresarial no constituida y una de las formas más simples de comenzar un negocio. En una empresa unipersonal, un individuo es propietario de la empresa en su totalidad.
- Sociedad colectiva: Todos los socios de la sociedad en nombre colectivo responderán solidaria e ilimitadamente por las operaciones sociales. Cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita.
- Sociedad comandita: La sociedad en comandita se formará siempre entre uno o más socios que comprometen solidaria e ilimitadamente su responsabilidad por las operaciones sociales y otro o varios socios que limitan la responsabilidad a sus respectivos aportes. Los primeros se denominarán socios gestores o colectivos y los segundos, socios comanditarios.
 - ✓ Sociedad comandita simple.
 - ✓ Sociedad comandita por acciones.
- Empresa asociativa de trabajo: Son organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa.

El derecho a la personería de estos entes, para que funjan como titulares de derechos y obligaciones, tiene necesidad de ser autorizado expresamente en cada caso específico por el ordenamiento normativo dictado para cada tipo de colectivo, siendo además indispensable, en todos los casos, que una persona natural sea quien lo represente.

Al respecto, es importante precisar que una persona jurídica será responsable de los delitos cometidos en su nombre y en su provecho, ya sea por sus representantes legales como por los administradores de hecho o de derecho que designen, en el ejercicio de sus actividades. No obstante, es fundamental aclarar que la persona natural en calidad de representante, conservará su individualidad a los derechos que le asisten, pues se trata de dos sujetos de derecho distintos y así, cuando obre en representación de la persona jurídica, lo hará dentro de los límites y régimen acordado, sin que su situación de persona natural resulte involucrada en ello.

La jurisprudencia en materia penal detalla que es evidente que una persona jurídica no puede ir a prisión, pero ello no quiere decir que no sea objeto de diversas penas como multas, disolución de la sociedad, suspensión de sus actividades, clausura de locales y establecimientos, prohibición de realizar actividades en un futuro, inhabilitación para obtener ayudas públicas y/o beneficios tributarios, contratar con el sector público, o hasta ser intervenido judicialmente.

Por lo anterior, y siendo el régimen de responsabilidad ambiental objetivo, en el caso de personas jurídicas se presume la culpa, dado que la responsabilidad se centra en la ocurrencia de un daño que pudo preverse y/o la producción de un riesgo que puede originar un perjuicio mayor, y es mediante la carga de la prueba que la persona jurídica investigada deberá demostrar que se trató de un caso fortuito o fuerza mayor.

Tratándose de personas jurídicas se dificulta efectuar un examen de voluntad, pero al ser completos titulares y/o responsables del cumplimiento de sus obligaciones y su presunto incumplimiento, no es posible disociar la voluntad y la acción de la persona jurídica, de la de sus dependencias y extensiones, siendo totalmente viable que las personas jurídicas puedan ser declaradas responsables administrativamente.⁶

c) Clasificación y capacidad del infractor

El Decreto 3678 de 2010, lo define como “*el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria*”, y la **Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010** lo desarrolla en su artículo 10 de la siguiente forma: “**Artículo 10. Capacidad socioeconómica del infractor.** Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del Infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las siguientes tablas:

⁶ <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12594/2018dairoalbarracin.pdf?sequence=1>

1. Personas Naturales.

Para personas naturales que se tendrá en cuenta la clasificación del Sisbén, conforme la categoría dispuesta en la siguiente tabla:

Tabla 9. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (persona natural).

Nivel Sisbén	Capacidad de pago
1	0.01
2	0.02
3	0.03
4	0.04
5	0.05
6	0.06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados.	0.01

Nota: Tomado de la Resolución 2086, Artículo 10 (2010)

No obstante, es preciso indicar que pueden presentarse casos en donde los presuntos infractores, resulten ser personas con una capacidad socio económica muy baja e incluso hagan parte de niveles de pobreza extrema conforme el SISBEN.

Por tanto, y al no contar con un sistema de seguridad social efectivo que les atienda en situaciones de riesgo, el trabajo comunitario resulta ser una oportunidad ideal de reemplazar la multa debido a los insuficientes recursos económicos de la persona para hacer el pago de una sanción pecuniaria, pero es necesario entonces, contemplar que su participación en actividades pedagógicas o proyectos ambientales con ejercicios en campo, podrían excepcionalmente generar un tipo de riesgo para los infractores en ocasión a algún evento, razón por la cual bajo el Radicado 2024E1006459 de 12 de febrero de 2024, se solicitó mesa de trabajo con Minambiente, en aras de consolidar una línea de acción.

Con respecto al Sisbén, desde el año 1995 al 2016 el Estado Colombiano ha implementado cuatro versiones de este sistema de categoría y cada versión cuenta con una metodología diferente, es decir, un conjunto de procedimientos para obtener el resultado que refleje las condiciones socioeconómicas de cada persona.

Tenemos que los criterios con los que se proyectó la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, respecto a la clasificación del Sisbén, fueron de acuerdo con el CONPES Social 117 de 2008, el cual se contemplaba metodología denominada Sisbén III; y para el año 2016 se expidió el CONPES 3877 el cual implementó la metodología del Sisbén IV, el cual desarrolló una clasificación cuyo resultado no es un índice cuantitativo. Esto quiere decir que ya no existe un puntaje de 0 a 100 sino una nueva clasificación que ordena la población por grupos.

Con la nueva metodología en el Sisbén IV se crean los cuatro grupos de clasificación que se describen a continuación:

Grupo A: pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos).

Grupo B: pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A).

Grupo C: vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza).

Grupo D: población no pobre, no vulnerable.

Cada grupo está compuesto por subgrupos, identificados por una letra y un número que permiten clasificar más detalladamente a las personas:

Grupo A: conformado por 5 subgrupos (desde A1 hasta A5)

Grupo B: conformado por 7 subgrupos (desde B1 hasta B7)

Grupo C: conformado por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18)

Grupo D: conformado por 21 subgrupos (desde D1 hasta D21)

Esto indica que una persona que se encuentre en el nivel A1 tendrá una menor capacidad de generar ingresos y menor calidad de vida que la del A5.

Es de señalar que actualmente **no** existe una homologación entre la categorización de capacidad de pago establecida en la metodología Sisbén III y la nueva del Sisbén IV, para calcular la capacidad socioeconómica del presunto infractor; en razón de lo cual, debemos referirnos al Manual Conceptual y Procedimental “Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental”, expedido en el año 2010 por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el cual sugiere que

“(…) otro tipo de información que puede ayudar a establecer la capacidad socioeconómica del infractor, es la clasificación o estrato socioeconómico, que en el país varía de 1 a 6. Esto facilita la clasificación del infractor, ya que se puede asumir analógicamente que el nivel del Sisbén corresponde con el nivel de clasificación socioeconómica. Es decir, el nivel Sisbén 1 equivale al estrato 1 y así sucesivamente.

Este recurso se utiliza exclusivamente cuando no existe información Sisbén, dado que esta última tiene una mayor correspondencia con la capacidad socioeconómica real del infractor. Así mismo, se podrán revisar otras bases de datos del nivel nacional en donde se puede encontrar información socioeconómica del infractor. Por ejemplo, bases de datos del DANE, DIAN, Registraduría Nacional, entre otros, para cotejar que el estrato socioeconómico aportado se relaciona con la capacidad socioeconómica real del infractor”

Es de tener en cuenta que según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas y/o los predios en Colombia son 6, denominados así:

1. Bajo-bajo
2. Bajo
3. Medio-bajo
4. Medio
5. Medio-alto
6. Alto

De éstos, los estratos 1, 2 y 3 corresponden a estratos bajos que albergan a los usuarios con menores recursos, los cuales son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos

domiciliarios; los estratos 5 y 6 corresponden a estratos altos que albergan a los usuarios con mayores recursos económicos.

Tabla 1010. Capacidad socioeconómica, a partir de la Resolución 2086 de 2010 y la analogía propuesta en la “Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental” del Ministerio de Ambiente.

Nivel Sisbén III	Estrato	Capacidad de pago
1	1 Bajo-bajo	0.01
2	2 Bajo	0.02
3	3 Medio-bajo	0.03
4	4 Medio	0.04
5	5 Medio-alto	0.05
6	6 Alto	0.06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados.		0.01

Nota: Tomado de la Resolución 2086, (2010).

A la par con lo anterior, encontramos que el Ministerio de Salud expidió la Resolución 1870 del 19 de noviembre de 2021 “*Por la cual se establecen los grupos de corte del Sisbén Metodología IV- y se dictan otras disposiciones*”, y argumentando que “*en atención al avance en el proceso operativo y tecnológico de implementación de la metodología IV del Sisbén por parte de los diferentes actores del SGSSS y a la obligación de garantizar el acceso y continuidad de las personas en dicho sistema, se adapta la clasificación de los niveles 1 y 2 a la metodología IV, mediante el cual las personas pueden ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud*” con lo cual determino en su artículo 1 que:

“(…) Artículo 1. Grupos de corte del Sisbén Metodología IV. Establecer como grupos de corte para la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, los siguientes:

CLASIFICACIÓN METODOLOGÍA IV Sisbén	
NIVEL	GRUPO
1	A1 - B7
2	C1 - C18

(...)”

Ahora bien, teniendo en cuenta que la capacidad socioeconómica es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria, se podría adaptar la metodología del Sisbén IV, de acuerdo con la información antes descrita así:

Tabla 11. Propuesta para determinar Capacidad Socioeconómica.

Nivel Sisbén III	Estrato	Grupos Sisbén IV	Capacidad de pago
1	1 Bajo-bajo	A: pobreza extrema y B: pobreza moderada	0.01
2	2 Bajo	C: vulnerable	0.02
3	3 Medio-bajo		0.03
4	4 Medio		0.04
5	5 Medio-alto		0.05
6	6 Alto		0.06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados.			0.01

Nota: Adaptación con base en la Resolución 2086, (2010).

2. Personas Jurídicas. Para personas jurídicas se aplicarán los ponderadores presentados en la siguiente tabla:

Tabla 12. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (persona jurídica).

Tamaño de la Empresa	factor de ponderación
Microempresa	0.25
Pequeña	0.5
Mediana	0.75
Grande	1.0

Nota: Tomado de la Resolución 2086, Artículo 10 (2010).

3. Entes territoriales. Para determinar la variable de capacidad de pago para los entes territoriales, se aplicarán los ponderadores presentados en las siguientes tablas:

Tabla 13. Clasificación capacidad socioeconómica del infractor (entes territoriales).

Para departamentos			
Categoría	Número de habitantes	Ingresos anuales de libre destinación (SMMLV)	Factor ponderador - capacidad de pago
Especial	Mayor o igual a 2.000.000	Más de 600.000	1
Primera	700.001 -2.000.000	170.001 -600 000	0.9
Segunda	390.001 -700.000	122.001 - 170.000	0.8
Tercera	100.001 -390.000	60.001 - 122.000	0.7
Cuarta	Igual o inferior a 100.000	Igual o inferior a 60.000	0.6
Para municipios			
Categoría	Número de habitantes	Ingresos anuales de libre destinación (SMMLV)	Factor ponderador - capacidad de pago
Especial	Mayor o igual 500.001	Más de 400.000	1
Primera	100.001 -500.000	100.000-400.000	0.9
Segunda	50.001 - 100.000	50.000-100.000	0.8
Tercera	30.001 -50 000	30.000 - 50.000	0.7
Cuarta	20.001 - 30.000	25.000-30.000	0.6
Quinta	10.001 -20.000	15.000 -25.000	0.5
Sexta	Igual o inferior a 10.000	No superior a 15.000	0.4

Nota: Tomado de la Resolución 2086, Artículo 10 (2010).

Parágrafo Primero. *Para las personas naturales que no se encuentre registrado en la base de datos del Sisbén, la autoridad ambiental podrá requerir al infractor documentación que certifique su nivel socioeconómico. Así mismo, se podrán consultar otras bases de datos del nivel nacional en donde se consigne información socioeconómica del infractor. Por ejemplo, bases de datos del DANE, DIAN, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros”.*

5.2.1 Escenarios o rutas para determinar la capacidad socioeconómica en la imposición de trabajo comunitario como sanción ambiental

En consideración de lo expuesto, se podrían presentar tres situaciones que tendríamos que analizar, a fin de poder determinar si el infractor de la normatividad ambiental cumple con el segundo criterio (baja capacidad socioeconómica) para la imposición de la Sanción de Trabajo Comunitario Ambiental.

Caso 1 - Si la persona está inscrita en el Sisbén IV

Respecto a lo anterior, tenemos que la sanción de trabajo comunitario ambiental procede cuando el infractor no tenga la capacidad socioeconómica para cancelar el valor de una posible multa; así, podríamos considerar, según la tabla 7, quienes se encuentren registrados en el Sisbén IV entre los grupos de A hasta C18, se podrían considerar que cumple con el segundo criterio o parámetro para que se le imponga esta sanción.

Caso 2 - Si la persona no se encuentra en el Sisbén IV grupos del A hasta el C18

En este escenario, tenemos que el parágrafo primero del artículo 10 de la Resolución 2086 del 2010 establece que para las personas naturales que no se encuentre registrado en la base de datos del Sisbén, la autoridad ambiental podrá requerir al infractor documentación que certifique su nivel socioeconómico. Así mismo, se podrán consultar otras bases de datos del nivel nacional en donde se consigne información socioeconómica del infractor, las cuales permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de los diferentes grupos poblacionales del país, tales como:

1. Ventanilla Única de Registro –VUR- es el modelo de simplificación de trámites de registro, liderado por la Superintendencia de Notariado o a través del registro en la página - <https://certificados.supernotariado.gov.co/> se puede obtener la consulta de índices que describe de manera detallada los bienes inmuebles registrados de los investigados.
2. Registro Único Empresarial y Social –RUES-, es un registro unificado en el cual se refleja de manera centralizada la información de los registros públicos en cabeza de las Cámaras de Comercio.
3. Base de datos del ICA, insumo base para identificar si es posible ganadero de la región.
4. Recibos de servicios públicos domiciliarios, obtenido en la atención de la queja de ser posible.
5. Sistema de información financiera –SIFIN-, brinda información sobre cuentas bancarias y sus operaciones.
6. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia –DIAN-, brinda información sobre las declaraciones de renta.
7. Oficinas de instrumentos públicos.
8. Personería municipal. Solicitar información socioeconómica del presunto infractor.

Esta consulta en otras fuentes abiertas de información contribuye a verificar si se presentan casos de personas son supuestos grados de vulnerabilidad que a su vez tengan sociedades o activos grandes en su titularidad; situación en la cual y en atención a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 1333 de 2009, el trabajo comunitario sería complementario y accesorio a la sanción principal.

Es importante precisar, que para tener acceso a estas fuentes de información es necesario acudir a los principios que desarrolla la función administrativa, la coordinación de actuaciones entre entidades con el objeto de cumplir los fines del estado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 209 Constitucional y artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 numeral 10, *“las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”*, de esta manera, obtener cada Autoridad Ambiental podrá obtener usuario y calve de las plataformas para el desarrollo de la investigación sobre la capacidad socioeconómica de los presuntos responsables.

No obstante, de las enumeradas el RUES y Consulta de Índices (a través del registro en la página - <https://certificados.supernotariado.gov.co/>), son páginas web de libre consulta, es decir, que la información se encuentra disponible para cualquier persona que realice la búsqueda sin necesidad de solicitar formalmente la información a la entidad.

Una vez realizada las consultas, o con la información aportada por el infractor, ya se puede determinar si este cuenta con las condiciones para poder acceder o no a una multa de carácter económico.

Caso 3 - Si no se determina capacidad socioeconómica

En el evento, que no se puede obtener información de la capacidad socioeconómica del infractor; no es dable imponer la sanción de trabajo comunitario ambiental, más cuando se trata de una sanción considerada menos gravosa que la multa; y teniendo en cuenta que en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor; por lo cual este será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

5.3. Parámetros para imponer la sanción de trabajo comunitario

1. Las actividades deberán corresponder a alguno de los programas, proyectos y/o actividades que la autoridad ambiental tenga en curso o en convenio con otras autoridades.
2. Las actividades de trabajo comunitario deberán ejecutarse en el área de jurisdicción de la autoridad ambiental competente que impuso la sanción y en el municipio de ocurrencia de los hechos.
3. Las actividades deberán guardar relación con el bien de protección ambiental que haya sido afectado con la infracción. Los proyectos de trabajo comunitario deberán en lo posible conducir a la restauración o preservación de este.
4. La sanción de trabajo comunitario de ser medible y verificable, cada autoridad ambiental podrá determinar las actividades para todos los casos en los que se estime la pertinencia de su aplicación.

5. Para aquellos casos en los que el infractor ambiental haga parte de comunidades étnico-territoriales, la autoridad ambiental deberá coordinar las actividades que se enmarquen en la sanción de trabajo comunitario, con quien ejerza la representación legal del resguardo indígena o del consejo comunitario o quien haga sus veces.

6. Los proyectos de trabajo comunitario deberán permitir o demandar la participación del infractor.

7. Tratándose de personas jurídicas en calidad de infractores responsables, deberán participar en las actividades de trabajo comunitario tanto el representante legal de la sociedad (en cabeza de la persona jurídica), así como los trabajadores designados por el comité directivo de la misma, a quienes se les debe garantizar desde su vinculación y/o contrato laboral, la seguridad social y actual afiliación, cobertura y vigencia de ARL.

Es el infractor (ya sea persona natural o jurídica), quien debe velar por el cumplimiento de los derechos laborales de sus empleados, y por tanto la autoridad ambiental no debe asumir costos adicionales en el ejercicio de la imposición de sanciones ambientales. No obstante, puede solicitar la autoridad ambiental un certificado de dicha cobertura para cada una de las personas que harán parte de las actividades del trabajo comunitario, para asegurar y blindar incidentes que puedan ocurrir como riesgos profesionales.

5.4. Ejemplos de actividades de trabajo comunitario a desarrollar en territorio.

La Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010, afirmó: " ... 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 /os 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."

El apoyo en proyectos ambientales, así como la participación en actividades o campañas de ejecución y/o educación ambiental, se plasman como ejemplos de trabajo comunitario eficaz, que impulsan la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con el cuidado del medio ambiente, así como fomentan el ideal de prácticas sostenibles que contribuyen a la preservación, protección y restauración de ecosistemas.

La sanción perse cuenta con una función preventiva clara, pero al incluir actividades pedagógicas en el marco de cumplimiento de una sanción, se procura de forma didáctica garantizar la no repetición, con funciones correctivas enfocadas en enseñanza.

Las siguientes áreas de trabajo comunitario generan un impacto ambiental positivo en la comunidad, y deben incluir jornadas de sensibilización, experiencias de aprendizaje con actividades prácticas o de investigación (como huertas y aprovechamiento de recursos), promoviendo adicionalmente la participación de instituciones educativas o grupos de género, con alianzas de organizaciones o programas ambientales sostenibles de las mismas autoridades ambientales o de organizaciones afines, que les capacite y les brinde guía y acompañamiento en su trabajo.

- a. Apoyo al Proyecto Ambiental Escolar - PRAE-.
- b. Apoyo a los Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental - PROCEDA-.
- c. Actividades de reforestación como: aislamiento, enriquecimiento forestal, restauración pasiva, siembra y mantenimiento.
- d. Actividades de ornamentación en zona urbana y centros poblados.
- e. Apoyo en la socialización e implementación de campañas de sensibilización que adelante la autoridad ambiental.
- f. Apoyo a iniciativas concernientes a la protección de rondas hídricas o salvaguarda de humedales.
- g. Campañas de prevención en diferentes campos:
 - Manejo y disposición de residuos sólidos.
 - Tráfico ilegal de fauna y flora silvestre.
 - Deforestación, quemas a cielo abierto.

- Contaminación del recurso hídrico, contaminación visual y/o auditiva, entre otras actividades que deterioran los recursos naturales.
- Prevención de desastres.
- Apoyo en la realización de eventos organizados por la autoridad ambiental.
- Apoyo en la socialización de actividades ambientales, asistencia a charlas y talleres de sensibilización dados por Autoridad Ambiental o el área de educación ambiental.
- Apoyo a campañas de limpieza de espacios públicos (playas, parques, centros comunitarios, contaminación visual, etc).
- Participación en cursos obligatorios de Educación Ambiental el cual debe entenderse como un espacio de sensibilización del infractor ambiental en los diferentes aspectos contemplados en la Ley 1333 de 2009 como infracciones; orientado al estímulo de prácticas apropiadas de gestión ambiental y cultura ciudadana.

Nota: Las actividades sugeridas en la implementación del trabajo comunitario, deberán ser objeto de seguimiento y supervisión por parte de la autoridad ambiental en cada caso, definiendo esta última los criterios, lineamientos y metas de cumplimiento de cada actividad. De igual forma, los manuales de ejecución de trabajo comunitario pueden ser adoptados o estructurados a consideración de la autoridad ambiental, en virtud de la potestad sancionatoria que ostenta.

5.5. Intensidad horaria en la sanción de trabajo comunitario.

Respecto al tiempo destinado al cumplimiento del trabajo comunitario, son diversas hipótesis que pueden aplicarse dependiendo el tipo de actividad que se contemple, pero lo realmente significativo y correctivo debe ser la efectividad y equivalencia en ese tipo de acciones de restauración y/o recuperación, establecidas exclusivamente por la autoridad ambiental en virtud de los principios de proporcionalidad, tipificación y razonabilidad.

El artículo 49 de la Ley 1333 de 2009 señala que el trabajo comunitario se puede dar en atención a la vinculación temporal en alguno de los programas, proyectos y/o actividades de la autoridad ambiental, por lo cual no debe entenderse con un límite máximo de 72 a 80 horas, como se ha plantado en otros casos, sino con la elaboración de un cronograma de acción y seguimiento, que satisfaga el objetivo de conciencia ambiental.

5.6. Sanción de trabajo comunitario vs medidas compensatorias

Lo primero que se debe mencionar, es que las medidas compensatorias no tienen un objetivo sancionatorio, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio; en contraste, la sanción se constituye en la reacción correctiva ante la infracción ambiental, buscando exclusivamente castigar la actuación irregular del infractor. El carácter represivo, es entonces el fundamento sobre el que se edifica el concepto de reparar el medio ambiente que ha resultado dañado.

En este sentido, la reparación del daño ocasionado al medio ambiente como ejemplo, no corresponde a un tipo de sanción, pues el artículo 31 y el parágrafo 1° de la Ley 1333 de 2009 distinguen entre sanción y medidas compensatorias, señalando expresamente que la imposición de una sanción no exime al infractor de reparar el daño causado.

La sanción y las medidas compensatorias o de reparación, deberán guardar una estricta proporcionalidad, y no deben confundirse. Las medidas compensatorias en asuntos ambientales se han entendido como *“aquellas tareas que la administración asigna a quien genera un impacto ambiental negativo con el fin de retribuir in natura por el efecto negativo generado”*⁷. A su vez, la Corte Constitucional las ha definido como el conjunto de acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, dirigidas a lograr la recuperación, rehabilitación o restauración de los ecosistemas ecológicos que han sido degradados, dañados o destruidos como consecuencia de una infracción ambiental, y que le corresponde adelantar al infractor una vez ha quedado establecida su responsabilidad.⁸

Dicho esto, resulta de gran interés resaltar que en los procesos de restitución o restauración ecológica que se adelantan bajo medidas compensatorias, requiere, en cada caso, de una valoración técnica del daño o impacto negativo causado al medio ambiente con la infracción, por cuenta de la autoridad ambiental competente. Tal circunstancia, descarta de plano que el

⁷ María del Pilar García Pachón y Carolina Montes Cortés. Op. cit., p. 202.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-632 de 2011.

ordenamiento jurídico ambiental pueda hacer una descripción o enumeración taxativa de las medidas compensatorias.

En efecto, el componente tecnológico e incluso científico que identifica el manejo medio ambiental, exige que la medida compensatoria a adoptar, solo pueda determinarse una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta. De este modo, la naturaleza, alcance y tipo de medida, corresponde definirlo a la entidad técnica ambiental de acuerdo con la evaluación que ésta haga de cada daño, lo cual asegura además, que la misma resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir in natura el valor del activo natural afectado.⁹

En consideración de lo expuesto, las actividades de trabajo comunitario sugeridas en este documento no deben incluirse como medidas compensatorias, debido a que esta tipificación de acción ya fue contemplada como sanción ambiental, siendo una oportunidad clara y firme de generar prácticas correctivas ambientales. No obstante, sí podrán ser complemento una de la otra, a la hora de resolver de fondo una investigación de carácter sancionatorio ambiental.

Capítulo 6. Conclusiones

Con el objetivo de brindar una clara y didáctica exposición de la potestad sancionatoria, más la necesidad de implementar el tipo de sanción de trabajo comunitario a infracciones relacionadas o conexas con daño a los recursos naturales y forestales, se deja a consideración las siguientes conclusiones, esperando sean de gran utilidad para todas las entidades territoriales y de control.

- La población ubicada en los municipios priorizados enfrenta un riesgo creciente de pobreza, debido a la falta de oportunidades y el acceso limitado a la educación y los servicios de salud. Para abordar estos desafíos, la subregión requiere un modelo de desarrollo que sea sostenible, equitativo y socialmente inclusivo.

⁹ Expediente D-8379, Sentencia C-632 de 2011

- Para la aplicación del trabajo comunitario como sanción y en concordancia a la Ley 1333 de 2009 y el Decreto 3678 de 2010 se plantean 2 criterios, siendo el primero la importancia de la afectación, la cual se debe encontrar en un rango irrelevante o leve, como segundo criterio es que el infractor tenga un nivel socioeconómico bajo.
- La propuesta aborda las infracciones ambientales e incumplimientos a los actos administrativos desde múltiples perspectivas, considerando no sólo la dimensión ambiental, sino también los aspectos jurídicos, socioeconómicos y de riesgo. La aplicación del trabajo comunitario como sanción se presenta como una estrategia integral y justa para abordar este problema, siempre que se implemente con criterios claros y actividades pertinentes.
- La síntesis del marco jurídico y los antecedentes de casos a nivel nacional proporciona una base sólida para la aplicación del trabajo comunitario como sanción ambiental. Esto facilita la comprensión de la legalidad y la eficacia de esta medida.
- La identificación de aspectos socioeconómicos y riesgos asociados en los municipios seleccionados es crucial para evaluar la viabilidad y las posibles implicaciones de la imposición de trabajo comunitario. Comprender estos factores es esencial para garantizar la equidad y efectividad de la medida.
- El desarrollo de criterios y parámetros proporciona orientación clara sobre cuándo y cómo aplicar el trabajo comunitario como sanción administrativa por infracciones ambientales. Estos criterios son fundamentales para la consistencia y justicia en los procesos sancionatorios.
- La identificación y especificación de las actividades que se pueden utilizar como trabajo comunitario ofrece concreción y practicidad a la propuesta. Establecer actividades específicas contribuye a la efectividad y al impacto positivo en las comunidades locales afectadas por la deforestación.
- 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 en el ejercicio de sus competencias y atendiendo al principio de proporcionalidad pueda aplicar dicha sanción, bajo los

escenarios definidos de conformidad con la Ley 1333 de 2009, y el Decreto 3678 de 2010, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

- La implementación del trabajo comunitario como sanción ambiental, resalta múltiples beneficios tanto para la administración y su descongestión, como para garantizar mecanismos de protección ambiental duraderos y eficaces.
- El ejercicio de la actividad permitió identificar empresas aseguradoras de riesgos laborales en el país, que ofrecen pólizas de muy bajo costo con cubrimiento por días ante eventos o accidentes para personas naturales con bajos recursos. Esta opción podría mitigar notablemente el riesgo de ejecución de las actividades de trabajo comunitario.
- Las sanciones y las medidas compensatorias, no deberán confundirse por sus objetivos en contraste diferenciales, dado que el primero guarda un sentido de castigo y represión, mientras que el segundo es exclusivamente reparatorio. No obstante, si podrán ser complemento a la hora de resolver de fondo una investigación de carácter sancionatorio ambiental.

Capítulo 7. Recomendaciones

- Como sanción principal o accesoria, se propone que la infracción no se considere un delito ambiental, de acuerdo con la definición de deforestación en la legislación penal, específicamente, la Ley 2111 de 2021. Esto implica que la afectación debe ser leve, en concordancia con la metodología para la tasación de las multas, siendo esta inferior a 1 hectárea legalmente.
- Para la efectiva aplicación del trabajo comunitario como sanción, se evaluará la capacidad socioeconómica del infractor. Esta evaluación determinará si la sanción se aplicará como sustitutiva o accesoria, considerando la situación financiera del infractor y su capacidad para cumplir con una posible multa.
- Se establece como requisito para la imposición del trabajo comunitario que el infractor cuente con afiliación al sistema de seguridad social o se encuentre registrado en el régimen subsidiado. Este mecanismo garantiza que la población sin capacidad de pago tenga acceso a los servicios de salud mediante un subsidio del estado, asegurando la atención en caso de eventualidades.
- En el caso de que el infractor no esté afiliado al sistema de seguridad social, se realizará una evaluación de la viabilidad de contar con un seguro y/o póliza que respalde el cumplimiento de la obligación impuesta, garantizando la cobertura de posibles riesgos relacionados con la realización del trabajo comunitario.
- Al respecto, resulta preciso que la autoridad ambiental contemple la posibilidad de no descartar la multa como sanción principal (pese a los bajos recursos del infractor), con el objetivo de una vez hacer la tasación pecuniaria con el informe de criterios, se pueda restar de ese valor, la cobertura por días a riesgos profesionales de la persona natural sin sistema de seguridad social, y con ello dar cabal cumplimiento a la sanción accesoria de actividades de trabajo comunitario.
- Como medida adicional, se propone la obligación de establecer una compensación destinada a la restauración ecológica del área afectada, independientemente de la sanción impuesta. Esta compensación contribuirá directamente a la recuperación del entorno natural perjudicado por la deforestación, reforzando el enfoque de restauración ecológica como parte integral de la respuesta a las infracciones ambientales.

- Se deberá procurar que los conceptos técnicos de inicio a los procesos administrativos sancionatorios proporcionen detalles específicos sobre los criterios que se consideran en el presente documentos para la implementación del trabajo comunitario. Esto podría incluir factores como la gravedad de la infracción, la capacidad socioeconómica del infractor y la evaluación de riesgos ambientales.
- Proponer un mecanismo de evaluación continua para medir el impacto real de la propuesta a lo largo del tiempo. Esto permitirá ajustar estrategias según sea necesario y demostrará un compromiso con la mejora continua.
- Finalmente, se recomienda dar seguimiento al oficio con Radicado 2024E1006459 de 12 de febrero de 2024, mediante el cual se ha articulado con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el apoyo en la emisión del decreto de reglamentación de trabajo comunitario, en aras de consolidar una línea de acción fija, que incluya nuevas infracciones ambientales así como detalle el paso a seguir, ante infracciones asociadas a situaciones de extrema pobreza y/o vulnerabilidad de personas naturales en calidad de infractores.

Bibliografía

Alkire, S., Assa, J., Calderón, C., Casarini, A., Conceição, P., Dirksen, J., Pavez Esbry, F., Evans, M., Jahic, A., Kanagaratnam, U., Kovesdi, F., Nogales, R., Osei, D., Patel, A., Rivera, C., Scharlin-Pettee, S., Soomro, M., Suppa, N., Tapia Yanchun Zhang Derek Apell, H., ... Roig Frances Stewart, M. (2021). *Índice de Pobreza Multidimensional global 2021: Desvelar las disparidades de etnia, casta y género*. <http://hdr.undp.org/en/https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>.

Departamento Administrativo de Planeación del Meta – Oficina de sistemas de Información Análisis y Estadística. (2018). *Ficha Departamental del Meta*. https://devx.meta.gov.co/media/centrodocumentacion/2020/06/08/Ficha_Departamental_del_Meta_2017.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *Serie departamental de población por área, sexo y edad para el periodo 2020-2070*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/DCD-area-sexo-edad-proypoblacion-Nac-2020-2070.xlsx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2019). *POBLACIÓN INDÍGENA DE COLOMBIA- RESULTADOS DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023). *Serie municipal de población por área, sexo y edad para el periodo 2020-2035*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Municipal/DCD-area-sexo-edad-proypoblacion-Mun-2020-2035-ActPostCOVID-19.xlsx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2023a). *Serie departamental de población por área, para el periodo 2020-2050*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Departamental/DCD-area-proypoblacion-dep-2020-2050-ActPostCOVID-19.xlsx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2023b, June 30). *Geovisor de Consulta de Codificación de la Divipola*. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>

Eduardo Del Valle Mora, 'El Área de Manejo Especial de La Macarena y La Ausencia de Derechos Adquiridos', in Medio Ambiente y Ordenación Del Territorio, ed. by Universidad Externado (Bogota, Colombia, 2017. (2017). *Medio ambiente y ordenación del territorio: El Área de Manejo Especial de La Macarena y la ausencia de derechos adquiridos* (M. del P. García Pachón, Ed.; pp. 275–315). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/3ed35a1a-c95f-4aa1-9a09-a9936e21a56e>

Rendón, J. A., Carlos, A., Mora, A., Álvaro, V., Pulido, A., Rubén, C., Díaz, D., Sebastián, M., & Villamil, G. (2023). *Departamento del Meta: diagnóstico socioeconómico y de producción agropecuaria (2010-2019)* (Ediciones Unisalle, Ed.; Primera). Universidad de la Salle. <https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=ceir-meta>

Expediente D-8379, Sentencia C-632 de 2011