

Hacia una Política Criminal Ambiental en Colombia

Análisis desde la sociedad civil



Hacia una Política Criminal Ambiental en Colombia

Análisis desde la sociedad civil

Julio del 2024, Bogotá

Este estudio de las organizaciones de la sociedad civil Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) y el World Wildlife Fund (WWF) Colombia se logró gracias al apoyo del Programa Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental, Pilar II de TEFOS (Territorio Forestales Sostenibles) apoyado por la Embajada Británica en Colombia e implementado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que se presentan los datos no implican opiniones de las acciones internas de los Estados de parte de UNODC o el gobierno británico. El contenido es responsabilidad de la FIP, el LJPC y WWF Colombia y no refleja necesariamente las opiniones de UNODC o el gobierno británico. Los hallazgos tampoco representan una posición institucional del implementador del proyecto y se derivan única y exclusivamente del proceso de investigación adelantado por las tres organizaciones no gubernamentales que desarrollaron este trabajo.

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC)

Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) Colombia

Autoras/es

Juana Dávila Sáenz, LJPC

Angie Lorena Durán Guerrero, FIP

Mauricio Madrigal Pérez, WWF

Catalina Miranda Aguirre, FIP

Laura Sofía Muñoz Álvarez, FIP

María Paola Villamizar Londoño, LJPC

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

Colprensa

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

@ladoamable

ISBN

978-628-7558-56-4



Con el apoyo de:



Hacia una Política Criminal Ambiental en Colombia

Análisis desde la sociedad civil

Contenido

- 8 Prólogo
- 10 Resumen ejecutivo
- 18 Introducción
- 21 **Capítulo 1. Hacia una Política Criminal Ambiental amplia y sensible al contexto colombiano**
- 30 **Capítulo 2. Experiencias internacionales**
- 46 **Capítulo 3. El caso de Colombia: marco jurídico y arreglos institucionales para la gestión de crímenes contra el medio ambiente**
- 74 **Capítulo 4. Respuestas institucionales específicas a los tres fenómenos macrocriminales**
- 98 **Capítulo 5. Recomendaciones**
- 109 Referencias
- 130 Anexos

Hacia una Política Criminal Ambiental en Colombia

Análisis desde la sociedad civil

Agradecimientos

Agradecemos a la Embajada del Reino Unido y a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por su apoyo para realizar este informe. También queremos reiterar nuestra admiración y profundo agradecimiento a las personas que aportaron sus experiencias y observaciones durante el proceso de investigación, especialmente a quienes nos acompañaron en los encuentros y entrevistas de Putumayo, Guaviare y Caquetá. Agradecemos su apertura y generosidad para compartir con nosotros los desafíos que enfrentan en sus distintos ámbitos por cuenta de los efectos de la criminalidad ambiental y la implementación de las políticas de prevención, persecución penal, sanción y reparación de los delitos ambientales. También agradecemos su interés por aportar recomendaciones y observaciones respecto de la formulación de una política criminal ambiental.

Glosario de siglas y abreviaciones

ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
APGML	Asia/Pacific Group on Money Laundering
CAR	Corporación Autónoma Regional
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
COIP	Código Orgánico Integral Penal de Ecuador
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad de Costa Rica
CONALDEF	Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación
CTI	Cuerpo Técnico de Investigaciones
DICAR	Dirección de Carabineros y Protección Ambiental
EICDGB	Estrategia de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMC	Estado Mayor Central
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FCDS	Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica
GAO	Grupos Armados Organizados

GDO	Grupos Delincuencias Organizados
GITOC	Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado
IBAMA	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables
ICCW	Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INDERENA	Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LJPC	Laboratorio de Justicia y Política Criminal
MAAP	Reporte del Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica
MINAM	Ministerio del Ambiente de Perú
OCCRP	Organized Crime and Corruption Reporting Project
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPCDAm	Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal
PRAS	Programa de Reparación Ambiental y Social de Ecuador
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
SINAC	Sistema Nacional de Conservación de Áreas de Costa Rica
SISNAMA	Sistema Nacional de Medio Ambiente
SITADA	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales de Costa Rica
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
TPC	Transparencia por Colombia
UNEP	United Nations Environment Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
URI	Unidades de Reacción Inmediata
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wildlife Fund

Prólogo

Análisis de la sociedad civil de la política criminal ambiental

La Embajada del Reino Unido en Colombia, en el desarrollo del Pilar II del Programa TEFOS (Territorios Forestales Sostenibles) y el Programa de Prevención y Justicia Ambiental de UNODC, acompañan la presentación de este documento *“Hacia una Política Criminal en Colombia: Análisis de la sociedad civil”*, elaborado de forma independiente por la Fundación Ideas Para la paz (FIP), el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF - Colombia).

Estas tres organizaciones analizaron, desde la óptica de la sociedad civil, la política criminal ambiental y la construcción de una política pública más robusta en torno a la prevención y respuesta institucional frente a los delitos ambientales. Este documento analiza, reflexiona y propone recomendaciones que le apuntan a desarrollar una política criminal ambiental integral.

En este sentido, este trabajo reconoce la participación de la sociedad civil en el diálogo social en torno a la política criminal ambiental y alienta a diferentes actores de la sociedad y, sobre todo, a actores desde territorios afectados por delitos ambientales para que contribuyan a profundizar en un enfoque de derechos humanos.

A partir del papel de la sociedad civil, se busca alcanzar un objetivo común del Estado y la sociedad: abordar la criminalidad ambiental, proteger el medio ambiente y avanzar hacia sociedades más justas y sostenibles. Bajo esta lógica, la política criminal ambiental permite complementar mecanismos estatales y de la sociedad civil para prevenir y sancionar la criminalidad ambiental.

Para ello, este estudio se divide en tres secciones: abordaje de la política criminal ambiental desde la sociedad civil; análisis del caso colombiano; y recomendaciones a los actores estratégicos en esta temática, que esperamos sea del mayor provecho para investigadores, servidores públicos y la sociedad en general.

Este análisis alienta a diferentes actores y, sobre todo, a actores de los territorios afectados por delitos ambientales, a que contribuyan a profundizar en un enfoque de derechos humanos

Resulta de gran importancia precisar que las organizaciones involucradas (FIP, LPJC y WWF) desarrollaron encuentros en el ámbito nacional y territorial, los cuales ofrecieron mecanismos participativos basados especialmente en metodologías cualitativas que profundizan el involucramiento de la sociedad y la comunidad como un actor fundamental para consolidar una política criminal ambiental integral en el país.

Así las cosas, este documento contribuye con un panorama general, lineamientos y recomendaciones para una adecuada respuesta estatal, en aras de generar acciones locales teniendo en cuenta los escenarios complejos socioambientales en los que ocurren los delitos ambientales en la actualidad.

**Programa de Prevención y Justicia Ambiental,
UNODC para la Región Andina y el Cono Sur**

**Programa Territorios Forestales Sostenibles TEFOS,
Embajada del Reino Unido en Colombia**

Resumen ejecutivo

Los delitos ambientales son graves y requieren medidas urgentes, especialmente ahora que el mundo enfrenta una crisis climática, de pérdida de biodiversidad y de desestabilización de modos de vida —sufrida, sobre todo, por las comunidades más vulnerables— de una magnitud sin precedentes en la historia reciente. En Colombia, sin embargo, no existe una política que oriente la acción estatal frente a la criminalidad ambiental y que lo haga de manera efectiva, legítima y con estricto respeto de los derechos humanos.

En este documento formulamos una serie de lineamientos y recomendaciones para la construcción de una política criminal ambiental a partir del estudio simultáneo de: (1) los fenómenos criminales asociados a la deforestación, la minería ilegal y el tráfico de fauna en el país, con especial atención en el piedemonte amazónico, y (2) la respuesta institucional que, de manera predominante, se le ha dado a estos fenómenos en tiempos recientes. Los tres conjuntos de delitos están entre los más lucrativos (especialmente la minería, por la demanda creciente de oro). Pero, en comparación con la minería ilegal y la tala de bosques, la tendencia en el mundo ha sido desatender los delitos contra la vida silvestre. Son pocos los casos en el mundo que han sido investigados a cabalidad, y aún más escasas las condenas. En este fenómeno, la mayoría de las investigaciones “*comienzan y terminan con la incautación*”¹. En parte, esto se ha debido a que, en la mayoría de las sociedades —y también entre los operadores judiciales— predomina la idea de que son delitos sin consecuencias importantes, al menos en comparación con otros tipos de tráfico (como, por ejemplo, el narcotráfico). Sin embargo, las investigaciones coinciden en que no solo son delitos sumamente lucrativos, sino también de bajo riesgo para los criminales, justamente porque no se investigan.

La deforestación, el tráfico de vida silvestre y la minería ilegal en los países de América Latina y el mundo involucran una gran diversidad de actores, incluyendo autoridades públicas corruptas y actores económicos legales, fuertemente ligados a grupos de crimen organizado y operaciones de lavado de activos que están relacionados con otras actividades como el tráfico de personas y el de armas². En el caso de Colombia también están

.....

¹ Entrevista con instructor de operadores judiciales y policivos de la política contra los delitos relacionados con vida silvestre, LJPC, 2023. Esta conclusión también se encuentra en la investigación: Asia Pacific Group on Money Laundering & the United Nations Office on Drugs and Crime. Enhancing the detection, investigation and disruption of illicit financial flows from wildlife crime. 2017 https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/Publications/2017/FINAL_-_UNODC_AP6_Wildlife_Crime_report.pdf

² Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Índice global de crimen organizado. 2023. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

En Colombia no existe una política criminal ambiental que oriente la acción estatal frente a la criminalidad ambiental y que lo haga de manera efectiva, legítima y con estricto respeto de los derechos humanos

involucrados los grupos armados que continúan activos dentro del conflicto armado interno, a los que se suman empresas legalmente constituidas, políticos y funcionarios públicos corruptos, que pueden actuar por falta de recursos o por intimidación. En los tres fenómenos criminales, el eslabón más bajo de la cadena lo constituye la población rural, asentada en zonas alejadas de los centros económicos, en condiciones de pobreza y sin acceso a bienes y servicios públicos.

Entre los países de la cuenca Amazónica y Costa Rica puede encontrarse gran diversidad de arreglos institucionales adoptados para gestionar los delitos ambientales. Sobresalen por sus logros en la reducción del fenómeno de la deforestación los estados costarricense y brasilero. Lo interesante es que sus fórmulas institucionales son muy distintas entre sí, sobre todo en el uso de la fuerza. Costa Rica es el único país que ha revertido el proceso de deforestación y hoy cuenta con una cobertura boscosa mayor a la que tenía hace 30 años. Lo logró sin ejército y con una gran eficacia en la articulación entre su muy nutrido sistema de autoridades ambientales, el sistema penal y la policía. En Brasil, por su parte, la gran mayoría de funciones relacionadas con la protección ambiental, incluyendo las facultades sancionatorias de tipo civil y penal, están centralizadas en una sola entidad: el IBAMA. Esta institución cuenta con recursos humanos, financieros y técnicos propios, y no tiende a depender de la coordinación con otras entidades para cumplir con sus funciones.

En el caso de Colombia, el uso de los recursos naturales está regulado por un cuerpo normativo de carácter ambiental, inicialmente, al que desde 1980 se le ha sumado una creciente lista de normas penales. En ambos cuerpos normativos se prevén sanciones —unas de carácter administrativo y otras penales— y por vía de disposiciones normativas hay importantes intersecciones entre unas y otras, mientras que por lógicas institucionales ha predominado la desconexión. Así, ambos tipos de autoridades han enfrentado diversos problemas para cumplir su función sancionatoria o punitiva, según sea el caso, y también para entrecruzar esfuerzos y apoyarse mutuamente. Entre otras, han tenido debilidades en sus capacidades técnicas y logísticas para hacer la investigación correspondiente, por operar en contextos difíciles en materia de acceso a zonas remotas y de orden público y falta de acompañamiento de la Fuerza Pública, o, en ocasiones, también, por operar en conjunto con ellas. Además, ambas enfrentan desafíos de carácter interpretativo, sobre todo en el caso de las autoridades penales, pues los delitos ambientales tienden a remitir a la normatividad ambiental que, por su amplitud y complejidad, puede ser de difícil aplicación en el ámbito penal.

Por cuenta de las dificultades en materia de seguridad y el aumento de los crímenes ambientales, especialmente en el piedemonte amazónico, a partir de 2015 las estrategias contra la deforestación y la minería ilegal en el país optaron por una fórmula punitivo-militar basada en operativos conjuntos de la Fuerza Pública y los entes de investigación penal, con el acompañamiento de autoridades ambientales. Los dispositivos más ilustrativos de esta fórmula fueron las Burbujas Ambientales del gobierno Santos;

la Operación Artemisa, del gobierno Duque; y la implementación de planes militares contra la minería en estos gobiernos y en el actual. Esta “*militarización verde*”, sin embargo, ha tenido efectos indeseables en materia de derechos humanos y de legitimidad de la acción estatal; en cambio, no ha tenido resultados tangibles en reducir las tasas de deforestación (o de minería).

Fue en este contexto de preocupación por la deforestación y por las deficiencias en materia de persecución penal que el Congreso promulgó la Ley 2111 de 2021, que significó una reforma sustantiva al Código Penal pues reemplazó por completo el Título XI, “*De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*”, introduciendo una serie de nuevos tipos penales —entre ellos los de deforestación y financiación de la deforestación— y ajustando algunos que ya existían. Con esta reforma se produjo una evolución normativa importante en Colombia, pues se terminó de reemplazar una legislación que concebía la penalización del daño del medio ambiente desde una perspectiva económica, por una regulación que supedita el uso de los recursos naturales a los fines de la conservación ambiental. La Ley contó con el apoyo de múltiples sectores políticos y del Gobierno del momento, y finalizó su trámite sin retrasos. La Corte Constitucional, además, ha declarado en repetidas oportunidades que el contenido de la norma se ajusta a la Constitución Política, con excepción de dos delitos que sancionaban la apropiación de baldíos y su financiación.

Por otro lado, el diseño de la Ley ha recibido al menos dos críticas de especial importancia. Primero, ha sido acusada de populismo punitivo y de criminalizar las prácticas de subsistencia y satisfacción de necesidades básicas de las poblaciones rurales más empobrecidas. Y, segundo, ha sido criticada por especialistas en materia penal por problemas en la enunciación y descripción de los delitos y por pasar por alto debates importantes sobre las finalidades del derecho penal según lo ordenado por la Constitución³.

Su implementación coincidió con la fase final de la Operación Artemisa, en la que se reprodujeron algunas de las prácticas judiciales más cuestionadas desde sus inicios. Por ejemplo, diversas fuentes coinciden en que se enfocó en los eslabones más débiles de la cadena, que algunas de esas personas siguen privadas de la libertad sin que avancen las investigaciones ni que su situación jurídica se resuelva, y que no se ha afectado a los coordinadores y beneficiarios de la gran deforesta-

• • • • •
³ Posada, R. La nueva reforma a los delitos medioambientales: ¿más de lo mismo o una reforma eficaz y preventiva?. 2021. <https://grupobeccaria.wix-site.com/my-site/post/la-nueva-reforma-a-los-delitos-medioambientales-m%C3%A1s-de-lo-mismo-o-una-reforma-eficaz-y-preventiva>

La "militarización verde" ha tenido efectos indeseables en materia de derechos humanos y de legitimidad de la acción estatal; en cambio, no ha tenido resultados tangibles en reducir las tasas de deforestación (o de minería)

ción. En tiempos más recientes, desde la perspectiva de un ex funcionario de la Fiscalía, parece haberse corregido el enfoque, pues una de las investigaciones habría conducido a la judicialización de un gobernador. Se espera que, con la puesta en funcionamiento de la nueva Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, de la Fiscalía General —que cuenta con 135 nuevos fiscales especializados y equipos de apoyo— se logre una persecución penal con mejores criterios de priorización de casos, individualización de responsables y una acción más decidida y significativa en materia de otros delitos ambientales, como aquellos relacionados con la vida silvestre.

El actual Gobierno Nacional ha sumado a la fórmula punitivo-militar un componente de diálogo y acuerdo social, que ha tenido efectos mixtos en materia de reducir la criminalidad ambiental. El primer acuerdo social sobre deforestación se realizó en Cartagena del Chairá, Caquetá e incluye compromisos que, en principio, se deben materializar a través de programas para los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y los Núcleos de Desarrollo Forestal. Este acuerdo también busca involucrar a las administraciones locales a través de acciones concretas que se incluyan en los Planes de Desarrollo Municipales.

De igual manera, se ha avanzado en acuerdos con los mineros en regiones como el Bajo Cauca, a la par que el Gobierno Nacional ha buscado llegar a pactos que contribuyan a la protección ambiental en su política de Paz Total y de las agendas de diálogo y negociación con los actores armados. Sin embargo, también se ha podido observar que estos esfuerzos de diálogo han carecido de metodología y de canales claros. Esto ha hecho que la interlocución haya sido entrecortada y con mensajes y acuerdos difusos, y ha creado expectativas que el Gobierno no ha logrado cumplir. Todo ello ha conducido a reacciones como el paro armado minero de 2022 y aún no es claro en qué medida ha contribuido a contener la deforestación.

Estos intentos, más o menos punitivos o militarizados, no han estado enmarcados dentro de una política de orden estatal —más que gubernamental— que gestione el crimen ambiental desde una perspectiva integral, interinstitucional y realmente multisectorial. Como primer paso en la construcción de ese instrumento, proponemos que se acoja una noción amplia de política criminal que hemos definido como “*un conjunto de las herramientas de política pública diseñadas para prevenir y reaccionar ante el crimen*”⁴. Dentro de esta perspectiva amplia, la persecución penal es apenas una de las muchas herramientas que constituirían una política criminal ambiental efectiva, con un enfoque de derechos humanos y con efectos positivos de legitimidad estatal. Esta noción incluye, al menos, tres tipos de herramientas:

• • • • •

⁴ Cabarcas, G et al. Investigación sobre retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Bogotá: Laboratorio de Justicia y Política Criminal. Manuscrito Inédito. 2023.

- De *prevención*, entre las que debe haber medidas del ámbito del derecho ambiental y de carácter intersectorial en cuya implementación estén involucradas entidades de sectores como el minero-energético, agrario, educativo y cultural, entre otros.
- Esquemas de *adjudicación de responsabilidades y de sanción alternativas* a las ordinarias del sistema penal, tales como medidas de justicia restaurativa y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Y, finalmente, *medidas de flexibilización de la persecución penal ordinaria*, entre ellas sanciones no carcelarias.

Es importante insistir, además, en que el poder punitivo debe ser la última herramienta a la que el Estado acuda, y que debe hacerlo de la manera más estratégica posible. Para lograrlo, deben priorizarse los casos más significativos y buscar las acciones que mayor impacto puedan tener en la acción criminal.

Con el fin de orientar el ejercicio de definición de ese conjunto de herramientas, planteamos una serie de interrogantes o reflexiones que pueden hacerse a la hora de embarcarse en su diseño. Es necesario responder preguntas sobre los principios rectores, objetivos y prioridades de la política, y también los errores a evitar y las buenas prácticas a replicar, como el paso previo a definir las herramientas.

Nuestras recomendaciones son el resultado de una reflexión semejante. A continuación, presentamos una tabla que resume las principales recomendaciones que formulamos al final del documento para diseñar una política criminal ambiental en Colombia.

Es importante insistir en que el poder punitivo debe ser la última herramienta a la que el Estado acuda, y que debe hacerlo de la manera más estratégica posible

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA FORMULAR LA POLÍTICA CRIMINAL AMBIENTAL EN COLOMBIA

- Incluir en el Plan Nacional de Política Criminal la prevención y persecución de delitos ambientales como prioridad autónoma, así como objetivos de política criminal ambiental con indicadores de éxito. La prevención, contención, mitigación y reparación de graves afectaciones ambientales debe ser uno de los principales objetivos incorporados en el Plan.
- Ampliar los repertorios de la política criminal ambiental incorporando medidas de prevención, procesos restaurativos y sanciones penales alternativas, manteniendo en el centro el objetivo de proteger y/o reparar el medio ambiente. Esto incluye formular lineamientos para la reparación del medio ambiente en la acción penal.
- Analizar a fondo experiencias internacionales exitosas para adaptar buenas prácticas al contexto colombiano.
- Formular instrumentos de priorización para la investigación penal que sean altamente selectivos con fenómenos y situaciones de impacto que no se puedan atender por medio de otros mecanismos de gestión del crimen.
- Articular los esfuerzos y conocimientos del Consejo Superior de Política Criminal y el CONALDEF para efectos de la política criminal ambiental. Esto incluye esfuerzos conjuntos por formular modificaciones y adiciones al Plan Nacional de Política Criminal, y otros más cotidianos de recopilación y análisis de información relacionada con los fenómenos criminales y con el funcionamiento coordinado del aparato ambiental y penal.
- Atender el mandato de claridad y precisión de la normatividad ambiental para efecto de la remisión normativa de los tipos penales ambientales en blanco⁵ y proponer fórmulas de armonización de criterios interpretativos en relación con conceptos centrales como el daño ambiental.

• • • • •

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>

7 Aumentar la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación. Esto implica, por lo menos, incorporar especialistas en análisis de contexto y macrocriminalidad en las investigaciones, y dotar de tecnología y conocimientos necesarios a sus funcionarios.

8 Continuar con los esfuerzos de formación de los jueces penales y de otras jurisdicciones en materia ambiental, en línea con las recomendaciones que contiene el acuerdo de Escazú al respecto.

9 Diseñar e implementar, desde el Gobierno Nacional, estrategias encaminadas a mejorar la relación entre las autoridades administrativas, policivas, militares y judiciales, y las comunidades en las regiones.

10 Promover la implementación de los compromisos del Punto 1 de la Reforma Rural Integral en relación con el desarrollo con enfoque territorial en las zonas PDET y su extensión Integral en relación a zonas de especial sensibilidad ecológica, de modo que se promuevan alternativas económicas distintas a las que ofrecen los mercados ilegales a la población rural más desfavorecida.

11 Incorporar medidas en el ámbito del sector ambiental, especialmente en lo relacionado con las funciones de prevención de las graves afectaciones ambientales y el proceso sancionatorio, incluyendo: (i) adelantar un balance de capacidades investigativas y definir medidas para su fortalecimiento; (ii) establecer un mecanismo de articulación permanente entre las autoridades ambientales, policivas, judiciales y, cuando sea necesario, de defensa, que replique a nivel local los logros del CONALDEF en ese sentido; y (iii) armonizar el registro de infractores ambientales con las disposiciones del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información y digitalización de expedientes.

12 Crear un interlocutor del CONALDEF a nivel local, encargado de formular, acompañar y apoyar la implementación territorial de los lineamientos y el plan de acción que determine esa instancia. Como lo ha recomendado DeJusticia, establecer los indicadores necesarios para medir los resultados de los planes y medidas que allí se acuerden e instituir mecanismos de rendición de cuentas⁶.

• • • • •
⁶ Dejusticia. "Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos". Bogotá, 2024. [ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos](#)

- 13** Reformular la estrategia de seguridad ambiental, haciendo énfasis en la protección del medio ambiente y la contención de los grupos armados y del crimen organizado.

- 14** Gestionar el conocimiento generado por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en procesos de cooperación. También, promover un ejercicio de compilación de los conocimientos sobre la criminalidad ambiental en Colombia generados por las muy diversas OSC, por lo menos en los últimos cinco años, con financiamiento de la cooperación internacional. Esto para construir un estado del arte sobre la macrocriminalidad ambiental y recoger las recomendaciones y propuestas, sobre todo de las comunidades que habitan los territorios más conflictivos y las autoridades locales.

- 15** Fortalecer las instancias de coordinación bilateral y regional para enfrentar los delitos ambientales transnacionales. Esto es definitivo para que el país pueda alcanzar las metas que se ha trazado de aquí al 2030. En escenarios de alta presencia extractiva, como las fronteras, la cooperación internacional es particularmente valiosa para prevenir el contrabando y compartir inteligencia sobre actores criminales.

Introducción

En el marco de la preocupación global creciente por preservar la biodiversidad y el medio ambiente en el planeta, en este documento estudiamos la respuesta institucional que, de manera predominante, se les ha dado a los fenómenos macrocriminales asociados a la deforestación, la minería ilegal y el tráfico de vida silvestre en Colombia, con especial énfasis en el noroccidente amazónico en tiempos recientes. Después, ofrecemos recomendaciones de utilidad para construir una política criminal ambiental nacional que propicie una gestión estratégica y eficaz de estos delitos.

Una política criminal ambiental diseñada para el contexto colombiano debe estar en consonancia con los mandatos constitucionales de proteger el medio ambiente, reconocer los sujetos de especial protección constitucional y utilizar la persecución penal como el último de los recursos del Estado para proteger a la naturaleza. También debe considerar las dinámicas de conflicto armado, la injusticia social y la debilidad estatal que caracterizan los contextos territoriales en los que se causan los daños ambientales y donde operan parte de las redes criminales responsables de estos fenómenos.

Proponemos que se formule una política criminal ambiental amplia, que, además de aprovechar las oportunidades que ofrecen los arreglos institucionales e instrumentos de política pública existente⁷, incluya una serie de herramientas alternativas o complementarias a las del aparato penal ordinario para cumplir con los objetivos de prevención, reducción, persecución, investigación y sanción de los crímenes. También, que sean objetivos de la política criminal evitar, mitigar y reparar las afectaciones al medio ambiente y fortalecer la legitimidad de la acción estatal.

El documento está compuesto por cinco capítulos. En el primero hacemos un repaso de los ejercicios institucionales que se han adelantado en Colombia con respecto a la formulación de una política criminal ambiental de Estado y la ausencia de consideraciones relacionadas con los delitos ambientales. También, explicamos la noción de una política criminal amplia y discutimos algunos de los ele-

mentos que constituirían una política criminal ambiental de estas características. En el segundo nos detenemos, brevemente, en tres dimensiones del ámbito internacional: (i) las tendencias generales de los tres macrofenómenos a nivel global que ayudan a comprender las dinámicas criminales e institucionales a nivel nacional; (ii) los instrumentos internacionales que se han constituido en materia ambiental y que tienen disposiciones relevantes, incluyendo el Acuerdo de Escazú; y (iii) los arreglos institucionales con los que varios países de la cuenca amazónica —especialmente Brasil— han abordado estos crímenes. Por las buenas prácticas que la caracterizan, también revisamos el caso de Costa Rica.

Este documento se ocupa de temáticas centrales que son ineludibles a la hora de formular la política criminal ambiental para Colombia

• • • • •

⁷ Existen instrumentos de política pública que sirven de base para una política criminal ambiental integral, como lo son los CONPES 4089 de 2022 (Plan Nacional de Política Criminal), 4021 de 2020 (Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques), 3886 de 2017 (Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz), entre otros.

Los capítulos tres y cuatro están dedicados al contexto colombiano. En el tercero examinamos los principales arreglos y prácticas institucionales que rigen actualmente en el país para prevenir, investigar y sancionar las afectaciones a los recursos naturales y el medio ambiente derivados de los tres fenómenos criminales en cuestión, bien sea en la forma de infracciones o daños ambientales desde el derecho ambiental, o como delitos ambientales en el derecho. Empezamos con una revisión general del régimen jurídico y el esquema institucional de la función sancionatoria ambiental y diseño del nuevo régimen penal y de su aplicación por parte de la Fiscalía General de la Nación. Cerramos con una discusión alrededor de la interfase o acoplamiento entre la institucionalidad ambiental y penal, su evolución reciente y algunos de sus principales desafíos. También, discutimos la intersección con el sector defensa en los últimos años. En el capítulo cuatro nos detenemos en algunas características de las respuestas institucionales que se les ha dado a los tres fenómenos criminales en Colombia, que consideramos de mayor relevancia para la reflexión sobre la política criminal ambiental y su construcción. Agregamos una sección sobre los delitos contra las personas defensoras del ambiente, que están íntimamente relacionados con los otros fenómenos.

En el quinto y último capítulo presentamos una serie de recomendaciones generales y transversales para la formulación y puesta en marcha de una política criminal ambiental amplia. A modo de complemento, damos recomendaciones específicas en relación con los tres fenómenos macrocriminales estudiados. A modo de conclusión, finalizamos con una serie de llamados políticos y éticos que no podemos dejar de subrayar.

Metodología y alcance

Este documento se construyó a partir del acumulado de conocimientos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y sus investigadores,

así como de la revisión de un amplio conjunto de fuentes secundarias, incluyendo bibliografía e informes de investigación, documentos, reportes oficiales y prensa, entre otros. De igual manera, se nutre de información primaria recogida en una serie de espacios de diálogo que tuvieron como objetivo conversar sobre los arreglos y prácticas institucionales actuales y el deber ser de la política criminal en asuntos ambientales. Para este fin, se desarrollaron cinco encuentros en Bogotá, en los que participaron actores que implementan y participan en procesos de formulación o de monitoreo de las políticas ambientales, de justicia y de defensa. Invitamos a representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, funcionarios de la rama ejecutiva y del Ministerio Público, litigantes y miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo de congresistas de la República. Este ejercicio se complementó con dos entrevistas a profundidad con exfuncionarios de alto nivel, que conocen de primera mano los desafíos institucionales.

Se realizaron también visitas de campo a la Amazonía noroccidental con el fin de incorporar a la reflexión sobre la política criminal ambiental las preocupaciones locales sobre las distintas prácticas institucionales que se han intentado en ese territorio, y sobre la evolución más reciente de los fenómenos macrocriminales. Esta información territorial se recogió a través de dos formatos: primero, se realizaron espacios de diálogo con organizaciones sociales y ambientales en Florencia (Caquetá), Puerto Asís (Putumayo) y San José del Guaviare (Guaviare). En ellos participaron voceros de procesos organizativos ambientales, campesinos, educativos, comunales y populares, a quienes agradecemos enormemente la apertura y disposiciones para identificar las problemáticas y propuestas que deberían ser tenidas en cuenta en la formulación de una política criminal ambiental que tenga una perspectiva territorial. En esas mismas visitas adelantamos entrevistas semiestructuradas con organizaciones de la sociedad civil e institucionalidad pública.

Este documento se ocupa de temáticas centrales que son ineludibles a la hora de formular la política criminal ambiental para Colombia. Para lograr la delimitación de su alcance, tomamos una serie de decisiones sobre los hallazgos y pregun-

tas derivadas que deberían incluirse en el texto y otros que tendrían que esperar, pues vislumbramos una serie de líneas de investigación que sería valioso adelantar en estudios posteriores. En primer lugar, sin duda, la investigación se dirigió al análisis de fenómenos criminales que son de la mayor relevancia en Colombia, Latinoamérica y el mundo. Sin embargo, es cierto que coexisten y se retroalimentan con otros fenómenos delictivos igualmente urgentes, como la contaminación del aire y las aguas a nivel rural y urbano.

En segundo lugar, por la amplitud y diversidad de los fenómenos criminales relacionados con la minería ilegal y las afectaciones de la vida silvestre, nos concentramos en la minería de oro de aluvión, de arenas negras y la cuestión del mercurio, así como en el delito de tráfico de fauna. Lo decidimos así por la preocupación que suscitan, en concreto, los mercados ilegales a los que están asociados. En relación con el ámbito internacional estudiamos cinco países, pero sería importante sumar al análisis la experiencia de Bolivia y realizar un estudio comparado de las políticas criminales ambientales de los países amazónicos, de modo que se pueda ahondar en las buenas prácticas que deberían replicarse en el caso colombiano.

En tercer lugar, este documento se detiene en varias de las intersecciones entre el aparato de protección ambiental, el penal y la institucionalidad del sector defensa,

que deben ser tenidas en cuenta para formular la política criminal en cuestión. Sobre la marcha también discutimos de manera genérica las tensiones o superposiciones con la institucionalidad agraria, las políticas de drogas, las políticas de paz y minero-energéticas. Por cuestiones de tiempo y espacio, no examinamos la relación con las políticas de infraestructura, desarrollo local —especialmente los planes de infraestructura y de ordenamiento territorial— y los esquemas de justicia transicional. Todas estas intersecciones merecen ahondarse como insumo para la política criminal ambiental.

Finalmente, es importante explicar que, en el desarrollo de la investigación, encontramos hermetismo por parte de la Fiscalía General saliente, lo que nos impidió tener acceso a los funcionarios que llevan, asesoran o supervisan casos ambientales. Para subsanar este vacío acudimos al conocimiento acumulado del LJPC y realizamos una entrevista con un exfuncionario de alto nivel que conoció de primera mano la operación de los equipos de la Fiscalía en esta materia. En esa medida, persiste la necesidad de lograr acercamientos en un futuro con los fiscales y equipos para ahondar y corroborar sus desafíos y buenas prácticas antes y después de la Ley 2111 de 2021. Este mismo acercamiento debería adelantarse con jueces y magistrados, en la medida de lo posible.

Hacia una Política Criminal Ambiental amplia y sensible al contexto colombiano

Capítulo

1

1. Hacia una Política Criminal Ambiental amplia y sensible al contexto colombiano

1.1. ¿Existe una Política Criminal Ambiental en Colombia?

En el país ha operado un marco regulatorio que ha entremezclado elementos del derecho ambiental y del penal para distinguir, por un lado, la extracción, el uso y la comercialización legal de los recursos naturales, y por otro, los daños, las infracciones y los delitos ambientales. Desde la década de los setenta, este régimen ha incluido sanciones administrativas para quienes desacaten las normas ambientales de este marco regulatorio y, desde 1980, sanciones penales para quienes incurran en un conjunto cada vez más amplio de crímenes ambientales. Sin embargo, solo recientemente —ante la crisis climática, la pérdida de biodiversidad y la preocupación por la deforestación en zonas de conflicto armado— múltiples sectores de la sociedad colombiana y de la institucionalidad han concedido a los delitos ambientales un renovado sentido de urgencia y de gravedad. Al comienzo, la reacción institucional a esta demanda fue de un carácter fuertemente punitivo, hasta el punto de apelar al poder militar, derivar en la vulneración de derechos de la población local y el debilitamiento de la legitimidad estatal, así como en resultados cuestionables en materia de reducción de la criminalidad. Como consecuencia, apenas hasta hace poco se comenzó a dar una discusión en profundidad en el ámbito público sobre las causas y los impactos de la criminalidad ambiental, y sobre la política criminal que se necesita para gestionarla efectivamente en todas sus dimensiones, con un enfoque de derechos humanos y apelando al poder punitivo solo como última instancia y de manera estratégica.

Cuando fue desescalando la confrontación con las FARC-EP después del 2015, el gobierno de Santos hizo un giro hacia la militarización de la lucha contra los crímenes ambientales⁸. Este se hizo evidente no solo por el desarrollo de operativos militares, sino por la planeación de las

políticas del sector defensa. La Política de Defensa y Seguridad 2015-2018 “*Todos unidos por un nuevo país*” hizo una mención explícita a la necesidad de fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo a la protección del medio ambiente, la optimización de operaciones que previnieran el deterioro de la riqueza natural, y la formulación de una política ambiental del sector⁹. Esta concepción se tradujo en políticas de seguridad que incorporaron dentro de sus planes y objetivos la lucha contra la criminalidad ambiental. A partir de ella, se justificó el involucramiento del Ejército y otras fuerzas en operativos conjuntos e interagenciales con la Fiscalía y la Policía Nacional. Las primeras de estas operaciones —que se desarrollaron entre 2015 y 2018, aproximadamente— se planearon en instancias del orden local, algunas conocidas como “las burbujas militares”, en las que participaron miembros de la Fuerza Pública y funcionarios de la Fiscalía.

Cuando fue desescalando la confrontación con las FARC-EP después del 2015, el gobierno de Santos hizo un giro hacia la militarización de la lucha contra los crímenes ambientales

• • • • •

⁸ Garzón, Juan Carlos; Riveros, Catalina; Tobo, Paula. Fuerzas Militares y la protección del ambiente: Roles, riesgos y oportunidades. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2020. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

⁹ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País. Bogotá: 2015. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_deguridad2015.pdf

Más adelante, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) 2019-2022 *“Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”* del presidente Iván Duque, sería pionera en definir la protección del medio ambiente como un interés nacional¹⁰. Uno de sus objetivos específicos consistió en *“preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la nación e interés nacional”*¹¹. Para esto, la PDS estableció que la protección y defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente serían tareas fundamentales de la Fuerza Pública, y se realizarían fortaleciendo el trabajo articulado con las autoridades civiles competentes y creando una Fuerza de Protección Integral Ambiental, entre otros^{12 13}.

Durante este periodo, las Fiscalías de Eduardo Montealegre y de Néstor Humberto Martínez expidieron sus políticas de direccionamiento estratégico, pero no contemplaron objetivos específicamente encaminados a combatir los delitos ambientales. La Fiscalía de Montealegre expidió por primera vez un direccionamiento estratégico¹⁴ en el que los delitos ambientales no se incluyeron dentro de las prioridades institucionales. El siguiente direccionamiento estratégico, adoptado durante el período del Fiscal Martínez¹⁵, tampoco contempló entre sus objetivos estratégicos los delitos ambientales. Esta Fiscalía priorizó la lucha contra el crimen organizado y las finanzas criminales, pero aun desde esta perspectiva, no se abordó la criminalidad ambiental.

En el gobierno de Iván Duque (2018-2022), el enfoque punitivo-militar se reforzó a través de una serie de decisiones de política pública, incluyendo la creación el Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación y otros delitos ambientales (CONALDEF) para la coordinación interinstitucional en esta materia¹⁶. En la práctica, en este espacio se le ha dado prelación a la política de seguridad y al uso del poder punitivo del Estado. En este contexto se adelantaron acciones mixtas de gran escala, como la Operación Artemisa, en 2019, con lo que la gestión de los crímenes ambientales mediante mecanismos no punitivos o militares pasó a un segundo plano.

En el año 2021, el Congreso de la República expidió la Ley 2111 o la Ley de Delitos Ambientales. Entre otras disposiciones, esta ley agregó a la legislación penal una serie de nuevos delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, aumentó las penas y sanciones pecuniarias para algunos delitos, y otorgó a la Fiscalía mayores recursos humanos y una nueva organización interna para su persecución.

- • • • •
- ¹⁰ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá: 2019. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- ¹¹ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2019, 48. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- ¹² Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2019, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- ¹³ Ahora, si bien la intervención del sector defensa en la protección del medio ambiente es del 2015, aproximadamente, en el pasado los activos estratégicos de la nación (como los recursos naturales y la infraestructura crítica), han sido tratados como asuntos ligados a la seguridad nacional y a la seguridad pública, pero como parte de agendas muy distintas a la derivada de la urgencia climática o ambiental más en general. Entre ellas se encuentran la lucha contra la insurgencia y contra el terrorismo. La Política de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), por ejemplo, buscó la creación de programas de prevención de ataques terroristas contra infraestructura carbonífera, eléctrica, petrolera y de prevención del robo de hidrocarburos (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).
- ¹⁴ Fiscalía General de la Nación. Direccionamiento Estratégico: Documento Ajustado para la Modernización 2013-2016. (Modifica la Resolución 0-0269 del 2013). 2015. https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/03/DireccionamientoEstrategico2013_2016.pdf
- ¹⁵ Fiscalía General de la Nación. Plan Estratégico 2016-2020. Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente. 2017. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-Estrat%C3%A9gico-2016-2020Vd.pdf>
- ¹⁶ Congreso de la República. Ley 1955 de 2019, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad. Artículo 9. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

Durante esta misma época, el entonces Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa, adoptó su Direccionamiento Estratégico denominado “*En la calle y en los territorios 2020-2024*”¹⁷, en el que incluyó en sus objetivos de priorización los delitos asociados a la deforestación y la minería ilegal, lo que constituyó un avance importante. En relación con los primeros delitos, propuso coordinar su investigación con la de la criminalidad organizada para lograr su esclarecimiento. Frente a la minería ilegal, propuso una perspectiva integral, con un enfoque simultáneo en el componente ambiental, la criminalidad organizada y las violaciones de derechos humanos que podían derivarse de los homicidios a defensores de derechos humanos.

Sin embargo, dejó de abordar muchos de los factores que contribuyen a la complejidad de estos fenómenos y no definió una hoja de ruta clara con metodologías y planes concretos para cumplir con este objetivo. Tampoco planteó una línea base a partir de la cual se pudieran hacer ejercicios de seguimiento a las medidas que se emprendieran sobre el camino. Hay que anotar que no se prestó mayor atención a delitos relativos a la vida silvestre. Por ejemplo, el documento incluyó como objetivo estratégico de la entidad proteger la vida y la integridad de los animales domésticos y salvajes, pero mencionó como única meta aumentar la efectividad de la articulación entre las direcciones que judicializan delitos asociados al tráfico ilegal de fauna silvestre y los de maltrato de animales domésticos. Aunque, al parecer, dedicó la mayor parte de los esfuerzos al maltrato doméstico¹⁸, con algunas contadas excepciones en lo relacionado con especies silvestres.

En 2022, el gobierno de Duque expidió por primera vez un Plan Nacional de Política Criminal en el Consejo Superior de Política Criminal, que fue luego formalizado en el CONPES 4089 de 2022¹⁹. En este documento, no hay un abordaje autónomo de los delitos ambientales como un objetivo estratégico de política criminal; sin embargo, como parte del Objetivo Estratégico número 3 (Fortalecer las estrategias de disrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios), se incluyeron tres acciones relacionadas con la crimi-

nalidad que afecta el medio ambiente, aunque de alcance muy acotado en cada caso:

- **Generar una estrategia** de investigación y judicialización dirigidas a la ruptura de corredores estratégicos que atraviesan ciénagas, ríos, parques naturales y zonas fronterizas que las organizaciones criminales utilizan para movilizar productos ilícitos a lugares estratégicos y puertos del país.
- **Desarrollar una metodología** que priorice las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociados a finanzas criminales.
- **Crear una estrategia** contra la criminalidad medioambiental que permita concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente (CONPES, 2022).

Finalmente, en 2023, la Fiscalía de Barbosa se atuvo al plazo de dos años que estableció la Ley 2111 de 2021 y logró, en gran parte, la estructuración de la nueva Dirección especializada y el nombramiento de muchos de sus funcionarios. Sin embargo, no haber definido una hoja de ruta estable en el tiempo, condujo a que se reformularan varias veces los planes y metodologías, ralentizando su puesta en funcionamiento.

• • • • •

¹⁷ Fiscalía General de la Nación. Direccionamiento Estratégico 2020-2024. Resultados en la calle y en los territorios. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2020-2024.pdf> notaria35bogota@ucnc.com.co

¹⁸ Vale la pena anotar que incluso antes de la aprobación y expedición del Direccionamiento Estratégico de su administración, el Fiscal Barbosa creó el Grupo Especial contra el Maltrato Animal (GELMA).

¹⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 4089 de 2022. Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. Bogotá: 2022. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4089.pdf>

Más recientemente, el gobierno Petro ha buscado moderar la fórmula punitivo-militar con un componente de concertación con comunidades de la política socioambiental como medida de prevención y desarticulación del crimen. El cuidado al medio ambiente es una parte central del Plan Nacional de Desarrollo (PND)²⁰, que también plantea la necesidad de proveer servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios, y la humanización de la política criminal. Por ejemplo, el primer componente del PND, el *Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y la Justicia Ambiental*, prevé impulsar la formalización, regularización y adjudicación de la tierra en áreas rurales, un asunto intrínsecamente relacionado con la problemática de la deforestación.

El componente de *Seguridad Humana y Justicia Social*, por su parte, incluye asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, control institucional del territorio con énfasis en la protección de poblaciones vulnerables, la desarticulación del multicitrimen, la celebración de mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes criminales transnacionales, y la inteligencia, investigación y judicialización²¹. Pero el Gobierno no se ha puesto en la tarea de reevaluar el Plan Nacional de Política Criminal de modo que se incluyan medidas específicas para gestionar los crímenes ambientales; que se sepa, tampoco ha coordinado para que el CONALDEF y el Consejo de Política Criminal empiecen a dar la discusión correspondiente.

A pesar de los desarrollos recientes durante las administraciones de Duque, Petro y el Fiscal Barbosa, puede afirmarse que en Colombia aún no existe una política criminal ambiental. Las acciones planeadas o ejecutadas han sido dispersas y puntuales, y han seguido casi en su totalidad una fórmula punitivo-militar, que solo recientemente se ha modulado y combinado de manera exploratoria con medidas de tipo socioambiental. El hecho de que en Colombia haya normas que castigan comportamientos que atentan contra la naturaleza, o de que estos delitos se per-

sigan con un enfoque más o menos militar, no implica que exista una política criminal ambiental. Más bien se trata de lo que Comisión Asesora de Política Criminal calificaba en 2012 como una serie de “(...) *decisiones esencialmente reactivas y sin fundamentos empíricos sólidos*”²².

El gobierno Petro ha buscado moderar la fórmula punitivo-militar con un componente de concertación con comunidades de la política socioambiental como medida de prevención y desarticulación del crimen

• • • • •

²⁰ Departamento Nacional de Planeación. Colombia, Potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

²¹ Departamento Nacional de Planeación. Colombia, Potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

²² Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho. Conceptualización y desarrollo de las necesidades de información para la definición del sistema de información para la política criminal. 2016. https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/DM002_Conceptualizacion%CC%81nSIPC.pdf?ver=2017-04-26-102058-620

1.2. La noción de una “política criminal amplia”

La política criminal no se equipara ni se limita al uso del poder punitivo del Estado. Por el contrario, el derecho o la acción penal debe ser apenas una de las herramientas empleadas para gestionar aquellos fenómenos sociales que, en un contexto dado, sean configurados jurídicamente como criminales por considerarse lesivos para la sociedad²³. Es un principio del derecho penal y constitucional que la acción penal sea la ultima ratio del Estado; es decir, la última medida en utilizarse. Retomando las palabras de la Corte Constitucional colombiana, entendemos la política criminal como:

“El conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole”²⁴.

La experiencia internacional en la gestión de múltiples fenómenos criminales muestra que una buena práctica preventiva es la de enfocar las herramientas de coacción y persecución penal en unas personas o comportamientos específicos. Por ejemplo, la sanción penal tiene un bajo impacto preventivo si no se enfoca en las personas más violentas, o que por su comportamiento pasado pueden estar en mayor riesgo de agredir a otros. Esto tiene lógica, no solo desde el punto de vista de la incapacitación o disuasión focalizadas en quienes cometen ofensas más graves o de forma más recurrente, sino también desde el punto de vista de la costo-efectividad de utilizar recursos limitados de investigación y judicialización penal.

En contrapartida, utilizar de manera indiscriminada las herramientas estatales de coerción puede generar riesgos

importantes, incluyendo la exacerbación de la violencia en algunos contextos, la vulneración de los derechos constitucionales de poblaciones vulnerables, o la disminución de la legitimidad y credibilidad de las autoridades del Estado^{25 26}.

La experiencia internacional en la gestión de múltiples fenómenos criminales muestra que una buena práctica preventiva es la de enfocar las herramientas de coacción y persecución penal en unas personas o comportamientos específicos

• • • • •

- ²³ Una de las funciones de la política criminal es configurar el alcance y los límites del derecho penal, incluyendo la definición de las conductas que deben considerarse como delictivas, así como el modo en que deben investigarse, juzgarse y sancionarse.
- ²⁴ Corte Constitucional de Colombia. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia C-646 de 2001. 2001. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm>; ver también: Corte Constitucional de Colombia. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia C-449 de 2015. 2015. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-449-15.htm>
- ²⁵ Cabarcas, Gina; Durán, Juanita; La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; De Zubiría, Santiago. ¿Cómo reformar la política criminal? Ocho puntos críticos. Bogotá: Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC), 2023. <https://labjpc.org/publicaciones/%C2%BFc%C3%B3mo-reformar-la-pol%C3%ADtica-criminal-ocho-puntos-cr%C3%ADticos#:~:text=Aprovechando%20el%20actual%20C3%A1nimo%20de%20transformaci%C3%B3n%20respecto%20a,mejora%20de%20condiciones%20de%20los%20establecimientos%20carcelarios%20colombianos>
- ²⁶ La literatura respecto de la necesidad de focalización desde las actividades de policía hasta las de persecución penal es variada, dependiendo de los fenómenos criminales y las herramientas utilizadas. Para un resumen de las buenas prácticas y de la evidencia empírica ver el documento referenciado.

Así las cosas, en este documento partimos de esta concepción amplia de política criminal y proponemos que, dentro de este conjunto, haya como mínimo medidas de: (1) prevención; (2) justicia restaurativa; y (3) flexibilización del proceso penal para gestionar los crímenes²⁷.

GRÁFICO 1

TRES NIVELES PARA AMPLIAR EL REPERTORIO EN POLÍTICA CRIMINAL

Fortalecimiento de iniciativas de prevención

Creación de procesos restaurativos diferentes al procedimiento penal convencional

Flexibilización de procedimientos judiciales y sanciones penales alternativas

Fuente: Cabarcas et al. - LJPC, 2023

La literatura —sobre todo internacional, pero recientemente también alguna nacional— ha encontrado evidencia de que las iniciativas de prevención del delito y de los daños que de él se derivan son efectivas²⁸. Entre ellas, pueden contarse diversas técnicas de intervención socioeconómica, educativa, terapéutica, arquitectónica y urbanística, de construcción de capital social o de eficacia colectiva, así como otras que, a nivel situacional, pueden disminuir las oportunidades para cometer el acto criminal. Algunos ejemplos pueden ser intervenciones dirigidas a construir habilidades, así como programas de ejercicio físico en grupos de mayor riesgo u otras dirigidas a la desmovilización y reintegración de combatientes. Algunas medidas de tipo situacional —o que se enfocan en reducir la oportunidad

para cometer un delito— son, por ejemplo, mejoras en la iluminación en el espacio público o la instalación de cámaras de seguridad. Estas medidas, que no se concentran en el por qué detrás del delito sino en cómo se comete, pueden tener un impacto en el corto plazo para algunas conductas específicas como los delitos contra la propiedad.

También se puede acudir a *diversas alternativas, a la persecución penal convencional y a la sanción de prisión*. De una parte, la sanción administrativa puede ser una reacción preferible a algunos comportamientos; de otra, la justicia restaurativa ofrece múltiples esquemas que podrían operar como sustituto del procedimiento penal convencional o como complemento y flexibilización en las fases de sentencia y sanción penal. Finalmente, pueden establecerse sanciones penales diferentes a la prisión.

En resumen, una política criminal que dependa menos de la sanción penal convencional debe enfocarse en fortalecer los distintos niveles de este amplio repertorio. Todas estas son herramientas de gestión del crimen. Dependiendo de los objetivos del Estado en materia de política criminal, deben ser consideradas en conjunto como un repertorio de instrumentos complementarios que operan de manera diferente, dependiendo de los distintos fenómenos criminales que sea necesario contrarrestar.

Cada fenómeno criminal puede necesitar de una fórmula diferente de acciones. Sin embargo, es probable que en todos los casos se requiera de la acción legislativa para establecer el marco normativo general. Por ejemplo, el ho-

.....

²⁷ Cabarcas, Gina; Durán, Juanita; La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; De Zubiría, Santiago. ¿Cómo reformar la política criminal? Ocho puntos críticos. Bogotá: Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC), 2023. <https://labjpc.org/publicaciones/%C2%BFc%C3%B3mo-reformar-la-pol%C3%ADtica-criminal-ocho-puntos-cr%C3%ADticos#:~:text=Aprovechando%20el%20actual%20%3%A1nimo%20de%20transformaci%C3%B3n%20respecto%20a,mejora%20de%20condiciones%20de%20los%20establecimientos%20carcelarios%20colombianos>

²⁸ Ver Cabarcas, Gina; Durán, Juanita; La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; De Zubiría, Santiago. ¿Cómo reformar la política criminal? Ocho puntos críticos. Bogotá: Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC), 2023, 18 y ss. <https://labjpc.org/publicaciones/%C2%BFc%C3%B3mo-reformar-la-pol%C3%ADtica-criminal-ocho-puntos-cr%C3%ADticos#:~:text=Aprovechando%20el%20actual%20%3%A1nimo%20de%20transformaci%C3%B3n%20respecto%20a,mejora%20de%20condiciones%20de%20los%20establecimientos%20carcelarios%20colombianos>

micidio doloso o la violencia sexual pueden requerir obligatoriamente una sanción penal extensa, entre otras intervenciones. Estos son fenómenos para los cuales deben priorizarse los esfuerzos de investigación y judicialización penales. De otra parte, la prevención del hurto simple puede lograrse de maneras más adecuadas a través de políticas urbanas de prevención o de intervención situacional. Lo mismo se puede decir con otros fenómenos relacionados con la corrupción, la estafa o el manejo de mercados de drogas ilegales. Cada cual tiene sus particularidades. El peso de los componentes de cada fórmula puede ser diferente; a su vez, pueden también variar dependiendo del tipo de sospechosos o víctimas, y de las especificidades de los lugares y contextos en los que suceden los delitos.

Esto mismo debe operar en la política criminal para delitos contra el medio ambiente. Para estas ofensas es necesario construir una combinación adecuada de instrumentos preventivos y sancionatorios, que se complementen entre sí para maximizar unos objetivos de minimización de las ofensas y de las graves afectaciones ambientales²⁹ (entre otros posibles objetivos). En este ejercicio, una pregunta central es el papel que cumple la persecución penal de diferentes personas en el cumplimiento de los objetivos de gestión de los delitos ambientales.

1.3. Elementos para una Política Criminal Ambiental amplia

Partiendo de esta concepción amplia de la política criminal, una política criminal ambiental de este tipo debería estar compuesta no solo por medidas que fortalezcan la acción penal ordinaria, sino también por otras de prevención, de justicia restaurativa y de flexibilización del proceso penal para gestionar los crímenes. Además de partir de esta concepción amplia, una política criminal ambiental debe tener como consideración central reparar las afectaciones ambientales graves, respetar los principios del derecho penal y ambiental aplicables y, en la medida de lo posible, incorporar particularidades territoriales. También

debe formularse con un enfoque de derechos humanos, étnico y de género. Además, debe dejar claro que definir e implementar estas medidas debe ser un esfuerzo intersectorial, que articule los objetivos y las acciones del sector ambiental, penal y de seguridad entre sí, y que también resuelva las necesidades de coordinación con otros sectores institucionales que podrían tener roles igualmente importantes en el desarrollo e implementaciones de medidas de este tipo, como el sector de agricultura, de minas y energía, y el desarrollo local.

GRÁFICO 2

**UNA POLÍTICA CRIMINAL AMBIENTAL
AMPLIA CON LA GESTIÓN DE LAS
AFECTACIONES AMBIENTALES COMO
EJE TRANSVERSAL**

**Fortalecimiento de
iniciativas de prevención**

**Creación de procesos
restaurativos diferentes al
procedimiento penal
convencional**

**Flexibilización de
procedimientos judiciales y
sanciones penales
alternativas**

Afectaciones ambientales

Fuente: elaboración propia con base en Cabarcas et al.- LJPC, 2023

• • • • •

²⁹ Por el momento preferimos este término al de daño ambiental dados los debates y dudas sobre su alcance en el derecho ambiental y en algunos escenarios del derecho penal; por ejemplo, en el ejercicio de la adecuación típica de la conducta para el delito de Daño en los Recursos Naturales y Ecodidio. Más adelante abordaremos brevemente estas controversias y algunas de sus implicaciones para la política criminal.

Para construir una política mínimamente completa, es necesario resolver algunas dudas de nivel estructural:

1. ¿QUÉ OBJETIVOS TIENE LA POLÍTICA?

Esta pregunta es crucial debido a que, dependiendo de la respuesta, se derivan diferentes tipos de prioridades, instrumentos y combinaciones de posibles repertorios preventivos y sancionatorios. Puede ser necesario que, además de metas como la prevención de la comisión de algunos delitos y la retribución de ciertos comportamientos especialmente condenables que merecen una sanción pública ejemplar, uno de los principales objetivos de esta política en particular sea evitar, mitigar y reparar graves afectaciones ambientales. Para el caso de la política criminal ambiental, habría que preguntarse: ¿qué otros objetivos y/o principios de la legislación ambiental la integrarían? Para definir estos objetivos es necesario tener en cuenta la obligación de no causar daños o vulneraciones de derechos a miembros de poblaciones vulnerables; y, a la vez, la necesidad de preservar —y en muchos territorios de mejorar— la legitimidad y la credibilidad del Estado frente a algunas comunidades.

Estos objetivos generales deben fundamentarse en los enfoques de derechos humanos y la bioculturalidad con el fin de dotar esos repertorios preventivos y sancionatorios de criterios que contribuyan a reducir las injusticias ambientales en los territorios más biodiversos y que reconozcan las relaciones particulares de los pueblos étnicos y las comunidades campesinas vulnerables.

2. ¿CUÁLES SON LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA CRIMINAL AMBIENTAL?

Definidos los objetivos generales de la política, deben luego establecerse sus prioridades. Para ello, es necesario aplicar criterios de priorización de fenómenos criminales que sean transparentes y democráticos. Esto incluye identificar los fenómenos o las situaciones delictivas de más alto impacto (por ejemplo, por sus efectos en el ecosistema o en la salud pública) y, a la vez, aquellos en los que de forma factible sea posible que la investigación, la judicialización y las diferentes sanciones penales logren los efectos incapacitadores, disuasorios o retributivos que busca la política.

3. ¿QUÉ HERRAMIENTAS PREVENTIVAS, DIFERENTES A LA SANCIÓN PENAL, LOGRARÍAN REDUCIR LA INCIDENCIA, MINIMIZAR LOS DAÑOS, O TENER DISTINTOS EFECTOS DISRUPTIVOS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE POTENCIALES DELINCUENTES U ORGANIZACIONES CRIMINALES?

Para una política criminal ambiental integral, esto implicaría definir la manera en que pueden interactuar instrumentos de carácter penal con los de política pública y arreglos institucionales de ese otro gran conjunto de sectores mencionados.

4. ¿QUÉ NECESIDADES DEBEN RESOLVERSE PARA LOGRAR UNA INVESTIGACIÓN COMPRENSIVA Y EFICIENTE DE LOS FENÓMENOS MACROCRIMINALES Y SUS PRINCIPALES RESPONSABLES?

Esto puede implicar dotar al aparato penal de personal y equipos especializados, así como garantizar el acceso a la información institucional pertinente y a las autoridades ambientales.

La definición —al menos parcial— de estos elementos básicos de la política, permiten llenarla de contenido de una forma más orgánica. La especificación de la política puede incluir la definición de distintas iniciativas e intervenciones, la focalización precisa de recursos y esfuerzos, la asignación de responsabilidades en diferentes autoridades, y la identificación de necesidades de coordinación entre entidades.

Experiencias internacionales

Capítulo

2

2. Experiencias internacionales

2.1. Principales tendencias internacionales de la deforestación, la minería ilegal y el tráfico de vida fauna

En 2016, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y el Programa Ambiental de la Organización de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés) estimaron que, en su conjunto, la criminalidad ambiental crecía entre 2 y 3 veces más rápido que la economía global, y que había robado anualmente entre 91 mil y 258 mil³⁰ millones de dólares en recursos naturales. Esto la habría convertido en el cuarto fenómeno criminal más lucrativo del mundo después del tráfico de estupefacientes, la piratería y el tráfico de personas. También señalaban que, por cuenta de la criminalidad ambiental organizada, comunidades locales estaban perdiendo sus medios de sustento y los Estados alrededor del mundo estaban dejando de percibir un volumen significativo de ingresos tributarios por tratarse de recursos que, en buena parte, habrían podido ser comercializados legalmente. Para 2018, el crimen ambiental ya habría alcanzado el tercer lugar, con ganancias aumentando entre un 5% y 7% anual, lo equivalente a “tres veces el crecimiento de la economía global”³¹. En esa medida, esta línea de negocio criminal podría haber alcanzado entre 110 y 281 millones de dólares anuales para 2021³².

La mayoría de organizaciones criminales han aprendido a combinar modalidades de crimen entre sí (explotación y tráfico de madera, de especies, de minerales, de químicos lesivos a la capa de ozono o de desechos tóxicos) con otro tipo de crímenes como el contrabando, el tráfico de armas e, incluso, delitos relacionados con el terrorismo. En otras palabras: las organizaciones criminales han tendido a diversificar sus actividades y rentas³³, posiblemente porque requieren formas de conocimiento y logística semejantes.

También se ha identificado que, para las organizaciones criminales, algunos crímenes ambientales son sumamente atractivos por el bajo riesgo que implican (por ejemplo, el tráfico de vida silvestre), pues son delitos perseguidos

con poca frecuencia y para los que los aparatos penales y policiales tienden a tener escasos recursos³⁴. Finalmente, todos estos estudios y diagnósticos coinciden en que, para cometer estos delitos exitosamente, las organizaciones criminales incurren en múltiples actos de corrupción en diversas jurisdicciones y en relación con diversos tipos

**En 2016, la INTERPOL
y el UNEP estimaron
que, en su conjunto, la
criminalidad ambiental
crecía entre 2 y 3 veces
más rápido que la
economía global**

• • • • •

³⁰ Traducción propia. La expresión en el documento original es “91 to 258 billions”.

³¹ Nellemann, C. et al. World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime. 2018. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>

³² Traducción propia. La expresión en el documento original es “between \$US 110 and 281 billion each year”. FATF. Money Laundering From Environmental Crime. 2021. <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-from-environmental-crime.pdf>

³³ United Nations Environment Programme (UNEP). The rise of environmental crime: A growing threat to natural resources peace, development and security. 2016. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7662?jsessionid=47E36AF963F7FFF65CB907B40E3AEE92>

³⁴ Nellemann, C., et al. World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime. 2018; FATF. Money Laundering From Environmental Crime. 2021; y Asia/Pacific Group on Money Laundering. Enhancing the detection, investigation and disruption of illicit financial flows from wildlife crime. 2017.

de autoridades, incluyendo policiales, aduaneras y ambientales. Hacerlo resulta relativamente fácil cuando ya hay prácticas de corrupción preestablecidas, instituciones desfinanciadas interferidas por intereses políticos con baja moral entre sus empleados, beneficios mínimos para las comunidades locales, una demanda creciente de todos los productos ilícitos, y grupos armados u organizaciones que intimidan con violencia letal a los funcionarios. Para el caso de la región, de acuerdo con la Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado (GITOC, por sus siglas en inglés), el indicador global que mide el comportamiento de los delitos contra los recursos no renovables ubica a las Américas y a América del Sur en el segundo puesto mundial en delitos contra los recursos no renovables³⁵.

2.1.1. Deforestación a nivel global

Según la FAO, entre 2010 y 2020 África registró la mayor tasa de deforestación³⁶, con 4,41 millones de hectáreas, seguida de América Latina, con 2,96 millones de hectáreas³⁷. En Asia, por su parte, se registró una deforestación de 1,96 millones de hectáreas por año. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) también encontró que, aunque los crímenes asociados a la deforestación ocurren en todo el planeta, la deforestación masiva y con mayor impacto ecológico se concentraba en ese momento en los bosques tropicales de África central, del centro y del sur de las Américas, así como del Sudeste Asiático, en los que la deforestación se ha acelerado recientemente³⁸. Las cifras de FAO indican que las tasas de deforestación en Asia y América del Sur son casi la mitad de lo que fueron en el decenio de 1990³⁹ aunque debe señalarse que con importantes variantes estadísticas y espaciales dentro de la región. Se ha dicho que la disminución de la deforestación en América del Sur se debe principalmente a la reducción significativa de la deforestación que se logró en Brasil entre 2010 y 2015 (62,03%)⁴⁰ pero, de manera paralela, hubo incrementos desde ese entonces en otras subregiones latinoamericanas, como ha sido el caso de la Amazonía noroccidental colombiana.

INTERPOL estimaba que, para 2018, la deforestación y los crímenes corporativos asociados generaban entre 51 a 152 billones de dólares al año, incluyendo crímenes financieros relacionados con el mercado de los bonos de carbono⁴¹. El GAFI reportó, además, que cuando la deforestación se dirige a obtener madera para la comercialización, usualmente las rutas de transporte se dirigen hacia América del Norte, Europa Occidental y Asia Oriental⁴², y que, al igual que INTERPOL, estos crímenes no solo implican serios daños a la biodiversidad, la calidad de los suelos y el clima global, sino que le representan a los Estados pérdidas millonarias por el recaudo tributario que dejan de percibir si algunos de esos negocios se hicieran de manera legal⁴³.

• • • • •

³⁵ Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC). (2016). Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/Organized-Crime-and-Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America.pdf>

³⁶ Para la FAO, la deforestación es: "la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra independientemente [de] si es inducido por humanos o no" Es decir, la deforestación no hace referencia al cambio de la cubierta de árboles sino al cambio en el uso de la tierra.

³⁷ FAO. Evaluación de los recursos forestales a nivel mundial. 2020. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/45f9bed0-d5a1-4aa0-866f-7e0ad6a0bd68/content>

³⁸ Grupo de Acción Financiera Internacional. Lavado de activos provenientes de delitos ambientales. 2021. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/Spanish-Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf>

³⁹ Las estimaciones sobre las dinámicas de los cambios en el área de bosque a nivel país deben tratarse con cautela debido a que aún hay deficiencias en la información sobre deforestación y expansión forestal, entre otras.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Nellemann, C., et al. World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime. 2018. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>

⁴² Grupo de Acción Financiera Internacional. Lavado de activos provenientes de delitos ambientales. 2021. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/reports/Spanish-Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf>

⁴³ Nellemann, C., et al. World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime. 2018. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf> ; A UNEP- INTERPOL- RHIPTO. The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security. 2016.

No sobra decir que el caso de mayor gravedad para efectos del equilibrio climático global es el de la Amazonía. En 2021, Gatti y otros encontraron que, por cuenta de la deforestación y el cambio climático, el Amazonas estaba liberando más toneladas de CO₂ que las que venía absorbiendo, y en años recientes múltiples estudios de alto nivel han alertado que la Amazonía podría estar en riesgo inminente de alcanzar un punto de no retorno hacia un escenario de desecamiento y desertificación⁴⁴.

2.1.2 Minería ilegal de oro y mercurio

A nivel global, la minería ilegal implica la extracción y comercialización de un largo inventario de minerales y sustancias tóxicas como el mercurio, el cianuro y el arsénico⁴⁵. La demanda de oro se ha incrementado de forma rápida en las últimas décadas, especialmente por economías emergentes como China e India⁴⁶, y por la demanda de los inversores. Al mismo tiempo, la producción de oro se ha duplicado, al pasar de 1.500 toneladas en 1970 a 3.000 toneladas en 2014⁴⁷. No obstante, GITOC también señala que la producción de oro no ha logrado cubrir la creciente demanda, lo que ha conducido a un aumento significativo de su precio, que para 2021 alcanzaba en promedio los USD 1.800,2/ por onza⁴⁸. Para países como Colombia, el precio del oro superó por primera vez en ese año el precio de la cocaína.

Este aumento de los precios configura un panorama favorable para la minería ilegal⁴⁹, actividad facilitada por la limitada presencia y control institucional, los altos niveles de informalidad económica y comercial, la pobreza rural y la corrupción, entre otros⁵⁰. La minería ilegal de oro se vuelve deseable para los intereses financieros y estratégicos del crimen organizado y los grupos armados ilegales, pues las rutas ya establecidas para el tráfico de drogas también funcionan para el de oro. Esto incluye, entre otros, a actores como la 'Ndrangheta italiana' y a grupos del crimen organizado chinos y rusos⁵¹.

La minería subterránea de metales tiene como componente diferencial el enorme riesgo para la salud humana,

además de los graves impactos ambientales asociados. Este tipo de minería aumenta los riesgos de desastres principalmente por movimientos de masas, como lo señala el estudio de WWF Colombia en La Mina el Roble, localizada en la cuenca alta del río Atrato, donde se visibiliza la importancia del seguimiento y control geológico, y del cumplimiento de las medidas de seguridad en el trabajo en este tipo de minería⁵².

.....

⁴⁴ Para un resumen de estudios que han llegado a esta conclusión ver Flores, Bernardo et.al. Critical transitions in the Amazon forest system, *Revista Nature*. 2024. <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06970-0>

⁴⁵ Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). *Illegal mining and associated crimes*. 2022. <https://www.interpol.int/content/download/17495/file/ILM%20-%20Illegal%20mining%20-%20Report.pdf>

⁴⁶ Principalmente para la joyería.

⁴⁷ Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC). *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. 2016. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/Organized-Crime-and-Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America.pdf>

⁴⁸ London Bullion Market Association (LBMA) en UNODC. *Colombia: Explotación de oro de aluvión*. 2022. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf p.93.

⁴⁹ La minería ilegal es entendida como la actividad minera ejercida por una persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales (Decreto 2235 de 2012). Así como el desarrollo de esta actividad en zonas en las que está prohibido realizar tales actividades o utilizando equipo, artefactos o sustancias químicas prohibidos. UNODC. *Respuesta a la minería ilegal y el tráfico de metales y minerales*. 2023. P.3 https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Illegal_Mining_and_Trafficking_in_Metals_S.pdf

⁵⁰ La extracción de oro es frecuente en todos los continentes. Para 2022, China, Rusia y Australia se destacaron como los mayores productores a nivel global (con una producción de 300 a 400 toneladas cada uno). En ese mismo año, las Américas, Estados Unidos, Canadá, Perú y México produjeron entre 120 y 200 toneladas cada uno. Organización de los Estados Americanos (OEA). *Tras el dinero del oro ilícito: fortalecimiento de la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso de Colombia*. 2022. <https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-ilicito-El-caso-de-Colombia.pdf>

⁵¹ Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC). *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. 2016. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/Organized-Crime-and-Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America.pdf>

⁵² J. Ángel, et al. *Consideraciones sobre la minería en el departamento del Chocó y recomendaciones para mejorar la gestión*. Geopatrimonio, Universidad de Cartagena - IIAP - WWF. Cali, Colombia. 2019. https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/consideraciones_sobre_la_mineria_en_el_departamento_del_choco_doble_pagina.pdf

2.1.3 Tráfico de vida de fauna en el mundo

La macrocriminalidad contra la “*vida silvestre*” (wildlife) representa un millonario negocio que afecta a todas las regiones del planeta y a casi todas las jurisdicciones. Dada la complejidad y extensión geográfica de las cadenas criminales, una gran cantidad de países son utilizados como lugares de origen, paso o destino de las especies afectadas. Para 2024, se estima que, pese a los esfuerzos internacionales, la magnitud de este negocio sigue afectando a miles de especies y a más de 160 países y territorios⁵³. Si bien es difícil estimar la magnitud económica del negocio del tráfico de vida silvestre, hay algunos cálculos basados en la información obtenida en los decomisos reportados por los países que la ilustran: estudios que estiman que el valor del tráfico internacional de madera en rollo y aserrada con alto riesgo de ilegalidad fue de, aproximadamente, \$6.300 millones de dólares en 2014, o que los ingresos percibidos por las cadenas criminales de tráfico de marfil de elefante y cuernos de rinoceronte entre 2016 y 2018 habrían estado entre los \$66 y \$139 millones de dólares⁵⁴.

No obstante, ha persistido la necesidad de conocer más sobre el tráfico de especies y comprender mejor su magnitud y sus consecuencias, y por eso es un reto que sigue vigente⁵⁵. Si bien este fenómeno macrocriminal está relativamente bien documentado para África y el eje Sudeste Asiático - Oceanía, subsisten grandes interrogantes sobre otras regiones, incluyendo América Latina, y sobre el funcionamiento de aspectos relacionados con las finanzas del negocio.

Diversos estudios han encontrado que, para los operadores judiciales de la mayoría de los países, este fenómeno macrocriminal es percibido como de bajo impacto y por eso rara vez lo priorizan. Un estudio sobre las rutas entre África y Asia encontró que, en la mayoría de los casos, muy excepcionalmente se procede con una investigación para dar con los responsables, y que cuando hay detenidos suelen ser personas con roles de baja jerarquía (como transportadores) que rara vez son condenadas. Si sucede, las penas que reciben no pasan de los cuatro años⁵⁶. Informes e investigaciones insisten en que, dado que la persecución

penal es improbable, este negocio resulta ser de alto lucro y bajo riesgo para las organizaciones criminales, y se puede canalizar por las mismas rutas de otras mercancías ilegales. Esto les permite adelantarlos sin mayores esfuerzos logísticos o económicos y percibir altos ingresos que les sirven para llevar a cabo otro tipo de delitos.

Diversos estudios han encontrado que, para los operadores judiciales de la mayoría de los países, el tráfico de vida silvestre es percibido como de bajo impacto y por eso rara vez lo priorizan

• • • • •

⁵³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2024: Trafficking in Protected Species. 2024. <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2024/May/despite-two-decades-of-concerted-action--wildlife-trafficking-persists-worldwide-with-more-than-4-000-species-affected--says-new-unodc-world-wildlife-crime-report.html>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Nellemann, C. et al. La crisis de delitos contra el medio ambiente: Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal. 2014; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species. United Nations. 2020.; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2024: Trafficking in Protected Species. 2024.

⁵⁶ Asia/Pacific Group on Money Laundering. Enhancing the detection, investigation and disruption of illicit financial flows from wildlife crime. 2017. https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/Publications/2017/FINAL_-_UNODC_AP6_Wildlife_Crime_report.pdf

Las investigaciones disponibles coinciden en que el tráfico de especies representa una grave amenaza para el equilibrio ambiental, el desarrollo sostenible, la seguridad⁵⁷, el Estado de Derecho de los países⁵⁸ y la salud humana⁵⁹. La reducción de ciertas especies puede desestabilizar ecosistemas estratégicos enteros y afectar el acceso al agua, la producción de alimentos, el control de plagas y el cambio climático. Dadas las condiciones sanitarias en que se transportan y comercializan ilegalmente especímenes vivos o algunas de sus partes, este fenómeno también conlleva el riesgo de enfermedades de origen zoonótico. El caso de mayor alcance mundial en tiempos recientes fue el Covid-19, cuyo origen, muy probablemente, haya sido el mercado negro de especies⁶⁰.

2.2. Instrumentos internacionales aplicables

La preocupación mundial por los impactos ambientales de estos tres fenómenos ha conducido a desarrollar iniciativas de orden global o regional que buscan fortalecer las capacidades de los Estados y la cooperación con el fin de prevenir, mitigar el impacto y sancionar a quienes cometan delitos relacionados. A continuación, presentamos una línea del tiempo con los acuerdos⁶¹ globales más relevantes frente a la deforestación, la minería ilegal y el tráfico de vida silvestre (ver Gráfico 3).

Entre todos ellos, destacamos el Plan de Acción Forestal Tropical (FTAP, por sus siglas en inglés) impulsado por la ONU, el Banco Mundial y organizaciones del tercer sector en 1989, por ser el primer marco internacional adoptado a gran escala para orientar políticas contra la deforestación y coordinar el gasto de fondos para atenderla. En cuanto a la minería, sobresale el Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013⁶², que aborda el ciclo del mercurio desde su generación, comercialización, productos y procesos donde se utiliza, hasta su destino final como residuo. En lo que se refiere al tráfico de vida silvestre, uno de los instrumentos de mayor importancia es la Convención sobre el

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés) de 1973. Sin embargo, cabe mencionar que el alcance de la CITES es limitado debido a que existen millones de especies que no están incluidas en ella y que se trafican ilegalmente; además, su regulación no alcanza los mercados ilícitos que se dan a nivel nacional⁶³.

• • • • •

⁵⁷ Anagnostou, M. y Doberstein, B. Illegal wildlife trade and other organized crime: A scoping review. *Ambio* 51, 1615–1631 (2022). <https://doi.org/10.1007/s13280-021-01675-y>

⁵⁸ Asia/Pacific Group on Money Laundering. Enhancing the detection, investigation and disruption of illicit financial flows from wildlife crime. 2017; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species*. United Nations. 2020; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *World Wildlife Crime Report 2024: Trafficking in Protected Species*. 2024.

⁵⁹ Un caso de especial gravedad ha sido el del pangolín, un pequeño mamífero que habita en África y Asia y que es animal más traficada del mundo por la altísima demanda que tienen sus partes para usos medicinales en distintos países asiáticos (Rodríguez, H. El pangolín, el mamífero más traficada del mundo. 2023). Además de la reducción poblacional de este animal, que fue de un 80% entre 2007 y 2017 según UNODC, múltiples estudios científicos apuntan a que el origen de la pandemia global del Covid-19 pudo haber tenido que ver con que el contacto entre pangolín, otras especies y los humanos en el mercado negro, lo que no habría sucedido en sus hábitats naturales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species*. United Nations. 2020; Yang, J., et al. The species coalescent indicates possible bat and pangolin origins of the COVID-19 pandemic. *Sci Rep* 13, 5571 (2023); y, Xiao, K., Zhai, J., Feng, Y. et al. Isolation of SARS-CoV-2-related coronavirus from Malayan pangolins. *Nature* 583. 2020)

⁶⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species*. United Nations. 2020. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World_Wildlife_Report_2020_9July.pdf

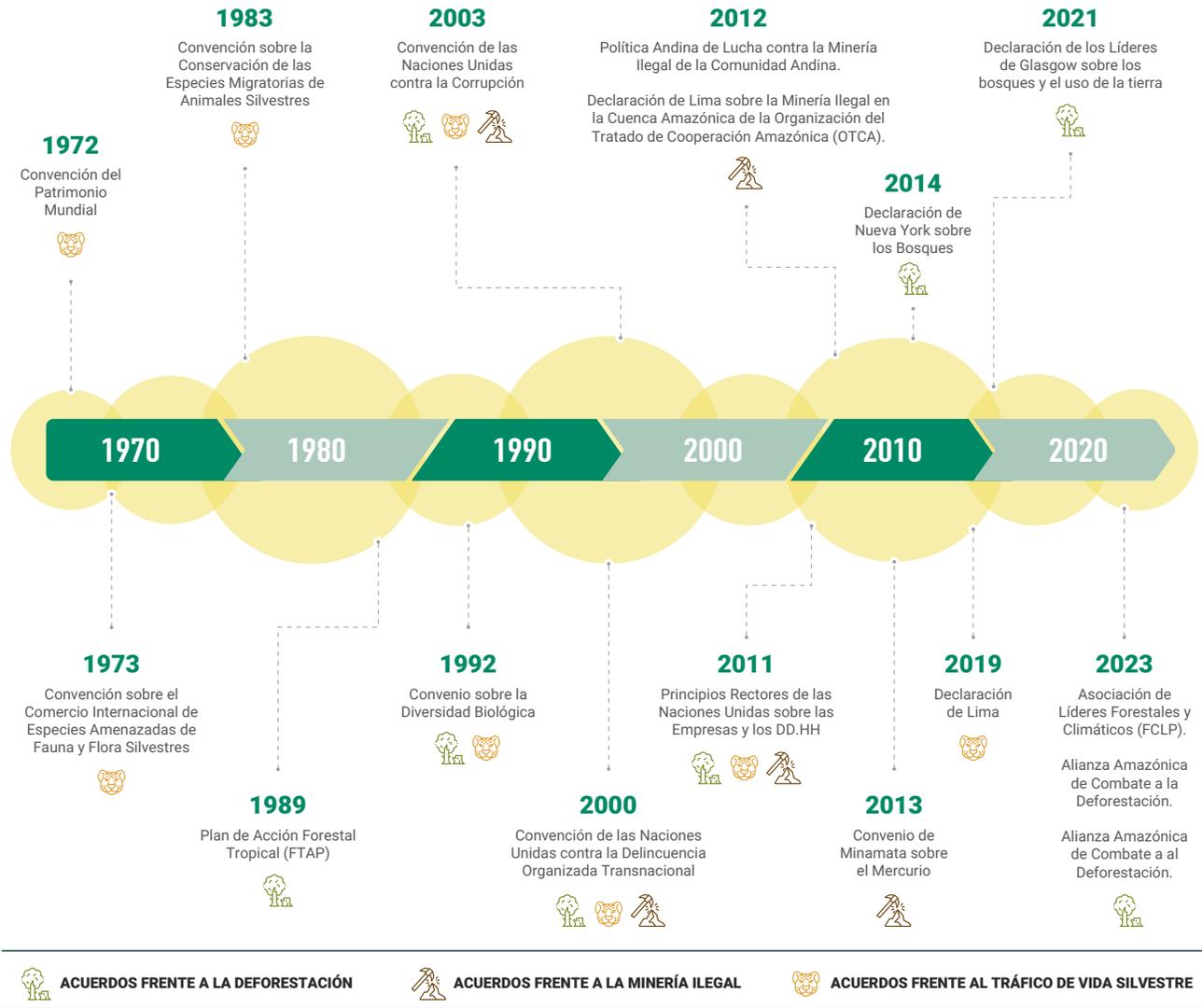
⁶¹ A su vez, se han desarrollado lineamientos para los Estados y el sector privado como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos para que los Estados y las empresas prevengan, aborden y remedien los abusos contra los derechos humanos cometidos en las operaciones comerciales, incluyendo análisis de los impactos ambientales de las operaciones comerciales en los territorios y particularmente para enfrentar la minería ilegal. Por ejemplo, el documento de UNODC Guía sobre Buenas Prácticas Legislativas: Respuesta a la Minería Ilegal y el Tráfico de Metales y Minerales. 2023.

⁶² El Gobierno de Colombia suscribió este instrumento el 10 de octubre de 2013 y el Congreso de la República aprobó la Ley 1658 del 15 de julio de 2013, por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país y se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación. El país depositó el Instrumento de Ratificación del Convenio el 26 de agosto de 2019, con lo que se convirtió en un miembro pleno de esta organización.

⁶³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species*. United Nations. 2020. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World_Wildlife_Report_2020_9July.pdf

GRÁFICO 3

LÍNEA DEL TIEMPO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES MÁS RELEVANTES FRENTE A LOS TRES FENÓMENOS MACRO CRIMINALES



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Hansen et al. (2013).

Cabe destacar, a su vez, el Marco Global de Biodiversidad (MGB), aprobado en 2022, por los 196 países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad (COP15), como reemplazo de las Metas Aichi (2010) con el objetivo de detener y revertir la pérdida de diversidad biológica y dar cumplimiento al Convenio de Diversidad Biológica. El MGB contiene 23 metas para 2030 que deben ser alcanzadas para cumplir los cuatro objetivos estratégicos establecidos para 2050. Si bien el MGB no enfatiza en fe-

nómenos como la deforestación o la minería ilegal, sí se propone adoptar medidas para reducir la intensidad de los impulsores de la pérdida de diversidad biológica, lo que lo sitúa como un convenio transversal a los tres fenómenos macrocriminales de estudio.

A nivel regional, debe recalcar el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Es-

cazú. Es importante recordar que este es el primer tratado internacional que reconoce los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Este instrumento es fundamental para la política criminal ambiental colombiana en la medida en que establece una serie de obligaciones de derechos humanos (en total 75, donde 31 de ellas sobre acceso a la información) que permiten integrar este enfoque a todas las políticas y normas jurídicas de contenido ambiental. La implementación de Escazú, es una oportunidad para dotar la política criminal ambiental de una mayor vocación de cumplimiento y de efectividad para garantizar el derecho a un ambiente sano.

No puede pasarse por alto la Alianza Amazónica de Combate a la Deforestación, consolidada durante la Cumbre de Belém do Pará, de 2023, que busca reforzar la cooperación entre los países amazónicos⁶⁴ frente al crimen organizado y la Declaración de Lima, de 2012, sobre la Minería Ilegal en la Cuenca Amazónica de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). En varios de estos escenarios, sin embargo, los acuerdos parecen limitarse a declaraciones políticas más que a acciones concretas de cooperación regional y acción conjunta, ya que suelen omitir metas e indicadores específicos y conjuntos para evaluar sus avances y resultados⁶⁵.

También debe señalarse que, desde 2023, se evidencia un liderazgo importante por parte de los gobiernos de Brasil y Colombia para fortalecer la cooperación regional en torno a la protección de la selva amazónica⁶⁶ y de acciones bilaterales como operaciones combinadas para enfrentar la minería ilegal en la frontera binacional⁶⁷.

Hay un optimismo creciente por los recientes esfuerzos de lograr acuerdos binacionales y regionales para judicializar delitos contra la vida silvestre. Entre ellos se destaca la formulación de un protocolo binacional Colombia – Ecuador, impulsado por el Ministerio del Medio Ambiente, cuya implementación está en etapas preliminares, y el intento por formular uno similar con Perú a pesar de que, en el momento de iniciar la implementación, se rompió la relación bilateral. Igual de positiva ha sido la Declaración de Lima de 2019, que surge de la primera Conferencia de Alto Nivel

de las Américas sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre. Pero, como lo señaló UNODC en su Informe Mundial sobre los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques, a pesar de más dos décadas de acción concertada, el tráfico de vida silvestre persiste en todo el mundo⁶⁸ y la criminalidad ambiental continúa creciendo y mutando.

El Acuerdo de Escazú es fundamental para la política criminal ambiental colombiana en la medida en que establece obligaciones de derechos humanos que permiten integrar este enfoque a todas las políticas y normas jurídicas ambientales

• • • • •

⁶⁴ Brasil, Colombia, Perú, Guyana, Venezuela, Ecuador y Surinam.

⁶⁵ Igarapé. Guía práctica para combatir delitos ambientales. 2021. <https://igarape.org.br/guia-practica-para-combatir-los-delitos-ambientales-lecturas-de-la-mineria-ilegal-de-oro-en-la-cuenca-amazonica/>

⁶⁶ Ver Declaración de Belém, surgida de la Cumbre Amazónica realizada en Belém do Pará (Brasil) en 2023.

⁶⁷ El Espectador. "Operación conjunta entre Brasil y Colombia desmanteló 19 puntos de minería ilegal". 06 de diciembre de 2023. https://www.elespectador.com/judicial/operacion-conjunta-entre-brasil-y-colombia-desmantelo-19-puntos-de-mineria-ilegal/#google_vignette

⁶⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2024: Trafficking in Protected Species. 2024. <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2024/May/despite-two-decades-of-concerted-action--wildlife-trafficking-persists-worldwide-with-more-than-4-000-species-affected--says-new-unodc-world-wildlife-crime-report.html>

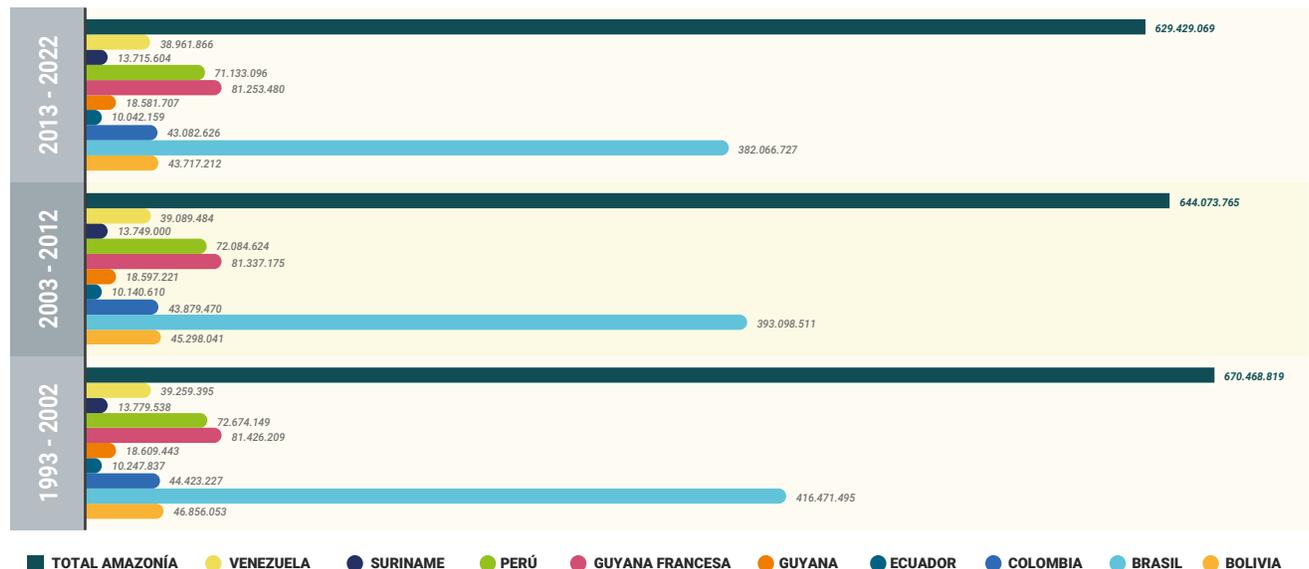
2.3. Los tres fenómenos macrocriminales en América Latina

En América Latina la deforestación representa uno de los principales desafíos ambientales. Las razones, el ritmo y la magnitud de la deforestación y degradación forestal es distinta en cada país, pues la pérdida de bosques tiende a cambiar en función de los actores involucrados en la extracción y sus intereses, las dinámicas de los mercados (legales e ilegales), las inversiones globales, los cambios en las políticas nacionales y los lineamientos y prácticas de las entidades políticas locales. En algunos contextos, la deforestación se expande en lugares donde existen operaciones mineras informales y extracción ilegal de madera a gran escala, pero también por cuenta de la adecuación para actividades agrícolas legales e ilegales y la especulación de la tierra⁶⁹. Como ya señalamos, el caso de la Amazonía es el más preocupante del mundo y, por supuesto, de la región latinoamericana. En la última década se han multiplicado las amenazas a este bioma por el aumento de

proyectos extractivos, de infraestructura, la demanda de cárnicos y alimentos para animales, y otros productos para los mercados globales y nacionales⁷⁰. En conjunto, todos estos motores de deforestación han provocado una reducción rápida y significativa de la cobertura boscosa. Según datos de MAPBIOMAS, para la década más reciente (2013-2022), Bolivia (3,5%), Brasil (2,8%), Colombia (1,8%) y Perú (1,3%) son los responsables de pérdida de bosque natural en la región⁷¹ (ver Gráfico 4).

- • • • •
- ⁶⁹ Pacheco, P., et al. *Frentes de deforestación: Causas y respuestas en un mundo cambiante*. WWF. 2021.
- ⁷⁰ Pacheco, P., et al. *Frentes de deforestación: Causas y respuestas en un mundo cambiante*, WWF. 2021. <https://www.wwf.es/?55920/Informe-Frentes-de-Deforestacion>
- ⁷¹ Según esta fuente para la década anterior (2003-2012), estos son los mismos países que perdieron mayor cobertura boscosa, exceptuando Perú y sumando a Ecuador. No obstante, la pérdida de cobertura boscosa en la región disminuyó de 3,94% en la década 2003-2012 a 2,27 en la década 2013-2022.
- ⁷² Las cifras sobre bosque natural se encuentran disponibles en MAPBIOMAS Amazonía desde 1985. Sin embargo, se toma desde 1993 para abarcar décadas que nos permitan ver el cambio de la cobertura boscosa hasta la cifra más reciente disponible (2022).

GRÁFICO 4 EXTENSIÓN PROMEDIO (HA.) DE BOSQUE NATURAL EN LOS PAÍSES DE LA AMAZONÍA 1993-2022⁷²



Fuente: MAPBIOMAS Amazonía (2024)

La extracción de oro, cuyo precio ha tendido a aumentar desde 2008 y ha remontado más rápidamente con la pandemia, posiciona la minería ilegal de oro como una de las de mayor impacto ambiental⁷³ en los países de la Amazonía⁷⁴. La Contraloría General de la Nación colombiana ha estimado que, alrededor del 85% del oro producido en Colombia procede de la extracción ilegal⁷⁵, y lo mismo sucedería en Perú, con 68% del oro exportado, y en Brasil, con un 50%⁷⁶. Sin embargo, para el caso de Brasil y Colombia podría haber un subregistro importante.

En cuanto al tráfico ilegal de vida silvestre, la gran biodiversidad de América Latina ha estado acompañada por décadas de comercialización ilegal de una gran variedad de fauna —desde anfibios, reptiles y peces hasta mariposas, aves, pequeños felinos y monos—⁷⁷ con destino transcontinental y por algo de demanda local. La Amazonía podría ser el origen de muchos de estos animales, traficados desde o dentro de la región. Tal es el caso de Colombia, como lo ha documentado WCS para este conjunto de especies. También se han conocido casos recientes de tráfico de partes de jaguar desde Bolivia para hacerlos pasar como partes de tigre en el mercado asiático por cuenta de mafias de origen chino. Existe preocupación de que este negocio empiece a practicarse en Colombia⁷⁸.

Si bien los tres fenómenos macrocriminales presentan particularidades, también comparten unos patrones de funcionamiento generales en la región latinoamericana⁷⁹. Primero, de acuerdo con el Instituto Igarapé e InSight Crime, en los países latinoamericanos de Perú, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Guyana y Surinam:

(...) los principales actores implicados en los delitos ambientales se pueden clasificar en las siguientes categorías: redes criminales corporativas, grupos armados no estatales (GANE), mano de obra barata y actores legales —como autoridades estatales corruptas o empresas legalmente registradas— que también participan facilitando estos delitos⁸⁰.

En cuanto a la operación, tanto la deforestación como el tráfico de madera, de fauna y la minería ilegal, se da en tres fases: (i) la extracción; (ii) el transporte y el blanqueo de los materiales o especies (que se refiere a su mezcla con materiales o especies lícitamente conseguidas con el fin de ocultar su carácter ilícito); y (iii) la comercialización⁸¹. Usualmente, la primera fase la ejecutan personas locales que perciben ingresos bajos por la extracción, la tala o la caza y por el transporte de un país a otro de la Amazonía.

• • • • •

⁷³ Abdenur, A., Pellegrino, A., Porto, C. y Brasil, S. Los Delitos Ambientales en la Cuenca del Amazonas: el rol del crimen organizado en la minería. 2019. <https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/05/Los-Delitos-Ambientales-en-la-Cuenca-del-Amazonas-comprimido.pdf>

⁷⁴ Este no es tanto el caso de la Amazonía colombiana, en cuyo arco de la deforestación la minería es escasa. En cambio, en zonas como el Bajo Cauca antioqueño o el Chocó este sí es un motor esencial de la deforestación.

⁷⁵ Contraloría General de la República. "Un 85 por ciento del oro que exporta Colombia es producto de la minería ilegal, alerta la Contraloría al rendir cuentas del control fiscal sobre medio ambiente". 22 de julio de 2022. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/un-85-por-ciento-del-oro-que-exporta-colombia-es-producto-de-la-mineria-c3%ADa-ilegal-alerta-la-contraloria-c3%ADa-al-rendir-cuentas-del-control-fiscal-sobre-medio-ambiente>

⁷⁶ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

⁷⁷ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022; Vergara, A., et al. Informe Amazonía Viva 2022. WWF-Quito. 2022; WCS. Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia - Ecuador y Colombia - Perú - Brasil entre 2010 y 2018.2020; Nellemann, C. et al. La crisis de delitos contra el medio ambiente: Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDArendal. 2014.

⁷⁸ Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC). Investigación sobre retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito Inédito. 2023.

⁷⁹ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species. United Nations. 2020.

⁸⁰ Cárdenas, J., Jones, K., Lizcano, J., Ramírez, M., Robbins, S. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022. P.6 <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

⁸¹ Ibid.

Estos actores reciben solo una fracción de las ganancias, pero son quienes tienden a ser arrestados y judicializados. Las organizaciones criminales también se valen de documentación falsificada⁸² para encubrir el origen ilegal de los productos. Finalmente, los productos pueden ser vendidos con apariencia de legalidad, con lo que los riesgos en este punto de la cadena son mucho menores y el lucro mucho mayor. En este proceso de comercialización y transporte internacional juegan un rol importante las redes sociales, ya que son una interfase muy sencilla de utilizar para conectar vendedores y compradores⁸³.

En la región se ha encontrado que estos tres fenómenos macrocriminales no son posibles sin la corrupción de funcionarios y la intervención de actores con poder político y económico que, en alianza con el crimen organizado, participan del tráfico de madera, de fauna y de la minería ilegal⁸⁴. Su rol suele ser el de financiadores que se benefician de estas actividades criminales para sostener sus negocios legales⁸⁵. Al igual que en el resto del mundo, se ha evidenciado con claridad en la región que la corrupción de las fuerzas de seguridad, aduaneras y fronterizas es necesaria para cometer los delitos ambientales en la región⁸⁶ y en el mundo. También se ha señalado la relación de estos fenómenos delictivos con el tráfico de personas y de armas⁸⁷ y, en países como Colombia, con el tráfico de estupefacientes.

2.4. Fórmulas normativas, institucionales y enforcement en cinco países latinoamericanos

Para comprender de qué manera las autoridades de cinco países amazónicos y Costa Rica han hecho frente a los delitos ambientales, hemos identificado las principales características de su política criminal ambiental tomando en consideración el desarrollo normativo (constitucional y penal) frente a los delitos ambientales, la articulación con la institucionalidad ambiental y otros sectores gubernamentales, así como el grado y modo de aplicación en el terreno del poder punitivo (militar, policial y judicial) (Ver Tabla 1).

Los tres fenómenos macrocriminales no son posibles sin la corrupción de funcionarios y la intervención de actores con poder político y económico

• • • • •

⁸² Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022; Lyons, J. y Natusch, J.D. (2011) Wildlife laundering through breeding farms: Illegal harvest, population declines and a means of regulating the trade of green pythons (*Morrelia viridis*) from Indonesia. *Biological Conservation*, Vol. 144 no. 12 (2011) pp. 3073-3081; WWF. *Illegal Wildlife Trade in the Amazon: Draining the Amazon of wildlife*. s.f. https://wwf.panda.org/discover/knowledge_hub/where_we_work/amazon/amazon_threats/other_threats/illegal_wildlife_trade_amazon/

⁸³ Arias, M. *The Illegal Trade in Jaguars (Panthera ONCA)*. CITES. 2021. https://cites.org/sites/default/files/articles/CITES_Study_on_Illegal_Trade_in_Jaguars%20.pdf

⁸⁴ Para el caso de la minería ilegal de oro en la Amazonía, se hace cada vez más clara su relación con los grupos armados ilegales y estructuras del crimen organizado nacionales y transnacionales, los cuales se vinculan a esta a través del gravamen, de la venta de maquinaria a empresas de pequeña escala (OCCRP, 2021) o de la legalización de ganancias obtenidas de otras economías ilícitas (Igarapé, 2021). Sin embargo, el papel de los grupos armados ilegales en la minería ilegal no es tan relevante en algunos contextos de la región como sí lo son las redes criminales corporativas (Cárdenas et al., 2022) y los actores legales.

Para ampliar el rol de los actores legales en la minería ilegal, ver Igarapé, 2021.

⁸⁵ Pacheco, P., et al. *Frentes de deforestación: Causas y respuestas en un mundo cambiante*, WWF. 2021.

⁸⁶ Cárdenas, J., et al. *La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países*. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

⁸⁷ Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Índice global de crimen organizado*. Obtenido de <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

TABLA 1

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL AMAZONAS Y COSTA RICA

PAÍS	RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	DELITOS AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN	ENTIDADES JUDICIALES Y DE CONTROL ESPECIALIZADAS Y POLICÍA AMBIENTAL
PERÚ	Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado.	Delitos de contaminación, delitos contra los recursos naturales, responsabilidad funcional e información falsa (ley general de ambiente y ley 29263 de 2008).	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalías especializadas en materia ambiental (fema) y procuraduría pública especializada en materia ambiental del ministerio de justicia. Policía del medio ambiente.
ECUADOR	Derecho de la naturaleza o la pacha mama, a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.	Delitos contra el ambiente y la naturaleza o pacha mama: contra la biodiversidad, la fauna urbana, los recursos naturales, la gestión ambiental y los recursos naturales no renovables (código orgánico integral penal - coip).	<ul style="list-style-type: none"> Unidad especializada para la investigación de los delitos contra el medioambiente y la naturaleza en la fiscalía general del estado. Unidad de protección del ambiente.
BRASIL	Derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.	Ley de delitos ambientales – ley 9.605 De 19889.	<ul style="list-style-type: none"> Fiscales ambientales del ibama. Unidad de la policía federal.
BOLIVIA	Derecho a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.	Actividades y factores susceptibles de degradar el medio ambiente y tipificación de delitos ambientales (ley 1333 de 1992).	<ul style="list-style-type: none"> Dirección especializada en delitos de narcotráfico, medioambiente, pérdida de dominio, financiamiento al terrorismo y legitimación de ganancias ilícitas de la fiscalía. Policía forestal y de medio ambiente.
COSTA RICA	Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.	Dispersión en la tipificación de delitos ambientales en diversas leyes, aunque se encuentran contenidos en la política de persecución de los delitos ambientales (circula 01-ppp-2020).	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalía especializada agrario ambiental.

Fuente: Elaboración propia⁸⁸

⁸⁸ Un estudio comparado de los tipos penales que abordan la deforestación, el tráfico de especies y la minería ilegal en este conjunto de países puede ser un insumo valioso para la formulación de una política criminal ambiental.

Algunos de los países revisados muestran amplios desarrollos normativos en materia de política criminal ambiental y la persecución de los delitos ambientales; otros, incluso, presentan cierta hiper normativización⁸⁹ en el asunto, como Costa Rica. El reconocimiento constitucional a la protección ambiental e incluso de la Naturaleza o la Pacha Mama como sujeto de derechos (como en el caso de Ecuador o Bolivia), suponen, en principio, una legislación ambiental más estricta, la cual se evidencia en que todos los países de la región cuentan con una tipificación de delitos ambientales.

A su vez, algunos de los países de la región han venido sumando a la institucionalidad ambiental preexistente autoridades especializadas en gestionar los crímenes ambientales. Si bien la Policía ha estado facultada para garantizar que se cumpla la ley ambiental, la falta de especialización y la naturaleza de la tarea han impulsado la creación de unidades ambientales especializadas en la mayoría de los países, como lo muestra la Tabla 1. También se han desarrollado dentro de las Fiscalías unidades especializadas en perseguir los delitos ambientales.

Si bien la deforestación y la minería ilegal de oro son problemáticas que deben ser afrontadas de manera urgente en la región, en la práctica la persecución penal de estos delitos enfrenta grandes retos relacionados con las limitadas capacidades⁹⁰ de la institucionalidad ambiental y penal, así como su desarticulación y la complejidad del marco normativo a aplicar dadas sus múltiples intersecciones con otros regímenes legales⁹¹, entre otras razones. Por el contrario, en Brasil y Costa Rica se identificaron buenas prácticas dentro de la política criminal ambiental que podrían recogerse para formular una política criminal ambiental en Colombia.

2.4.1. El rol central del IBAMA en la política criminal ambiental de Brasil

En la Constitución de 1988 se estableció que el deber de todas las estructuras del poder público, así como de la sociedad brasileña en general, es el de proteger el ambiente. Con este fin, se definió también la imposición de san-

ciones penales y administrativas para las conductas que se consideren nocivas para el medio ambiente, así como la obligación de reparar el daño causado (Art. 225, 3°). Desde entonces, el Estado brasileño ha construido una amplia institucionalidad ambiental, dentro de la que se destaca la creación del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) en 1989, la red entidades ambientales del orden estatal y municipal que constituyen el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) y la ley de delitos ambientales (Ley 9.605) de 1998.

El reconocimiento constitucional a la protección ambiental como sujeto de derechos, supone, en principio, una legislación ambiental más estricta, la cual se evidencia en que todos los países de la región cuentan con una tipificación de delitos ambientales

• • • • •

⁸⁹ En la Política de Persecución de los Delitos Ambientales, expedida por la Fiscalía General de la República en el año 2020, se detallan los procedimientos de las cerca de 250 figuras penales ambientales dispuestas en 13 leyes. Aunque el esquema jurídico-institucional de Costa Rica podría indicar el alto nivel de importancia que se le ha dado a la protección del medio ambiente en la agenda pública, también ha significado duplicidad y solapamiento de responsabilidades entre las autoridades competentes y aún da pie a que la riqueza natural de Costa Rica sufra afectaciones ambientales tanto por el desarrollo de actividades legales como por la comisión de delitos ambientales.

⁹⁰ Para profundizar en las limitaciones de la investigación y la persecución sobre delitos ambientales de los países de la cuenca del Amazonas y América Central, ver Instituto Libertad, 2018.

⁹¹ Generalmente, las regulaciones ambientales se extienden sobre cuatro áreas de ley que se superponen: penales, civiles, administrativas y comerciales, lo que sumado a la gran cantidad de categorías que abarcan las leyes ambientales.

En el IBAMA se centraliza la formulación e implementación de políticas públicas ambientales para proteger el medio ambiente. Entre sus funciones se encuentran la vigilancia, inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas. La llegada de Lula Da Silva a la presidencia, en 2023, permitió potencializar al IBAMA, que había sido debilitado durante el gobierno anterior por falta de financiación y reducción de los funcionarios, incluyendo fiscales ambientales⁹² y superintendentes⁹³.

Al mismo tiempo de su reactivación, se ha registrado una reducción de la deforestación del 62% en la Amazonía⁹⁴ y del 73% en las áreas protegidas de la Amazonía respecto a 2022⁹⁵. Esta disminución obedece a los operativos contra la tala y la minería ilegal, la imposición de multas disuasivas y la expulsión de garimpeiros⁹⁶ que operan en territorios indígenas⁹⁷, entre otras acciones llevadas a cabo por la policía ambiental del IBAMA. En 2023, por su parte, se impusieron casi mil millones de euros en multas por deforestación, el doble que las reportadas para 2022⁹⁸. La evaluación de desempeño institucional del IBAMA frente sus metas globales 2022-2023 reporta el cumplimiento del 100% de los objetivos establecidos frente a la lucha contra la deforestación en la Amazonía, la regeneración y recuperación ambiental, así como la protección de áreas federales⁹⁹.

La actuación del IBAMA se rige por principios de cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la protección ambiental. Esto se evidencia en el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm), principal estrategia para enfrentar la deforestación en Brasil¹⁰⁰. El Plan incluye un eje sobre Monitoreo y Control Ambiental, y entre sus objetivos se encuentra la rendición de cuentas por delitos ambientales e infracciones administrativas vinculadas a la deforestación y degradación forestal; mejorar la capacidad de monitorear la deforestación, los incendios, la degradación y las cadenas de producción asociadas a deforestación (incluyendo alianzas con la comunidad local para este fin); y fortalecer la coordinación con los Estados de la Amazonía brasileña en las acciones de fiscalización

ambiental y la integración plena de datos de autorizaciones, multas y embargos¹⁰¹.

Los resultados del IBAMA se explican a partir de varios factores. Por un lado, cuenta con modernos sistemas de monitoreo —incluyendo la teledetección— principalmente para los recursos forestales¹⁰², y más de cuatro señales satelitales para el seguimiento a las actividades ilegales en la Amazonía. Por otro, ha fortalecido los sistemas de información en regiones remotas a través de una red de vigilantes integrada por miembros de los pueblos indígenas. Estas redes recopilan información sobre actores que cometen

• • • • •

⁹² Carvalho, I. "De Lula a Bolsonaro: número de fiscales ambientales en Brasil disminuyó un 55%". (2020, Septiembre 9). <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/09/de-lula-a-bolsonaro-numero-de-fiscales-ambientales-en-brasil-disminuyo-un-55>

⁹³ Branford, S., Borges, T. "Brasil destripa las agencias ambientales y allana el camino para una deforestación desenfrenada". Mongabay. Junio 10 de 2019. <https://news.mongabay.com/2019/06/brazil-guts-environmental-agencies-clears-way-for-unchecked-deforestation/>

⁹⁴ Cifras de enero a noviembre de 2023.

⁹⁵ IMAZON. "La deforestación en la Amazonía cae un 62% de enero a noviembre y es la más baja desde 2017". (20 de diciembre de 2023). <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cai-62-de-janeiro-a-novembro-e-e-o-menor-desde-2017/>; IMAZON. "La deforestación en áreas protegidas cae casi cuatro veces en la Amazonía en 2023". (22 de enero de 2024). <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-em-areas-protegidas-cai-quase-quatro-vezes-na-amazonia-em-2023/>

⁹⁶ Buscadores de oro; obreros mineros ilegales.

⁹⁷ Insight Crime. "Game Changers 2023: una victoria sobre la deforestación en la Amazonía, por ahora". 2 de enero de 20 <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-victoria-deforestacion-amazonia/>

⁹⁸ Lothaire, F. Ibama: Brazil's environmental police are back on the job. (30 de Noviembre de 2023). <https://www.france24.com/en/americas/20231130-ibama-brazil-environmental-police-lula-back-on-job-deforestation-amazon-mining-farming>

⁹⁹ Frente a la regeneración y recuperación ambiental se estableció una meta de 122.000 ha; frente a la lucha contra la deforestación en la Amazonía se estableció una meta de atención a alertas críticas atendidas de 82% y frente a la protección de áreas federales, se estableció una meta de cobertura de 205.000 km2. Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Evaluación de desempeño institucional. (2024). <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao-de-desempenho-institucional>

¹⁰⁰ El Plan fue construido en 2004 y actualmente se encuentra en su quinta fase de implementación. Al Plan se le atribuye la disminución del 83% de la deforestación en 2012 y la contención de la deforestación en menos de 8000 km2 hasta 2018.

¹⁰¹ Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático- Brasil. <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento/amazonia-ppcdam-1>

¹⁰² Magalhães de Moura, A.. Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2016.

delitos ambientales y, por medio de radios proporcionados por el IBAMA, le envían las coordenadas GPS¹⁰³. También influye el número significativo de servidores públicos del IBAMA —incluyendo inspectores— que desarrollan operaciones de fiscalización en terreno. Por último, se destaca que, para estas operaciones, el IBAMA cuenta con una capacidad operativa propia (por ejemplo, vehículos), lo que contribuye a la efectividad de sus intervenciones.

2.4.2. El desarrollo normativo frente a los delitos ambientales en Costa Rica

De acuerdo con el Banco Mundial, Costa Rica es el primer país tropical del mundo en revertir la deforestación. Mientras que en 1987 sus bosques tropicales habían disminuido un 40%, hoy en día se extienden sobre el 60% del país¹⁰⁴. En 2022, se convirtió en el primer país latinoamericano en recibir un pago del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, cuyas estrategias sentaron las bases para el Programa de Reducción de Emisiones que, entre otros, busca fortalecer la gestión de las áreas nacionales protegidas y mejorar la gestión forestal sostenible, el manejo de incentivos y la restauración del país, así como ampliar el Programa de Pago por Servicios Ambientales¹⁰⁵.

El éxito en la reforestación se atribuye al fuerte desarrollo normativo e institucional, en particular a las estrategias que incluyen desembolsos monetarios¹⁰⁶. En Costa Rica, por ejemplo, no se pueden talar los bosques sin autorización de las entidades competentes. El país cuenta con un Fondo Nacional de Financiamiento Forestal que destina recursos para la forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales y recuperación de áreas denucladas, entre otros. A través de este Fondo se estableció la estrategia de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), como un reconocimiento financiero para “*los propietarios de fincas que establecen plantaciones forestales, sistemas agroforestales y/o realizan proyectos de regeneración natural, protección y manejo de los bosques*”¹⁰⁷.

Costa Rica cuenta también con un amplio marco normativo y una serie de instituciones en los niveles nacional y

subnacional encargadas de administrar y ejecutar las políticas públicas relacionadas con la protección al ambiente. En el nivel nacional y administrativo, la instancia rectora de los asuntos ambientales es el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)¹⁰⁸. Dentro del aparato judicial, la Fiscalía Especializada Agrario Ambiental es la encargada, entre otras cosas, de investigar los hechos que puedan constituirse como un delito ambiental. Desde 2020, el país cuenta con una Política de Persecución de los Delitos Ambientales, expedida por la Fiscalía General de la República, y cuyo objetivo es dictar lineamientos y protocolos unificados para todas las instituciones encargadas de los asuntos ambientales¹⁰⁹.

• • • • •

¹⁰³ Arsenault, C. Amazon with satellites and strike forces. Reuters. 2016. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN11Y14G/>

¹⁰⁴ Por motivos como este, en 2019 el país centroamericano fue galardonado por la ONU con el premio Campeones de la Tierra. Organization for Economic Cooperation Development. OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica. 2023. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ec94fd4e-en/index.html?itemId=/content/publication/ec94fd4e-en>

¹⁰⁵ Banco Mundial. “La conservación de los bosques de Costa Rica genera beneficios”. 2022. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/11/16/costa-rica-s-forest-conservation-pays-off>

¹⁰⁶ Para el primero de los casos, la Ley Forestal N° 7575 y su reglamento han jugado un rol fundamental en la protección del patrimonio natural del país.

¹⁰⁷ Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios. PSA: Programa de pagos por servicios ambientales- Costa Rica. Sin fecha. <https://opsaa.iica.int/initiative-259-psa:-programa-de-pago-por-servicios-ambientales---costa-rica#:~:text=El%20PSA%20es%20una%20compensaci%C3%B3n,la%20belleza%20desc%C3%A9nica%20que%20generan.>

¹⁰⁸ Entre sus órganos subsidiarios más importantes se encuentran la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), y el Sistema Nacional de Conservación de Áreas (SINAC) el cual cuenta con 11 jurisdicciones subnacionales llamadas Áreas de Conservación.

¹⁰⁹ Si bien no pudimos encontrar una evaluación de resultados o impacto de esta Política, valga explicar que se trata de un documento de 650 páginas dividido en nueve capítulos, de los cuales el primero define las políticas aplicables a todos los delitos. Cabe aclarar que en Costa Rica existen 250 figuras penales ambientales en 13 leyes por lo que este capítulo regula aspectos generales de investigaciones, aplicación de criterio de oportunidad, obligaciones institucionales y de la autoridad de policía, entre otros. Los demás capítulos contienen las políticas específicas para la aplicación de los delitos relacionados como la gestión integral de residuos, usurpación de aguas, ley forestal, zona marítimo terrestre, conservación de vida silvestre, pesca y acuicultura, código de minería, y el patrimonio nacional arqueológico y patrimonio histórico arquitectónico. Así mismo, esta Política contiene seis anexos que son vinculantes como un manual de denuncias ciudadanas y un protocolo de actuación relativos a de la ley de pesca y acuicultura, una guía de investigación de delitos ambientales, un protocolo de pericias forenses, y un memorando de la Fiscalía Agrario-Ambiental para la implementación de las matrices nacionales de medidas restaurativas y cautelares de todo el país. Ministerio Público de Costa Rica. Política de persecución de los delitos ambientales - Circular 01-PPP-2020. 2020.

Además de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que en su artículo 50 establece que *“toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (y...) está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado”*¹¹⁰, el marco legal y contravencional que existe en el país abarca más de 80 artículos que regulan el tipo de delitos e infracciones, y que están directamente relacionados con asuntos ambientales. Los más relevantes en relación con la minería ilegal, tráfico de fauna y flora y deforestación, están definidos en el Código Penal, la Ley de Conservación de Vida Silvestre, la Comisión Internacional sobre el Comercio de Especies Silvestres de Flora y Fauna Amenazadas y la Ley Forestal, entre otros.

Aunque este esquema jurídico-institucional podría indicar el alto nivel de importancia que se le ha dado a estos asuntos en la agenda pública, también ha significado duplicidad y solapamiento de responsabilidades entre las autoridades competentes y aún da pie a que la riqueza natural de Costa Rica sufra afectaciones ambientales por el desarrollo de actividades legales y por la comisión de delitos ambientales. Si bien el nivel de criminalidad es de una escala ostensiblemente menor que el de los países de la región Amazónica, durante 2022 la Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental del Ministerio Público reportó 2.358 denuncias por presuntos delitos contra el medio ambiente, de las cuales 567 correspondieron a delitos de tala en área de protección, 423 a invasión de área de protección y 2019 a infracción a la Ley Forestal¹¹¹.

En conclusión, en América Latina la política criminal frente a los delitos ambientales estudiados es sumamente diversa. En algunos casos, esta política ha implicado el desarrollo de múltiples estrategias que abarquen desde las sanciones administrativas y penales hasta programas de incentivos económicos, como en el caso de Costa Rica, que contribuyen a la disuasión de delitos como la deforestación. En el caso de Brasil, por su parte, se resalta la centralización de funciones de investigación científica, supervisión, persecu-

ción y sanción de las actividades con impacto ambiental y la independencia de la actuación de la autoridad ambiental frente a otras entidades o poderes públicos, con un importante apoyo en las facultades de la Fuerza Pública.

En América Latina la política criminal frente a los delitos ambientales es sumamente diversa. En algunos casos ha implicado el desarrollo de estrategias que abarquen desde sanciones administrativas y penales hasta programas de incentivos económicos

• • • • •

¹¹⁰ Constitución Política de Costa Rica. Editorial Digital de la Imprenta Nacional. 2017. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf

¹¹¹ Sobre los canales de denuncia, el Ministerio del Ambiente y Energía y la Contraloría del Ambiente de Costa Rica crearon el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (SITADA) como la plataforma para ingresar y consultar las denuncias y quejas relacionadas con delitos ambientales. De acuerdo con el SITADA, los delitos forestales y los delitos contra la biodiversidad y la vida silvestre son los más usuales en este país (SITADA, s.f.). El alto número de denuncias puede corresponderse con la gran cantidad de tipos penales sobre delitos ambientales y la extensa y compleja arquitectura institucional en esta materia, así como a la importancia del cuidado al patrimonio naturales inmerso en la idiosincrasia del costarricense. Ministerio Público de Costa Rica. Ministerio Público de Costa Rica. “Delitos de tala en áreas de protección encabezaron denuncias ambientales en el 2022”. 15 de junio de 2023. <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/noticias-judiciales/noticias-judicial-2023/delitos-de-tala-en-areas-de-proteccion-encabezaron-denuncias-ambientales-en-el-2022>

El caso de Colombia: marco jurídico y arreglos institucionales para la gestión de crímenes contra el medio ambiente

Capítulo

3

3. El caso de Colombia: marco jurídico y arreglos institucionales para gestionar crímenes contra el medio ambiente

En Colombia, la protección especial al medio ambiente se deriva del artículo 8° de la Constitución Política de 1991, según el cual “[es] obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”. La Corte Constitucional ha establecido reiteradamente que esta protección es un principio trascendental de la Constitución, lo que la convierte en una “*constitución ecológica*”, que regula el relacionamiento de la sociedad con la naturaleza¹¹². De acuerdo con la Corte, esto tiene tres grandes implicaciones: (i) que el principio de la protección al medio ambiente irradia a todo el ordenamiento jurídico; (ii) que todas las personas tienen el derecho a un medio ambiente sano y, por tanto, pueden exigirlo por las vías judiciales; y (iii) que el Estado —y también los particulares— tienen obligaciones respecto a proteger el medio ambiente (1998).

Si bien el cuidado del medio ambiente en Colombia es prioritario y esencial a la Constitución, inicialmente se concibió desde el punto de vista de los derechos y deberes de las personas y el Estado. Históricamente, la estructura normativa del país venía tratando a la naturaleza como la fuente de medios de producción que podían y, en ocasiones, debían ser explotados para cumplir con el fin —también constitucional— de lograr el desarrollo económico y la igualdad social. Este enfoque repercutió en el desarrollo de la normatividad ambiental y penal a lo largo del siglo XX. Por un lado, derivó en una regulación ambiental constituida, entre otras, por normas de carácter sancionatorio, que por la vía administrativa castigan infracciones y daños ambientales. Por otro lado, este enfoque condujo a que delitos hoy considerados en contra de los recursos naturales y el medio ambiente fueran concebidos como delitos contra el orden económico en el derogado Código Penal de 1980. Para que se configuraran como delitos, estas conductas tenían que haber causado un daño patrimonial¹¹³.

En las primeras décadas del siglo XXI, con el nuevo Código Penal y con la Ley 2111 de 2021 sobre delitos ambientales, ha habido un giro hacia una normatividad cons-

titucional y penal-ambiental que tiende a una protección más acentuada de la naturaleza. Ya no se considera a los recursos naturales como recursos puramente económicos, sino como recursos biológicos para la reproducción de la vida. Incluso, en decisiones judiciales relativamente recientes, la jurisprudencia ha concluido que la naturaleza tiene un valor intrínseco y merece protección jurídica en sí misma. La Corte Constitucional ha jugado un rol clave en esta materia, con decisiones como la Sentencia T-622 del 2016 y otras posteriores (2020A; 2020B; 2015C). También lo ha hecho así la Corte Suprema de Justicia, que mediante Sentencia STC 4360-2018 decidió sobre una tutela presentada por un grupo de ciudadanos que argumentaban que la falta de protección de la Amazonía colombiana por parte

Con el nuevo Código Penal y con la Ley 2111 de 2021 sobre delitos ambientales, ha habido un giro hacia una normatividad constitucional y penal enfocada en una protección más acentuada de la naturaleza

• • • • •

¹¹² Ver, por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. 1998. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm> ; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

¹¹³ Cabrera, Lorena; Lastra, Roberto; Vergara, Alba. *Lecturas Sobre Derecho Del Medio Ambiente* 1.ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020 <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-lecturas-sobre-derecho-del-medio-ambiente-9789587904673.html>

del Estado vulneraba sus derechos. En la decisión, la sentencia se apegó a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional —especialmente a lo dispuesto en la Sentencia T-622/2016— y reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, ordenando a diferentes entidades del Estado tomar acciones para protegerla y restaurarla.

Los apartados que siguen exploran en mayor profundidad el desarrollo normativo e institucional del régimen-ambiental sancionatorio y del penal ambiental en Colombia, para luego discutir lo que la investigación arrojó respecto a algunas intersecciones o interfases entre ambos complejos normativo-institucionales. A esta indagación se suma la articulación de lo ambiental con las políticas de seguridad y defensa, y lo que se ha llamado en el mundo “*militarización verde*”¹¹⁴ que se adoptó en Colombia a partir de 2015.

3.1. Régimen e institucionalidad sancionatoria-ambiental en Colombia

Las reconstrucciones históricas del derecho ambiental internacional, latinoamericano y colombiano¹¹⁵ coinciden, por lo menos, en tres aspectos: reconocen el surgimiento de regulaciones ambientales anteriores al siglo XX; proponen clasificaciones asociadas a la creación de instituciones y leyes ambientales; y valoran el nexo entre conocimientos científicos, actividades extractivas y crisis ambiental. Por ello, los periodos o clasificaciones de los momentos históricos del derecho ambiental generalmente parten de hitos jurídicos como la Declaración de Estocolmo de 1972 (la cual establece las bases del derecho humano a un ambiente sano) o la Declaración de Río de Janeiro de 1992 (que establece los principios del derecho ambiental internacional).

En el caso colombiano, la institucionalidad ambiental ha ido configurándose a partir del modelo de desarrollo y, en particular, de las políticas económicas, de ordenamiento territorial, agrarias, minero-energéticas y de infraestructura. También de las tendencias asociadas a la política ambiental internacional y de los valores ecológicos nacionales, y las realidades asociadas a los problemas y

conflictos ambientales internos. En esa configuración de la institucionalidad ambiental, Gloria Amparo Rodríguez, jurista colombiana reconocida internacionalmente por sus aportes en el derecho ambiental y como promotora de los Derechos Humanos, señala dos grandes hitos¹¹⁶: la creación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) en 1954¹¹⁷ y del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), en 1968.

La institucionalidad ambiental en Colombia ha ido configurándose a partir del modelo de desarrollo y, en particular, de las políticas económicas, de ordenamiento territorial, agrarias, minero-energéticas y de infraestructura

• • • • •

¹¹⁴ Garzón, J., Riveros, C. y Tobo, P., Fuerzas militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. 2020. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

¹¹⁵ Existen referencias sobre el surgimiento de esas regulaciones en Colombia; Sánchez-Supelano. Elementos para una historiografía del derecho ambiental en Colombia. 2020. También, Rodríguez-Becerra, M. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. 2002; y, Rodríguez, G. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. destacan el Decreto de medidas de conservación y buen uso de las aguas expedido por Simón Bolívar el 19 de diciembre de 1825.

¹¹⁶ Rodríguez, G. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/kolumbien/19179.pdf>

¹¹⁷ La primera CAR en nuestro país, según Rodríguez (2022) se fundó como una agencia de desarrollo siguiendo los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la planificación del desarrollo; las iniciativas de algunos líderes respecto a la forma de afrontar las amenazas de tipo ambiental que afectaban el progreso de la región; y las recomendaciones del experto David Lilienthal, quien se encargó de la Dirección de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA: Tennessee Valley Authority). Rodríguez, G. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/kolumbien/19179.pdf>

El régimen sancionatorio-ambiental, sin embargo, es más reciente. La expedición en 1973 de la Ley 23 es de gran importancia, no solo porque reconoció la necesidad de proteger de manera efectiva la naturaleza y la salud pública, sino por adoptar una de las primeras disposiciones sancionatorias-ambientales del país y, más concretamente, la primera contra la contaminación ambiental. Esta ley también le otorgó facultades al presidente de la República para expedir, el año siguiente, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) que, como lo menciona Rodríguez¹¹⁸, aborda temas de política ambiental en general, pero principalmente de uso racional de los recursos naturales. Como parte de este enfoque se sumaron nuevas sanciones en este Código, esta vez relacionadas con el incumplimiento de disposiciones asociadas a la conservación del agua y la fauna silvestre.

El siguiente gran aporte a la configuración del régimen sancionatorio ambiental es el artículo 8 de la Constitución Política de 1991, de acuerdo con el cual “*deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”. La Ley 99 de 1993 desarrolló en detalle estas obligaciones y, además, creó el Ministerio del Medio Ambiente.

Esta Ley también organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), al que define como “(...) *el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en [la Ley 99]*” (artículo 4). Según esta norma (art. 63) el SINA se rige por tres principios normativos aplicables a las entidades territoriales:

- **Principio de armonía regional:** Establece que las entidades territoriales deben ejercer sus funciones ambientales de manera coordinada y armónica.
- **Principio de gradación normativa:** Señala el deber de las entidades territoriales de respetar el carácter superior jerárquico de las normas dictadas por autoridades y entidades de superior jerarquía.

- **Principio de rigor subsidiario:** establece que las normas y medidas de policía podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las entidades territoriales cuando las circunstancias lo ameriten.

De allí surgen una serie de dimensiones y niveles:

1. Dimensión institucional ambiental (SINA Central)

- Nacionales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Parques Nacionales Naturales.
- Regionales y locales: Corporaciones Autónomas regionales y de desarrollo sostenible, y Autoridades ambientales urbanas.

Estos dos subniveles del SINA Central integran las autoridades ambientales directas o propiamente dichas, pues son aquellas que cuentan con las tres funciones centrales: emitir políticas y normas ambientales; otorgar autorizaciones ambientales; y aplicar el régimen sancionatorio ambiental. Dentro de este nivel central se encuentran los cinco institutos de investigación científica¹¹⁹, que, aunque no son autoridades ambientales (con las tres funciones antes señaladas), brindan los conocimientos para tomar las decisiones ambientales.

- #### 2. Dimensión territorial (SINA Territorial), en la que se integran las entidades territoriales: Departamentos, Municipios y territorios étnicos. Las funciones de este nivel del SINA se encuentran en el artículo 63 y siguientes de la Ley 99/93.

• • • • •

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ IDEAM (De hidrología, meteorología y estudios ambientales), Humboldt (investigación de recursos biológicos), INVEMAR (investigaciones Marinas y Costeras), IIAP (Investigaciones ambientales del Pacífico) y, SINCHI (Amazónico de investigaciones científicas).

3. Dimensión de control (SINA Transectorial): Ministerio Público, Policía Nacional, Fuerza Aérea, Fiscalía, Ejército, Armada y la DIMAR.
4. Dimensión Social (SINA Social): Universidades, medios de comunicación, ONGs, Sector privado, comunidades étnicas y campesinas y sociedad civil.

La entidad responsable de dirigir y coordinar el SINA es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con lo establecido en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 99/93. Sin embargo, siguiendo a Gloria Amparo Rodríguez, el marco normativo “*más completo y claro en esta materia*” está en la Ley 1333 de 2009, pues “*atiende a las necesidades de organización y actualización normativa con base en las exigencias de la Carta política*”¹²⁰. Por una parte, establece que las autoridades con la titularidad de la potestad sancionatoria ambiental son, de acuerdo con su artículo 1º: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales (PNN), Autoridades Ambientales Urbanas y la Unidad Administrativa Especial. También concede la facultad preventiva asociada al régimen sancionatorio no solo a dichas autoridades, sino a la Armada Nacional y las Entidades Territoriales (artículo 2).

Por otra parte, establece el contenido y alcance del procedimiento sancionatorio ambiental. Un paso anterior a su inicio es la indagación preliminar, que puede surgir por la vía de la queja o denuncia ciudadana o como parte de la función de inspección de la autoridad competente. Después proceden las cinco etapas principales del procedimiento: inicio, formulación de cargos, fase probatoria, alegatos de conclusión y decisión final. En ese marco, la Ley establece tres medidas preventivas (amonestación escrita, decomiso preventivo y suspensión temporal de obras) y siete sanciones (entre las que se destacan las multas, el cierre temporal o definitivo, la revocatoria de autorizaciones ambientales, la demolición de la obra y el decomiso de productos). Por último, dispone de un tiem-

po de 20 años para que caduque la acción sancionatoria desde el momento en que haya sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Esas disposiciones generales de la Ley 1333 fueron reglamentadas en el Título 10 del Decreto 1076 de 2015, el cual se enfoca en establecer los criterios generales que deben tener en cuenta las autoridades para imponer sanciones, entre los que se destacan el beneficio ilícito, la evaluación del riesgo, el grado de afectación ambiental y la capacidad socioeconómica del infractor¹²¹.

A partir de este marco normativo, algunos autores, como Daniel Páez Delgado y Ledy Guerra, expertos en derecho público y privado sobre asuntos legales ambientales, venían entendiendo las infracciones como si estuvieran divididas en dos tipos: las derivadas de una violación normativa (de las normas ambientales) y las derivadas del daño ambiental¹²². Por su parte, para Gloria Amparo Rodríguez¹²³, el núcleo del régimen sancionatorio ambiental es la responsabilidad ambiental como principio e institución jurídica, más allá de estas clasificaciones. De hecho, consi-

• • • • •

¹²⁰ Rodríguez, G. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. P. 217. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19179.pdf>

¹²¹ Artículo 2.2.10.1.2.1. “...Beneficio ilícito: Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado. Evaluación del riesgo: Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales. Grado de afectación ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Capacidad socioeconómica del infractor: Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria...”

¹²² Páez-Delgado, Daniel y Guerra-Zapata, Ledy. Alcance de los bienes de protección del ambiente en las acciones penales y administrativas. En: García, M. (Ed.). Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza (1.ª ed.). Universidad Externado de Colombia. 2022. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-derecho-penal-ambiental-y-reparacion-de-daños-a-la-naturaleza-9789587909258.html>

¹²³ Jurista colombiana, experta en derecho ambiental y DD.HH, principalmente sobre asuntos étnicos. Rodríguez, G. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19179.pdf>

dera que el daño, en una noción amplia, es constitutivo de la responsabilidad ambiental; en otras palabras, el daño sería siempre subyacente a la responsabilidad ambiental¹²⁴.

Esa mirada amplia de daño ambiental es recogida por la última reforma a la Ley 1333/2009, que se encuentra en proceso de sanción presidencial en la actualidad. Puntualmente, en esta reforma se define el daño ambiental como:

“El deterioro o destrucción, de origen antrópico, que causa un cambio irreversible, sin condición de tiempo, total o parcial, al ambiente, a la biodiversidad, al ecosistema o alguno de sus componentes, bien sea en su estado, funcionamiento, capacidad de autorregulación o producción de servicios ecosistémicos. A su vez, se considerará como la superación de los límites permisibles, en cantidades, concentraciones o niveles previstos en las normas vigentes o en los términos de la autorización ambiental otorgada”.

A lo anterior, la Ley agrega, en otro apartado, que el daño ambiental se comete cuando se cumplen las mismas condiciones asociadas a la responsabilidad civil extracontractual (daño, hecho generador, culpa o dolo y nexo causal).

Por otro lado, esta nueva ley también define las infracciones ambientales como todas aquellas acciones u omisiones que constituyan una violación a las normas jurídicas ambientales vigentes y aplicables. Estas nuevas definiciones de infracción y daño ambiental han suscitado varios debates. Uno de ellos es sobre la relación que se da entre uno y otro, pues no es claro si el daño ambiental es un elemento común y subyacente a todas las infracciones; eso haría que, en últimas, infracción y daño sean a la larga sinónimos. O si, en cambio, solo algunas infracciones implican un daño ambiental mientras que otras no. Surge incluso la pregunta de si el daño es la categoría genérica.

Como sea, esta nueva normatividad y los debates suscitados necesariamente van a influir el ejercicio de investigación, calificación jurídica y persecución del aparato

penal, dadas las normas de reenvío de las que hablaremos más adelante, así como en los objetivos, medidas y demás lineamientos de la política criminal ambiental que se construya.

Otro instrumento transversal —y que podría tener un rol central en la política criminal ambiental— es el Acuerdo de Escazú, mencionado en la sección de instrumentos internacionales. El proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia se encuentra en su última etapa, la revisión que actualmente realiza la Corte Constitucional para determinar su adecuación a las disposiciones constitucionales¹²⁵. Entre los principales aportes de Escazú a la política criminal ambiental está su enfoque de derechos humanos, con obligaciones claras y explícitas para todas las entidades que se ocupan de los asuntos ambientales:

El proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia se encuentra en revisión de la Corte Constitucional, que determinará su adecuación a las disposiciones constitucionales

• • • • •

¹²⁴ De hecho, Rodríguez propone una clasificación del daño con seis categorías, incluyendo daño puro y daño impuro, para dar cuenta de los diversos modos en que el daño sería subyacente a toda infracción o cualquier otro acto que implica una responsabilidad ambiental.

¹²⁵ La Alianza por el Acuerdo de Escazú y otros actores ha venido realizando una valiosa labor de análisis de los aportes de este instrumento a la normatividad colombiana. Por ejemplo, en temas como la gestión del agua, cambio climático, ley 70 de comunidades afro, entre otras.

- **Establece la necesidad de contar con sistemas** de información ambiental y registros de emisiones y contaminantes actualizados, completos, y que aseguren que las personas en situación de vulnerabilidad accedan a esa información (artículo 6).
- **Define criterios sustanciales para que se garantice** la participación ciudadana en la toma de decisiones, como podría ser la formulación de la política criminal ambiental. Estos criterios están relacionados con la participación informada desde etapas iniciales, con plazos razonables para ejercerla y con mecanismos para manejar los aportes y observaciones de la ciudadanía (artículo 7).
- **Dispone que se adelante un fortalecimiento** de los conocimientos de los jueces en materia ambiental, que se definan procedimientos específicos ambientales, que haya acciones afirmativas para que las personas puedan acceder a una defensa técnica ambiental y tenga acceso a pruebas, y que existan mecanismos alternativos de solución de controversias (artículo 8).

3.1.1. Principales problemas jurídicos e institucionales ambientales

Existen cuatro grandes problemas jurídicos e institucionales ambientales que son transversales y se han evidenciado tanto en la literatura especializada que fue analizada para este informe, como en los espacios de diálogo:

El primero se asocia a la falta de integración efectiva y amplia de los enfoques interseccionales centrales en la gestión ambiental. Estos enfoques son: de derechos humanos, bioculturalidad y género. En materia sancionatoria, si bien se establece el criterio de capacidad socioeconómica (infractor) para imponer la sanción, este resulta insuficiente para la complejidad asociada a la criminalización de los grupos en situación de vulnerabilidad. Es decir: es insuficiente para

atender la complejidad de las relaciones bioculturales (de los usos, aprovechamiento y tradiciones de los pueblos étnicos y campesinado) de los territorios colombianos.

El segundo está asociado a la deficiente articulación y coordinación interinstitucional de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental. Uno de los aspectos que está íntimamente relacionado con este problema es la tensión entre la descentralización administrativa y la autonomía de las CAR. Al no existir una jerarquía entre las autoridades ambientales del SINA central, la articulación y coordinación interinstitucional pierde el carácter vinculante y pasa a ser, en algunas ocasiones, un asunto de voluntad política. En el régimen sancionatorio sucede algo similar a lo ocurre en el SINA central: existen menciones aisladas y poco vinculantes sobre la articulación de las autoridades ambientales con el Ministerio Público. Un ejemplo es el artículo 62 de la Ley 1333, que es una disposición general¹²⁶ y no reglamentada por el Decreto 1076, sobre el apoyo de las entidades públicas (sin definir cuáles) y de las autoridades de policía.

Uno de los grandes problemas jurídicos e institucionales ambientales es la falta de integración efectiva y amplia de los enfoques de derechos humanos, bioculturalidad y género

• • • • •

¹²⁶ Apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía. Cuando las circunstancias lo requieran, otras entidades públicas y las autoridades de policía deberán ofrecer su apoyo y acompañamiento a las autoridades ambientales, artículo 62 de la Ley 1333.

El tercero se refiere al deficiente acceso a la información y la gestión del conocimiento. Las normas ambientales no reconocen el acceso a la información como un derecho humano y tampoco establecen obligaciones claras y vinculantes sobre transparencia y rendición de cuentas. Esto, sumado a la no integración de enfoques interseccionales, agrava las injusticias ambientales con los grupos tradicionalmente marginados de la toma de decisiones ambientales. En cuanto a lo técnico, la falta de interoperabilidad del SIAC (Sistema Ambiental Colombiano) con otros sistemas, agrava la capacidad de articulación y coordinación interinstitucional. En el régimen sancionatorio, la actualización y funcionalidad del Registro único de infractores ambientales (RUIA), es limitada en la medida que no exista efectividad en la mencionada interoperabilidad ni tampoco una sistematización oportuna y clara de los procesos sancionatorios.

En cuarto lugar, la protección efectiva de las personas defensoras del ambiente. Este podría ser uno de los retos más importantes asociados a la justicia ambiental y transversal a la política criminal ambiental. Existe una triple combinación fatal en torno a los territorios más biodiversos: conflicto armado, corrupción y empobrecimiento/marginalización. Esa combinación complejiza la protección efectiva de las defensoras ambientales. Si a eso se suman las fallas estructurales de articulación y acceso a la información, se aumenta el riesgo de que las cifras alarmantes de asesinatos y amenazas de defensoras ambientales sean mucho más graves.

Otros cuatro temas jurídicos e institucionales prioritarios: 1. Tensiones entre políticas sectoriales, en especial con todo lo relacionado a la sustracción y adjudicación de las reservas forestales de la Ley 2/1959 en el marco de la reforma agraria y de la reglamentación de la Ley 70 de las comunidades afro, negras y palenqueras; 2. El rol de los territorios étnicos. Se acaba de anunciar el acuerdo entre el Ministerio de Ambiente y la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Colombia, para reglamentar las autoridades ambientales indígenas¹²⁷ y, a mediados del año pasado, se reglamentó el capítulo ambiental de la Ley 70¹²⁸, en el cual se estableció

que los territorios colectivos y los consejos comunitarios no son autoridades ambientales; 3. Corrupción y tráfico de influencia en las Corporaciones Autónomas Regionales y para el Desarrollo Sostenible, la cual se evidencia en los diversos informes emitidos por la Contraloría General de la Nación¹²⁹ o los análisis de las organizaciones de la sociedad civil¹³⁰ y 4. La falta de una estrategia integral de prevención y transformación de los conflictos ambientales. Las infracciones ambientales son poco denunciadas en los territorios más conflictivos; en el 2018 se crearon, por ejemplo, los Centros Regionales de Diálogo Ambiental, pero su efectividad ha sido limitada y no se conoce una evaluación de su desempeño¹³¹.

3.2. Uso del derecho penal como herramienta en la lucha contra los delitos ambientales en Colombia

Tanto en Colombia como a nivel internacional, la protección del medio ambiente mediante el derecho penal es relativamente reciente¹³² y se ha hecho por medio de lo

.....

¹²⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Minambiente y pueblos indígenas logran histórico acuerdo para la protección de los ecosistemas". 24 de junio de 2024. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-y-pueblos-indigenas-logran-historico-acuerdo-para-la-proteccion-de-los-ecosistemas/>

¹²⁸ Decreto 1384/2023: Artículo 2.2.12.2.5. "(...) los consejos comunitarios en ningún caso ejercerán funciones de autoridad ambiental, en los territorios colectivos, por cuanto el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, solo les asigna la función de velar por la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el artículo 6 inciso 4 de la misma disposición, les ordena solicitar antes las autoridades que requieran para realizar los aprovechamientos forestales con fines comerciales."

¹²⁹ Por ejemplo: Contraloría Sucre. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en el departamento de Sucre. Vigencia 2021. <https://www.contraloriasucre.gov.co/admin/archivos/INFORME%20SOBRE%20EL%20ESTADO%20DE%20LOS%20RECURSOS%20Y%20MEDIO%20AMBIENTE.pdf>

¹³⁰ Por ejemplo, el informe: Transparencia por Colombia & WWF. Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia. 2022. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/reporte-final-tngr.pdf>

¹³¹ El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 2035 de 2018, creó los Centros Regionales de diálogo ambiental pero su efectividad ha sido limitada, no se conocen resultados concretos. los Centros Regionales de diálogo ambiental pero su efectividad ha sido limitada y a la fecha no se conocen resultados concretos de la medida.

¹³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>

que se conoce entre los penalistas como “tipos penales en blanco”¹³³, cuya característica distintiva es que hace remisiones normativas, en este caso a la normatividad ambiental. Concretamente, estos tipos penales son los que están redactados de tal manera que, en la descripción de la conducta que prohíben y sancionan, remiten al intérprete a una o varias normas extrapenales. Una formulación usual de esos delitos es la siguiente: Quien [realice una acción determinada como extraer, comerciar, etc.] sin los requisitos de ley o en incumplimiento de la normatividad existente incurrirá en [una sanción penal particular]. Esta enunciación exige a los operadores jurídicos darse a la tarea de conocer en profundidad la normatividad referenciada, que es sustanciosa, especializada y con desafíos interpretativos importantes. Eso no solo hace más compleja la labor de investigadores, fiscales y jueces, entre otros, sino que dificulta también la posibilidad del público en general de distinguir entre los comportamientos que le son prohibidos y los permitidos. Esto sigue siendo así con la Ley de Delitos Ambientales de 2021.

En la legislación penal ha ido variando el bien jurídico que se pretende proteger con los tipos penales. El Código Penal de 1980 fue el primero en contemplar una serie de delitos de carácter ambiental que, en ese momento, eran enlistados y abordados como delitos contra el orden económico. Luego, la Ley 491 de 1999 introdujo a ese Código Penal un Capítulo denominado “De los Delitos contra los Recursos Naturales”, pero lo mantuvo dentro del Título “Delitos contra el Orden Económico Social”, de lógica de la sanción a las conductas contra el medio ambiente sin que el daño a la naturaleza fuera la principal consideración. Los delitos de este nuevo capítulo (Ilícito aprovechamiento de recursos naturales; Ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal; Explotación ilícita de yacimiento minero; Propagación de enfermedad en los recursos naturales; Omisión de información; Daños en los recursos naturales, y Contaminación ambiental), contenían tipificaciones sumamente generales y eran, sobre todo, tipos penales en blanco que se enlazaban con los regímenes de licenciamiento de la normatividad ambiental (ver Gráfico 5).

GRÁFICO 5

SÍNTESIS DE INSTRUMENTOS DEL DERECHO PENAL COLOMBIANO EN MATERIA DE DELITOS AMBIENTALES

01

CÓDIGO PENAL DE 1980

Tipificó delitos de carácter ambiental como parte de los delitos que atentaban contra el orden económico.

02

LEY 491 DE 1999

Introdujo como capítulo independiente el “De los delitos contra los recursos naturales” al Código Penal de 1980, aunque mantuvo la idea de la protección del medio ambiente en aras del orden económico y social

03

CÓDIGO PENAL DEL 2000

Destinó un título autónomo a la tipificación de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

04

LEY 2111 DE 2021

Sustituyó el título XI del Código Penal, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” aumentando penas para delitos preexistentes y tipificando nuevos delitos. Creó una nueva Dirección Especializada para la investigación de estos nuevos delitos en la Fiscalía.

Fuente: elaboración propia, 2024.

• • • • •

¹³³ Tipos penales cuya descripción de la conducta que prohíben se desarrolla total o parcialmente en una norma de carácter extrapenal; es decir, que hacen una remisión a otra norma al describir lo que prescriben. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional estos tipos son válidos “(...) siempre que, una vez efectuada la remisión, se cumplan los requisitos de certeza, claridad y precisión exigidos por el principio de estricta legalidad, de manera que la norma objeto de remisión debe también respetar el principio de definición taxativa[26], pues solo así el juez penal y los ciudadanos pueden conocer inequívocamente cuál es la conducta penalizada[27]. Además, la norma objeto de remisión debe existir al momento de la integración definitiva del tipo[28], ser determinada, de público conocimiento, y respetar los derechos fundamentales[29]” Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia C-091 de 2017. M.S. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-091-17.htm>

En el año 2000, mediante la Ley 599, se expidió un nuevo Código Penal que destinó por primera vez un Título propio (Título XI) para los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, tratándolos como bienes jurídicos que merecían una protección especial¹³⁴. Esta Ley —incluyendo sus modificaciones— contenía los tipos penales de *Caza ilegal*; *Contaminación ambiental*; *Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo*; *Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos*; *Daño en los recursos naturales*; *Daño en los recursos naturales con modalidad culposa*; *Experimentación ilegal en especies animales o vegetales*; *Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales*; *Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables*; *Invasión de áreas de especial importancia ecológica*; *Manejo ilícito de especies exóticas*; *Manejo ilícito de microorganismos nocivos*; *Pesca ilegal*, y *Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales*. Varios de estos delitos tenían tipificaciones en blanco; es decir, no contenían una descripción completa de la conducta prescrita, sino que hacían remisiones normativas, en este caso, a la normatividad ambiental.

Ante la falta de delitos más específicos y adecuados, algunos de los más amplios incluidos en este Código Penal eran utilizados con frecuencia por los operadores judiciales para perseguir y juzgar conductas de la mayor variedad, entre ellas la deforestación. Un caso ilustrativo ha sido el del delito de Ilícito aprovechamientos de los recursos naturales. En otros casos se perseguía el de Daño en los recursos naturales, que estaba enunciado de la siguiente manera: El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos (Artículo 331 de la Ley 599 de 2000, derogado por la Ley 2111 de 2021). Dado que toda actividad humana genera un impacto ambiental en principio, para aplicar estas dos normas se necesita conocer prácticamente todas aristas del derecho ambiental, pues comprende regímenes detallados para cada tipo de recurso natural (forestal, minero, pesquero, faunístico, florístico, etc.), y para sus múltiples tipos, géneros o especies.

La Corte Constitucional ha entendido que los tipos penales en blanco no necesariamente van en contravía de la prohibición constitucional de introducir al ordenamiento jurídico delitos y penas indeterminadas¹³⁵. Esta prohibición se deriva del principio de estricta legalidad que rige al derecho penal y que demanda que el legislador sea lo más claro y preciso posible en materia penal para evitar confusiones entre los ciudadanos e interpretaciones arbitrarias por parte de operadores legales. Para la Corte, la tipificación en blanco es una fórmula legislativa necesaria ante fenómenos dinámicos, especializados y en permanente evolución, cuyas múltiples manifestaciones prácticas no pueden ser acotadas por un tipo penal cerrado¹³⁶. En este tipo de delitos se preserva el principio de la legalidad con la exigencia de que la norma a la que remite el tipo penal exista de manera previa a la comisión de la conducta presuntamente delictiva, y de que la conducta proscrita sea “razonablemente determinable” o que las normas a las que remita el tipo penal “definan y complementen con claridad y sin equívocos el supuesto de hecho del tipo penal”¹³⁷.

Lo cierto es que, desde su creación, esta clase de tipificación ha supuesto unos retos de gran envergadura para muchos fiscales y jueces al momento de definir el delito a perseguir o juzgar y los medios para probarlo, entre otros elementos del análisis penal. Más aún cuando, en la distribución de funciones dentro del aparato penal, los delitos ambientales han cambiado de doliente en múltiples ocasiones y se le han encargado a Direcciones o subunidades dentro de la Fiscalía General de la Nación que no se especializan propiamente en el tema ambiental.

• • • • •

¹³⁴ Cabrera, Lorena; Lastra, Roberto; Vergara, Alba. *Lecturas Sobre Derecho Del Medio Ambiente* 1.ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-lecturas-sobre-derecho-del-medio-ambiente-9789587904673.html>

¹³⁵ Ver, por ejemplo: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-121 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-121-12.htm>

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-411 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-411-22.htm>

3.2.1 La Ley 2111 de 2021 o Ley de Delitos Ambientales

Con todo, los delitos del Título XI del Código Penal del 2000 estuvieron vigentes sin mayores modificaciones durante dos décadas, hasta que se aprobó la Ley de Delitos Ambientales del 2021 (Ley 2111). Esta Ley creó una serie de delitos nuevos —algunos más específicos que los preexistentes— pero mantuvo en muchas disposiciones la fórmula en “*blanco*”. También, creó una Dirección Especializada para los Delitos que atentan contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente dentro de la Fiscalía, y una Dirección de Apoyo Territorial¹³⁸.

En el segundo semestre de 2018, el parlamentario Juan Carlos Losada empezó el trabajo para impulsar la hoy denominada Ley de Delitos Ambientales (2111 de 2021). Contrario al espíritu de la regulación en países como Ecuador y Bolivia que, siguiendo los preceptos de su constitución, consideran que el sujeto de derechos vulnerados con los crímenes medioambientales es la naturaleza misma, la justificación del proyecto de ley giró en torno a la materialización del mandato del artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, que establece el derecho colectivo de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y consagra en cabeza del Estado el deber de proteger el medio ambiente, la diversidad y las áreas de especial importancia ecológica¹³⁹. Es innegable, sin embargo, que este proyecto de ley tenía

un espíritu mucho más conservacionista que la tradición penal colombiana hasta ese momento.

Con apoyo de la mayoría de los sectores políticos, la Ley 2111 fue aprobada el 29 de julio de 2021 con medidas como la tipificación de nuevos delitos o la modificación de los ya existentes (ver Tabla 1), el aumento de penas y multas para delitos preexistentes y reformas al Código Procesal. De igual manera, dispuso la creación de una nueva Dirección especializada dentro de la Fiscalía General de la Nación con el fin de perseguir eficazmente los delitos ambientales, y de una segunda Dirección de Apoyo Territorial encaminada a facilitar el procedimiento de judicialización en zonas rurales dispersas, entre otras metas. Estas modificaciones reflejan una clara intención legislativa de combatir y penalizar severamente la deforestación y su financiación, así como otras conductas, con el fin de proteger los recursos naturales y el medio ambiente como fin esencial (ver Tabla 2).

• • • • •

¹³⁸ La Dirección de Apoyo Territorial (artículo 7, Ley 2111 de 2021) tiene como meta fortalecer la acción de la FGN “en territorios apartados o de difícil acceso, en aquellas zonas afectadas por fenómenos criminales de alto impacto y por la presencia de grupos armados organizados” En: Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre, mimeo. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

¹³⁹ Congreso de la República de Colombia. Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 283 de 2019 de la Cámara de Representantes. 27 de abril de 2020. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_162.pdf

TABLA 2

TIPOS PENALES INTRODUCIDOS O MODIFICADOS CON LA LEY 2111 DE 2021

DEFORESTACIÓN	Se agregó al Capítulo I sobre delitos contra los recursos naturales, con el fin de tener uno específico para recursos maderables. Junto con la fauna, no había uno específico para esta conducta.
PROMOCIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA DEFORESTACIÓN	Se agregó al Capítulo I para facilitar la persecución penal de promotores y financiadores.
TRÁFICO DE FAUNA	Se agregó al Capítulo I sobre delitos contra los recursos naturales. Probablemente obedeció a las recomendaciones de organismos internacionales, dada la importancia que se le ha concedido a este fenómeno de macrocriminalidad internacional en la última década.

DAÑOS EN LOS RECURSOS NATURALES Y ECOCIDIO	Sustituyó al preexistente “daños en los recursos naturales” y quedó como el único componente del Capítulo II sobre el tema.
FINANCIACIÓN DE INVASIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA	Se agregó al Capítulo 4 a modo de complemento del ya existente “invasión de áreas de especial importancia ecológica”.
APROPIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS DE LA NACIÓN	Nuevo. Se le abrió un nuevo Capítulo 5 dedicado a la apropiación ilegal de baldíos de la Nación (declarado Inexequible mediante Sentencia C-439 de 2022 de la Corte Constitucional).
FINANCIACIÓN DE LA APROPIACIÓN ILEGAL DE LOS BALDÍOS DE LA NACIÓN	Se sumó al nuevo Capítulo 5 (declarado Inexequible mediante Sentencia C-439 de 2022 de la Corte Constitucional).

Fuente: LJPC, 2023¹⁴⁰

Las tensiones políticas que más sobresalieron a lo largo del debate legislativo tuvieron que ver con los delitos de apropiación, financiación de baldíos y deforestación, pues quienes se oponían a ellos argumentaban que estos delitos entraban en contradicción directa con la legislación agraria. Tradicionalmente, las autoridades agrarias han aceptado la tala del bosque para la potrerización del predio o la siembra de cultivos, como prueba del requisito de explotación económica que los sujetos de reforma agraria deben aportar cuando solicitan títulos de propiedad sobre los baldíos que ocupan.

Al final, la Ley fue aprobada con todos sus componentes y la Corte Constitucional ha declarado en varias oportunidades la exequibilidad de sus disposiciones (ver Anexo 1) por considerar que cumple con los principios del derecho penal y con los límites que la misma corporación ha considerado que la Constitución le impone al legislador frente al diseño de tipos penales¹⁴¹. La única excepción ha sido un pronunciamiento del 2022, que declaró la inexequibilidad de los dos artículos relacionados con los baldíos. Sus efectos sobre las dinámicas de deforestación y sobre el ejercicio penal de la Fiscalía, los jueces u otros operadores, todavía están por verse (ver Tabla 3).

Los nuevos tipos penales introducidos y las modificaciones que se hicieron a otros ya existentes, no han estado exentos de críticas de especialistas en derecho penal y constitucional. Algunas de ellas se relacionan con la proporcionalidad¹⁴² de las penas establecidas por el legislador para estas conductas, que oscilan entre 32 y 280 meses. Si bien estas sanciones penales reflejan la sanción social a conductas de suma gravedad —como la deforestación— y su impacto en el medio ambiente y la sociedad, la utilidad de penas tan altas ante una baja capacidad de persecución y sanción es cuestionable y puede dar indicios de un ambiente de populismo punitivo.

• • • • •

¹⁴⁰ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

¹⁴¹ Ver Sentencia C-203 de 2011.

¹⁴² Citando a González-Cuellar Serrano (1990), la Corte Constitucional ha entendido en reiterada jurisprudencia que el principio de proporcionalidad conlleva “un juicio sobre la idoneidad del tipo penal, en el sentido de que este último realmente apunte a la protección de un bien jurídico constitucionalmente garantizado”. Además, dicha Corporación ha establecido que este principio “apunta a una relación medio-fin, esto es, si para la consecución de un propósito constitucionalmente válido el medio seleccionado por el legislador en materia penal, resulta ser acorde con la gravedad del hecho punible y la lesión a los bienes jurídicos tutelados” (ver por ejemplo Sentencias C-021 de 2023 y C-205 de 2023).

TABLA 3

DECISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TIPOS PENALES DE APROPIACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS Y SU FINANCIAMIENTO

En el caso de los delitos de apropiación ilegal de baldíos y su financiamiento¹⁴³, la Corte Constitucional decretó su inexecutable, precisamente, por considerar que dichas normas eran incompatibles con la Constitución por argumentos similares a los de dichas críticas¹⁴⁴. La Corte consideró que los tipos penales demandados (i) no cumplían con el nivel de determinación o claridad interpretativa que exige el principio de "estricta legalidad"; y (ii) desconocían el principio de proporcionalidad del derecho penal.

1. Principio de legalidad estricta. La Corte ha explicado que "el Legislador tiene una amplia potestad de configuración para desarrollar la política criminal del Estado y determinar el contenido concreto del derecho penal"; sin embargo, agregó que "dichas facultades no son absolutas, y están sometidas a unos límites (...) o requisitos, uno de ellos el de estricta legalidad. Según la Corte, este principio le impone al legislador el "deber de actuar con el mayor nivel posible de precisión y claridad", de modo que "todos los componentes de un tipo penal (sujetos, verbos rectores, ingredientes subjetivos y objetivos, sanción y agravantes, etc.) [deban] estar determinados o ser razonablemente determinables por el intérprete"¹⁴⁵.

En el caso de los delitos demandados, la Corte recordó que, en meses anteriores, había constatado que en Colombia existe un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de tierras, debido a su alto índice de concentración en pocas manos, pero también porque más de la mitad de la tenencia predios en el país se ejerce sin títulos formales de propiedad, sin un inventario o un sistema de registro y catastral completo y actualizado, y con una normatividad agraria compleja y de difícil interpretación. A esto se suma el hecho de que, en materia de baldíos, la legislación agraria contiene una presunción legal según la cual un predio es baldío a menos de que se pruebe lo contrario. Para la Corte, esta combinación de factores habría conllevado a que la remisión a la normatividad agraria que hacían los delitos demandados "no le permit[ía] al ciudadano de forma previa entender con claridad y sin equívocos el supuesto de hecho del tipo penal" y, por tanto, con su comportamiento estaría incurriendo en un delito. Además, señaló que esto tenía el problema de una "potencial afectación a la presunción de inocencia, pues (...) se invert[ía] la carga de la prueba al procesado al obligarle a desvirtuar la presunción de legalidad de bien baldío"¹⁴⁶.

2. Principio de proporcionalidad estricta. La Corte recordó que otro de los requisitos que debe cumplir el Legislador cuando pretenda activar el poder punitivo del Estado es que se persiga una finalidad de "imperiosa consecución" y que la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida penal resulte al menos equivalente a los beneficios que reporta. En este caso, la Corte consideró que, en efecto, existía una finalidad imperiosa "consistente en proteger los bienes de la Nación; esto es, el patrimonio público y el medio ambiente", pero que "se genera[ba] una afectación intensa en otras garantías fundamentales que supera los beneficios sociales que traería la penalización de las conductas señaladas en la norma demandada". Entre sus consideraciones, la Corte afirmó "la norma demandada hace un uso del derecho penal para castigar conductas por años toleradas por el mismo Estado" y que son "una consecuencia de (su) inoperancia (...) falta de acción que avaló la ocupación o adquisición indebida de baldíos y que hoy pretende modificar o solucionar imponiendo penas. Lo anterior desconoce los parámetros del derecho penal como ultima ratio"¹⁴⁷.

3. Consecuencias prácticas. Es incierto todavía en qué medida la corta existencia de estos delitos o la declaratoria de su inconstitucionalidad incidió en algo en las dinámicas de deforestación. Tampoco es evidente de qué manera los operadores legales han recibido y aplicado este fallo.

• • • • •

¹⁴³ Las normas demandadas eran del siguiente tenor: Artículo 337. Apropiación ilegal de baldíos de la Nación. El que usurpe, ocupe, utilice, acumule, tolere, colabore o permita la apropiación de baldíos de la Nación, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se ajuste a lo descrito en el artículo 323 de lavado de activos y despojo de tierras. PARÁGRAFO 1º. La conducta descrita en este artículo no será considerada delito si la misma se ajusta a los condicionamientos y requisitos señalados en la Ley 160 de 1994, así como en el Decreto Ley número 902 de 2017 para la adjudicación de bienes baldíos. PARÁGRAFO 2º. Cuando la conducta descrita en el artículo anterior sea cometida por personas campesinas, indígenas o afrodescendientes, que dependa su subsistencia de la habitación, trabajo o aprovechamiento de los baldíos de la nación no habrá lugar a responsabilidad penal. Artículo 338.

¹⁴⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-411 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-411-22.htm>

¹⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>

¹⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-411 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-411-22.htm>

¹⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-411 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-411-22.htm>

Al respecto, el profesor y experto en Derecho Penal, Ricardo Posada¹⁴⁸, afirma que si bien es prioritario proteger el medio ambiente —en peligro por el accionar humano y por el crimen organizado— la Ley de Delitos Ambientales incumple el estándar mínimo de la política criminal que ha planteado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia¹⁴⁹, en tanto no cumple con el objetivo de darle un sentido preventivo a la ley, aumenta las penas en un 25% y crea nuevos tipos y agravantes punitivos que, teniendo en cuenta el nivel de impunidad en Colombia, no son herramientas disuasivas para los criminales.

Hay quienes han insistido en que, por utilizar nuevamente la fórmula de delitos en blanco, las nuevas tipificaciones no cumplen con los principios de legalidad y taxatividad¹⁵⁰, ya que no definen claramente las conductas punibles por los reenvíos a la normatividad ambiental. Entre los delitos más susceptibles de esta crítica se encuentra, justamente, el de Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, que exige que el operador jurídico determine si se incurrió en algunos verbos rectores “*sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente*”, y para ello se emplearon “*medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente*”.

La Corte declaró la constitucionalidad de las nuevas normas, pero bajo una serie de condiciones. La más importante es que:

“Se entienda que las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa deben ser expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con alcance general y de conocimiento público”¹⁵¹.

Sin embargo, como lo afirmaba la demanda que dio lugar a este pronunciamiento, dado que la regulación normativa ambiental es multinivel (desde lo local hasta lo nacional), abundante y compleja, estas remisiones normativas tienen el riesgo de que la norma penal pierda precisión

y de que, en su aplicación, se violen por tanto los principios de legalidad, taxatividad y el derecho al debido proceso de los investigados¹⁵². Como ya vimos, uno de los escollos interpretativos a resolver en este caso sería no solo el de identificar y aplicar la normatividad vigente y en qué consistiría su incumplimiento, sino también solventar la pregunta sobre qué constituye daño ambiental. En cuanto a la nueva Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y para la Unidad de Apoyo Territorial de la Fiscalía General de la Nación, la Ley dispuso crear 135 cargos nuevos de diferente rango y estableció un plazo menor a dos años con el fin de concluir con el concurso para escoger ese personal. Este plazo venció en julio de 2023. Para esa fecha, la Fiscalía ya había creado muchos de los nuevos cargos y nombrado en propiedad a los funcionarios que pasaron el concurso para ocuparse de los delitos ambientales, pero no había expedido formalmente la resolución que creaba la nueva Dirección¹⁵³. Pese a ello, en un informe de empalme¹⁵⁴ la nueva Dirección ya había anunciado priorizar los delitos de deforestación y minería ilegal, tráfico de especies, daño y contaminación ambiental empresarial y sujetos de espe-

• • • • •

¹⁴⁸ Experto en Derecho Penal, Profesor de la Universidad de los Andes, Conjuez de la Sala de Casación Penal de la Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia. Hizo parte de la Comisión Asesora de Política Criminal hasta 2019.

¹⁴⁹ Ver sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

¹⁵⁰ De acuerdo con la Corte Constitucional, “(...) el principio de legalidad en sentido estricto ha sido denominado principio de taxatividad, tipicidad o estricta legalidad” y que exige que la descripción del delito sea “(...) taxativa, precisa, clara e inequívoca de los elementos que estructuran el hecho punible” (2022). La lógica de este principio es que permite que los ciudadanos conozcan y comprendan las conductas prescritas por el derecho penal, protegiendo su seguridad jurídica, su libertad y su derecho al debido proceso.

¹⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

¹⁵⁴ Fiscalía General de la Nación. Documento reservado: Informe de Empalme para la creación de la Dirección Especializada para los Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medioambiente (DEDCRNMA). 2023.

cial protección constitucional, aunque sin detalles adicionales al respecto.

Antes de la Ley, los delitos ambientales los llevaba la Dirección Especializada en las Violaciones a los Derechos Humanos a partir de la idea de que la protección del medio ambiente y los recursos naturales son un derecho humano. Contaba con funcionarios especializados agrupados en “*el eje de delitos ambientales*”. Sin embargo, es posible que la Dirección no les diera a los delitos la atención suficiente a pesar de contar con fiscales e investigadores dedicados a estos asuntos, lo que podría explicarse quizás por la magnitud y la complejidad de las graves violaciones a los derechos humanos que debía atender. Para ilustrar el problema, un exfuncionario puso como ejemplo las decisiones de contratación de nuevo personal que venía sucediendo bajo este esquema: “*Era preferible contratar a una persona con un perfil que le sirviera (a toda la FGN o al menos a toda la Dirección), en vez de los especialistas que se necesitaban*”¹⁵⁵ para avanzar en los casos ambientales. De hecho, las personas de la sociedad civil, exfuncionarias y analistas entrevistadas por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) aseguraron que la tendencia a tratar los delitos ambientales como menos graves y urgentes que muchos otros a los que debía dárseles prioridad, no era solamente un asunto de la Fiscalía, sino de los entes investigadores, los operadores penales e incluso de la Fuerza Pública (aunque con menos frecuencia cuando se giró hacia la militarización en el gobierno Santos).

Algunas personas cercanas a la Fiscalía¹⁵⁶ también señalaron que la nueva Ley le dio elementos de juicio a la entidad para superar algunos de los problemas interpretativos y probatorios. Es así como en el caso de algunos de los nuevos delitos como el de “deforestación”, las descripciones son más específicas y permiten superar algunos problemas interpretativos y probatorios. En este caso, por ejemplo, es claro que la Fiscalía requiere solo de imágenes satelitales para probar que se ha cometido la deforestación. Por el contrario, este problema subsiste para delitos más generales y en blanco como “*aprovechamiento ilícito*” y de “*daño a los recursos naturales*”, pues, como dijimos, re-

miten a una normatividad ambiental amplia y compleja y a controversias se siguen dando dentro de la especialidad ambiental, como sucede con aquellos delitos que requieren, en general, la demostración de un daño.

Sin embargo, también admitieron que —particularmente en la deforestación— inicialmente se recayó en una práctica que ha sido recurrente dentro del aparato penal debido al sistema de incentivos en el que operan fiscales y jueces, así como a las largas cadenas criminales de algunos delitos: capturar preventivamente o imputar a individuos con roles secundarios pero de fácil judicialización, en vez de hacerlo con financiadores o personas con roles determinantes y de difícil reemplazo dentro de la cadena criminal. La acción contra este tipo de individuos se denunció en las visitas territoriales en varias ocasiones. Según exfuncionarios, esto se corrigió después. Aportaron como ejemplo el caso conocido como “*Los Cuarenta Principales*”, en el que se logró conectar a un gobernador con operaciones de deforestación a gran escala¹⁵⁷. Con todo, subsiste una pronta necesidad de evaluar si, con los nuevos tipos penales y en relación con la normatividad anterior, se le ha facilitado a la Fiscalía el ejercicio probatorio y la adecuación al tipo penal. Esto debería hacerse en relación con el nivel éxito de los casos en materia de interpretativa ante los jueces o si ha habido divergencias argumentativas que hayan afectado los casos.

3.2.2. Algunas cifras disponibles

Una manera muy preliminar de aproximarse a los efectos de la Ley de Delitos Ambientales en las prácticas de persecución penal ambiental es analizar las cifras del sistema de información de la Fiscalía General de la Nación (conocido como SPOA), sobre número, año y etapa de casos abiertos. Sin embargo, antes de entrar en detalle, advertimos que estas cifras deben mirarse con cautela. Primero, porque en la base de datos se encuentran casos que, aun-

• • • • •

¹⁵⁵ Entrevista, exfuncionario, Bogotá, 2023.

¹⁵⁶ Entrevista, exfuncionario, Bogotá, mayo 2024.

¹⁵⁷ Ibid.

que involucran conductas calificadas como tipos penales introducidos por esa Ley, su fecha de entrada al sistema es anterior a su expedición; es decir, antes de 2021. Esta situación puede ocurrir por errores en el registro de los casos en el sistema SPOA o por una decisión del fiscal a cargo de recalificar los hechos a partir de los nuevos tipos penales. La situación es distinta en los datos de casos de minería ilegal debido a que la Ley de Delitos Ambientales no creó un nuevo tipo penal para la investigación de la conducta, sino que modificó uno preexistente, por lo que es esperable que haya entradas previas a la expedición de la Ley.

En el caso del tráfico de fauna y deforestación, el análisis es más complejo: antes de la expedición de la Ley, estas conductas se calificaban a partir de delitos generales, como los de daño o de aprovechamiento ilícito de los recursos naturales. De ese modo, a menos de que se revisara el fundamento fáctico y legal de cada caso, no sería posible conocer en qué medida se venía persiguiendo la deforestación con esos tipos genéricos antes de que existiera el tipo penal específico, ni tampoco cuántos de esos casos fueron recalificados como deforestación. Con tráfico de vida silvestre sucede algo más complicado: con la introducción de los varios delitos asociados, no es posible saber cuántos de los genéricos se corresponden con alguna de las nuevas conductas, ni cuántos de los calificados a partir de la nueva ley son nuevos o recalificaciones de antiguos casos.

También es importante explicar que cada entrada corresponde a un caso, pero que cada caso puede involucrar a más de un individuo. Puede haber casos con docenas de personas y de gran complejidad y amplitud en cuanto a su potencial efecto sobre la capacidad de acción de una red o grupo criminal.

Hechas estas salvedades, a continuación presentamos algunas cifras remitidas por la FGN en respuesta a un Derecho de Petición en 2024. En primer lugar, la Tabla 5 presenta el porcentaje que ha representado el total de delitos ambientales en la carga de la Fiscalía entre el 2012 y el 2023. Como se puede ver, históricamente la proporción de los delitos ambientales dentro de la carga de entidad ha sido mínima y ha venido a la baja desde 2018. Esto con-

firma que, al igual que en otras latitudes, en Colombia los delitos ambientales han ocupado el último lugar en el orden de prioridades. Es importante notar que no hubo mayor variación con la expedición de la Ley 2111 de 2021 o la puesta en marcha de la nueva Dirección en 2023. De hecho, entre 2022 y 2023 se registró una caída del 0,29% al 0,23%. Puede que esto se haya debido al proceso de ajuste a los nuevos tipos penales y la nueva estructura, o a un ejercicio más estratégico de la acción penal. Se espera que las cifras cambien, al menos ligeramente, en 2024, ya que la Dirección ya debería estar en pleno funcionamiento.

TABLA 4

PROPORCIÓN DE DELITOS AMBIENTALES EN LA CARGA TOTAL DE LA FGN

AÑO	PORCENTAJE DE ENTRADAS POR DELITOS AMBIENTALES ¹⁵⁸
2012	0,30%
2013	0,37%
2014	0,34%
2015	0,35%
2016	0,40%
2017	0,38%
2018	0,37%
2019	0,30%
2020	0,34%
2021	0,29%
2022	0,23%
2023	0,23%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁵⁹

• • • • •

¹⁵⁸ Esta agrupación de delitos la hace directamente el sistema SPOA de la FGN. En principio, estos datos deberían reflejar todos aquellos que hagan parte del Título XI del Código Penal, De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

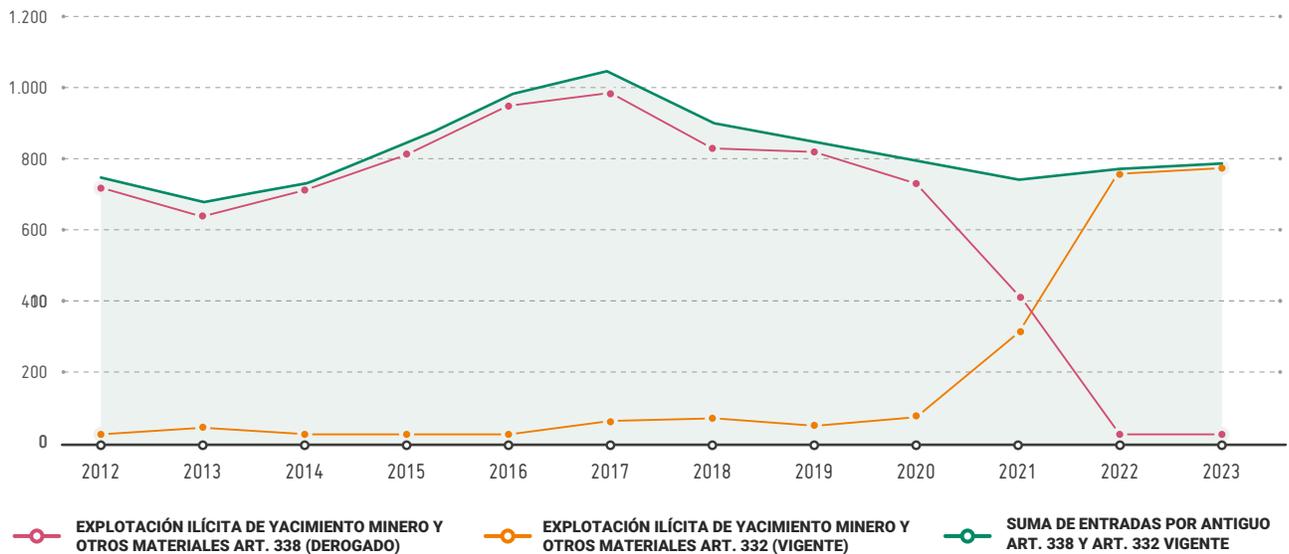
¹⁵⁹ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) – Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

Como veremos a continuación, si se analizan en detalle las cifras disponibles en relación con los tipos penales de deforestación, tráfico de fauna y explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, se evidencia un comportamiento muy diverso. Mientras que podemos observar una apertura sostenida de casos contra la minería ilegal —impulsada, posiblemente, por los conocimientos y capacidades ya instaladas en la FGN y otras instituciones para perseguir la conducta penalmente desde 2015— con la deforestación y delitos contra la vida silvestre los números son menores y más erráticos. Esto podría deberse a la curva de aprendizaje en materia de investigación, adecuación típica y argumentación jurídica que exigen los nuevos tipos penales. A continuación presentamos de manera más detallada las cifras disponibles para cada uno de estos tres delitos.

Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (antiguo Art. 338 y Art. 332 vigente)

Este delito no fue creado con la Ley 2111, pero tuvo algunas modificaciones. Podemos entender los datos disponibles para el actual artículo 332 del Código Penal como una continuación de los datos disponibles para el derogado artículo 338, que correspondía a la tipificación de la explotación ilícita de yacimiento minero. Esto se evidencia al revisar los datos de 2012 a 2020, cuando esta conducta se investigaba mediante el artículo anterior. En ese primer periodo, se abrieron 7.200 casos, con un promedio anual de 800 y un comportamiento creciente hasta 2017 (990 casos). A partir de ese año, el número de entradas descendió paulatinamente hasta llegar a 730 en el 2020, año anterior a la expedición del nuevo artículo (ver Gráfico 6).

GRÁFICO 6 ENTRADAS POR EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES (2012-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶⁰

• • • • •

¹⁶⁰ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) - Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

Es evidente que, tan pronto se expidió la Ley, se produjo una rápida sustitución del antiguo delito por el nuevo, bien sea por recalificación de viejos casos o por la apertura de nuevos: 427 casos entraron al sistema por el artículo derogado en ese año, y 313 por el artículo que está actualmente vigente. Eso da un total de 740 casos durante ese año. En los años 2022 y 2023, las entradas para el artículo derogado y el nuevo fueron prácticamente iguales, con 762 y 776 casos respectivamente a nivel nacional. Así, en total desde 2012, la Fiscalía ha registrado la apertura de 9.875 casos, con un porcentaje importante bajo la nueva Ley (ver Tabla 5).

En cuanto al comportamiento en materia de actuaciones posteriores a la creación del caso, como puede verse en la Tabla 6, los registros del SPOA dan cuenta de la imputación de 192 personas en 2021, 272 en el 2022, y 305 en el 2023. Sin embargo, estos datos también deben tomarse con precaución debido a que hay 22 registros de imputaciones para este nuevo artículo previas al 2021. En relación con la etapa de acusación, según los registros del sistema, se acusó a 123 personas en 2021, 245 personas en 2022, y a 218 en 2023 (ver Tabla 6).

TABLA 5 ENTRADAS POR EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES (2012 - 2023)

AÑO	EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART. 338 (DEROGADO)	EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES ART.332 (VIGENTE)	TOTAL (ANTIGUO ART. 338 Y ART. 332 VIGENTE)
2012	722	23	745
2013	640	41	681
2014	707	25	732
2015	813	29	842
2016	951	30	981
2017	990	59	1049
2018	833	70	903
2019	814	40	854
2020	730	73	803
2021	427	313	740
2022	4	762	766
2023	3	776	779
TOTAL	7634	2.241	9.875

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶¹

¹⁶¹ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) - Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

TABLA 6

PERSONAS IMPUTADAS Y ACUSADAS POR EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES (2012 - 2023)

AÑO	ART. 338 (DEROGADO)				ART. 332 (VIGENTE)			
	NÚMERO DE PERSONAS IMPUTADAS	NÚMERO DE PERSONAS ACUSADAS	NÚMERO DE PERSONAS CON PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	NÚMERO DE PERSONAS CON PREACUERDO LEGALIZADO	NÚMERO DE PERSONAS IMPUTADAS	NÚMERO DE PERSONAS ACUSADAS	NÚMERO DE PERSONAS CON PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	NÚMERO DE PERSONAS CON PREACUERDO
2012	205	138	1	30	-	-	-	-
2013	189	99	9	7	-	-	-	-
2014	218	169	2	10	-	-	-	-
2015	559	183	-	55	-	-	-	-
2016	457	352	1	38	-	-	-	-
2017	430	354	7	126	-	-	-	-
2018	296	252	16	83	4	-	-	-
2019	366	344	45	95	3	-	-	-
2020	406	272	11	35	15	-	-	-
2021	495	475	75	66	192	123	4	-
2022	124	83	29	45	272	245	8	15
2023	36	15	13	16	305	218	36	34
TOTAL	3.781	2736	209	606	791	586	48	49

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶²

Deforestación (Art. 330)

Como mencionamos, en el caso del delito de deforestación no es posible tener una trazabilidad sobre los casos que se abrieron en la Fiscalía para investigar este fenómeno de manera previa a la entrada en vigencia de la Ley 2111 de 2021. Sin embargo, sí se puede observar que las entradas por el delito de deforestación se cuadruplicaron en tres

años, pasando de 25 en 2021 a 100 en 2023 (ver Tabla 8). En los datos también hay 31 entradas previas al 2021, con lo cual el total histórico que se registra es de 231 casos.

• • • • •

¹⁶² Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) - Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

TABLA 7 ACTUACIONES EN CASOS POR DEFORESTACIÓN (2021 - 2023)

AÑO	NÚMERO DE PERSONAS IMPUTADAS	NÚMERO DE PERSONAS ACUSADAS	NÚMERO DE PERSONAS CON PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	NÚMERO. DE PERSONAS CON PREACUERDO LEGALIZADO
2021	-	-	-	-
2022	25	10	-	-
2023	26	17	-	-
TOTAL	51	27	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶³

TABLA 8 ENTRADAS POR DEFORESTACIÓN (2012 - 2023)

AÑO	NÚMERO DE ENTRADAS (ART. 330)
2012	1
2013	1
2014	-
2015	0
2016	4
2017	5
2018	7
2019	5
2020	8
2021	25
2022	75
2023	100
TOTAL	231

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶⁴

Fuentes oficiales anunciaron la primera imputación por este delito en febrero de 2022¹⁶⁵, pasados poco más de seis meses desde la entrada en vigencia del delito de deforestación. Este muy corto tiempo podría deberse a una recalificación de una investigación en curso o, como lo interpretaron algunos, a una acción sumamente veloz pero entonces cuestionable. En 2022, la entidad imputó un total de 25 personas, y en 2023 fueron 26. Respecto a las acusaciones, entre 2022 y 2023 acusó a 37 personas. Finalmente, no se registran todavía principios de oportunidad ni preacuerdos legalizados para este delito (ver Tabla 7).

• • • • •

¹⁶³ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) - Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

¹⁶⁴ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) - Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

¹⁶⁵ Parques Nacionales Naturales de Colombia. "Fiscalía realiza la primera imputación por el delito de deforestación." 2022. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/fiscalia-realiza-la-primera-imputacion-por-el-delito-de-deforestacion/>

Tráfico de fauna (Art. 328A)

Desde la tipificación del delito, las entradas de casos por esta conducta han pasado de 11 en 2021 a 39 en 2023 (ver Tabla 10).

Un comportamiento distinto se presenta en las actuaciones por este delito (ver Tabla 10), pues no se registra ninguna antes de 2021. En cuanto a las imputaciones, mientras dos personas fueron imputadas en 2021, 30 lo fueron en 2022. En 2023, la cifra disminuyó a cuatro personas. Esto podría deberse, por ejemplo, a que en 2022 se hubiera imputado a varias personas dentro de uno o algunos procesos. En cuanto a acusaciones, en 2021 no se hizo ninguna, mientras que en 2022 se acusó formalmente a 29 personas, y en 2023 a cinco. Es interesante observar que se han registrado ya algunos casos de preacuerdos legalizados por este delito: dos en 2022 y uno en 2023 (ver Tabla 9).

TABLA 9

ACTUACIONES EN CASOS POR TRÁFICO DE FAUNA (2021 - 2023)

AÑO	NÚMERO DE PERSONAS IMPUTADAS	NÚMERO DE PERSONAS ACUSADAS	NÚMERO DE PERSONAS CON PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	NÚMERO DE PERSONAS CON PREACUERDO LEGALIZADO
2021	2	-	-	-
2022	30	29	-	2
2023	4	5	-	1
TOTAL	36	34	-	3

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶⁶

TABLA 10

ENTRADAS POR TRÁFICO DE FAUNA (2012 - 2023)

AÑO	NÚMERO DE ENTRADAS (ART. 328A)
2012	-
2013	-
2014	-
2015	-
2016	1
2017	-
2018	-
2019	4
2020	3
2021	11
2022	58
2023	39
TOTAL	116

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la FGN¹⁶⁷

• • • • •

¹⁶⁶ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal. Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

¹⁶⁷ Fiscalía General de la Nación. (2024). Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal. Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.

3.3. Intersecciones entre la institucionalidad ambiental, el aparato de persecución penal y las políticas seguridad

3.3.1. Conexiones y disyuntivas entre la función sancionatoria ambiental del sistema nacional ambiental y la persecución penal

Uno de los mayores retos, pero también una de las grandes oportunidades para construir una política criminal amplia, radica en la interfase entre las autoridades del SINA investidas del poder sancionatorio y el sistema de persecución penal. En teoría, legal e institucionalmente, las condiciones están dadas para que, con los ajustes debidos, esta intersección funcione en doble vía. Sin embargo, en la práctica institucional ha predominado históricamente una escisión entre el proceso administrativo sancionatorio y el proceso penal, que se ha logrado solventar en casos coyunturales y no como consecuencia de arreglos institucionales estables y estandarizados.

Sobre este tema, se nos señaló en una serie de entrevistas que las autoridades ambientales no están dotadas de los instrumentos que necesitarían para contribuir efectivamente a gestionar los delitos ambientales. Por una parte, rara vez han contado con las capacidades para trasladar —y menos reconvertir— procesos sancionatorios en penales. También se afirmó que realmente no ha existido un conducto regular, especial y directo para que la Fiscalía reciba casos de parte de las autoridades ambientales de modo que puedan trasladar lo investigado y conceptuado en el ámbito ambiental, o al menos para que se le dé prioridad a su estudio. Para ilustrar el problema se nos compartió el ejemplo de una autoridad ambiental de alto nivel del orden nacional que, ante la imposibilidad de concretar un plan con la FGN para adelantar una serie de casos, optó por contratar por su propia cuenta los servicios de un grupo de abogados penalistas, quienes se encargaron de interponer las denuncias, recaudar pruebas idóneas para establecer

la responsabilidad penal e impulsar los casos en cada fase del proceso hasta la judicial¹⁶⁸.

Para resolver este escollo fue que, en parte, se creó el CONALDEF. Sin embargo, aun contando con este espacio, se afirmó que estas dificultades han prevalecido por cuestiones como la inestabilidad de los equipos de gobierno y de la propia Fiscalía, que han sido recurrentes en tiempos recientes¹⁶⁹, así como la ausencia de autoridades ambientales del orden regional, como las CAR, en esa instancia¹⁷⁰. Al respecto también se mencionó que la FGN y algunas CAR han firmado convenios, justamente por la falta de un canal ya establecido y común a todas¹⁷¹. También se mencionó que, por el contrario, al menos hasta 2018 la FGN recurrió a las autoridades ambientales para que sirvieran de peritos o que recogieran las pruebas que, en su momento, este ente investigador no estaba en capacidad de recaudar por cuenta de la falta de personal y equipos especializados¹⁷². Se insistió en materia de minería ilegal que, en el pasado, durante varios años, la FGN dependió de los funcionarios de Parques Naturales Nacionales para recoger muestras de agua y determinar el porcentaje de sustancias tóxicas.

De manera semejante, el LJPC encontró que aún no existe ninguna política explícita de articulación entre las Procuradurías Ambientales y las autoridades penales, y que solo en algunos pocos casos —por iniciativa de funcionarios individuales de una u otra orilla y su capacidad personal para formar equipo— se habían logrado colaboraciones exitosas¹⁷³. Según lo revisado, a pesar de su especialidad y conocimiento de los territorios bajo su ju-

• • • • •

¹⁶⁸ Entrevista, exfuncionaria, Bogotá, abril 2024.

¹⁶⁹ Entrevista ex funcionario, Bogotá, mayo 2024.

¹⁷⁰ Dejusticia. Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos. 2024. ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² Encuentro OSC, Bogotá, marzo 2024. También en LJPC, 2023.

¹⁷³ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre, mimeo. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

risdicción, la normatividad no contempla que los Procuradores Ambientales hagan parte de los procesos penales ambientales, mientras que se mantiene la regla general de que solo se cuente con la intervención de los Procuradores judiciales Penales.

Por lo dicho, se desprende que una intervención de las autoridades ambientales oportuna y adecuada podría prevenir delitos, lograr una persecución penal más efectiva y unas decisiones sobre la reparación en sede penal. Por ejemplo, varias de las personas consultadas consideraron que, causado el daño ambiental, una investigación y un análisis ambiental rigurosos en sede sancionatoria ambiental pueden hacer toda la diferencia en los escenarios penales cuando este sea procedente. Insistieron en que dados los conocimientos de los conflictos socioambientales de sus jurisdicciones o sus conocimientos técnico-científicos, las autoridades ambientales pueden estar en mejor posición que la propia Fiscalía General para recoger e interpretar ciertas pruebas y construir teorías de caso que pueden ser decisivos dentro del proceso penal con el fin de dar con los responsables más relevantes. A la inversa, los elementos de un proceso penal también pueden enriquecer los procesos sancionatorios ambientales.

Un punto de encuentro, pero con importantes complicaciones, es la cuestión del daño y la infracción ambiental ya mencionada. Esto por cuenta de los delitos en blanco y el reenvío a normas, o incluso decisiones del sancionatorio ambiental, que se fundamentan en esos conceptos clave sobre cuyo significado y ordenación persisten discusiones de fondo entre especialistas ambientales. Entre los delitos de mayor complejidad, en este sentido, se cuenta el de Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (Art. 332 CP), frente al cual la FGN ya ha desarrollado una mayor capacidad investigativa, pero que contiene en su descripción típica la siguiente expresión: *“por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente”*. Este escenario no solo exige un alto conocimiento técnico y especializado por parte de los operadores judiciales, sino que los enfrenta a un escena-

rio en el que, contrario a los principios del derecho penal, no hay una delimitación clara y absoluta de las conductas que constituyen delito y que, por ende, deben perseguirse y sancionarse mediante el aparato penal.

3.3.2. Contribuciones y problemas de las políticas de seguridad de 2015 a 2022 y del CONALDEF a la gestión de los crímenes ambientales

Otro de los problemas que han enfrentado históricamente las autoridades ambientales en el ejercicio de su función sancionatoria han sido los persistentes riesgos de seguridad en muchas zonas del país, la parálisis institucional por la cooptación de funcionarios y por otros tipos de corrupción, y la carencia de un mínimo poder de disuasión para imponer medidas de índole sancionatoria de forma efectiva. Las autoridades ambientales, en principio, están facultadas para imponer medidas como cierres de minas, el decomiso o incluso la destrucción de elementos, entre otras. Sin embargo, no solo en los contextos de conflicto armado o de crimen organizado, sino también en otros más seguros, ha habido circunstancias en que, por dificultades de distinta índole, no han logrado persuadir a la ciudadanía para que se acojan a sus determinaciones preventivas o sancionatorias.

Los exfuncionarios del sector ambiental entrevistados se refirieron a este como un problema larga data de falta de acompañamiento de la Fuerza Pública, concretamente Policía o Ejército, según el contexto, porque tradicionalmente los asuntos ambientales no habían figurado en los planes estratégicos y operativos de dichas Fuerzas¹⁷⁴.

• • • • •

¹⁷⁴ Una excepción que debe subrayarse es que desde hace bastante tiempo sí había sido relativamente fácil y eficaz la acción coordinada con la Armada. Entrevista, exfuncionaria sector ambiente, abril 2024. Ver también Laboratorio de Justicia y Política Criminal -LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre, mimeo. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

Esto empezó a cambiar formalmente desde 2015, cuando, por primera vez, los asuntos medioambientales fueron incluidos de manera explícita en las Políticas de Defensa y Seguridad (PDS), y con una continuación en las políticas sectoriales expedidas en 2019 y 2022¹⁷⁵. En 2017 se evidenciaron, al menos para observadores externos, actuaciones en el terreno de esta índole con las llamadas Burbujas Ambientales y con operativos contra la minería ilegal. Los instrumentos de 2015 y 2019 asignaron al sector Defensa y Seguridad el apoyo a las autoridades civiles responsables de proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables¹⁷⁶, así como la inclusión de variables ambientales muy limitadas¹⁷⁷ que se referían al desarrollo de “operaciones que prevengan el deterioro de la riqueza natural”. Esto puede explicar la priorización durante los gobiernos en esos años de la militarización y el punitivismo en las respuestas y estrategias institucionales diseñadas para enfrentar los fenómenos que afectan el ambiente, principalmente la deforestación.

Valga también agregar que el problema de coordinación entre la Fiscalía General de la Nación y la Fuerza Pública para diversos delitos —en este caso los de índole ambiental— también ha sido recurrente y discutido en múltiples escenarios. Como era de esperarse, surgió en las entrevistas y encuentros con concedores de ambos sectores. Se señaló que una de las principales causas de este escollo tiene que ver con las divergencias entre los indicadores de desempeño de cada entidad. Esta divergencia ha impedido que los sistemas de incentivos a los que responden las entidades estén alineados y, como consecuencia, que estos operen en contra de la coordinación para realizar operaciones conjuntas. También han podido incidir en que se concierten actuaciones que no son las adecuadas para la disrupción de largo alcance de las organizaciones y redes criminales u otros objetivos deseables dentro de una política criminal ambiental eficaz e integral.

Fue en el contexto de estos problemas de articulación para atender fenómenos de criminalidad ambiental —y como respuesta a la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que instó al Estado colombiano a abor-

dar la deforestación y proteger la Amazonía como sujeto de derechos— que se creó el CONALDEF. Originalmente quedó conformado por el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Procuraduría y Fiscalía de manera permanente y con una línea de trabajo dirigida a fortalecer las capacidades administrativas y operacionales de entidades clave en esos sectores. Los ministerios de Minas y Energía y de Relaciones Exteriores, participan cuando los asuntos corresponden a sus competencias¹⁷⁸.

Desde 2015, por primera vez, los asuntos medioambientales fueron incluidos de manera explícita en las Políticas de Defensa y Seguridad (PDS), y luego en las políticas sectoriales expedidas en 2019 y 2022

• • • • •

¹⁷⁵ Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País (2015), vigente durante el gobierno Santos y Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2019), vigente durante el gobierno Duque.

¹⁷⁶ Para ampliar las áreas misionales del Sector Defensa, ver Ministerio de Defensa, 2019.

¹⁷⁷ Las Políticas de Defensa y Seguridad 2015 y 2019 contienen cuatro variables relacionadas con la protección del ambiente cada una.

¹⁷⁸ Fue estipulado por primera vez en Ley de 1955 de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, del gobierno de Iván Duque. Reemplazó la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales reglamentada en el Decreto 1257 de 2017.

Los lineamientos para su funcionamiento se formularon originalmente a través varios instrumentos de política pública, entre ellos el documento CONPES 4021 de 2020¹⁷⁹. En ellos se le definió como una instancia dirigida a lograr una articulación efectiva entre algunos sectores del Gobierno Nacional con la Fiscalía y otros poderes públicos. Su función principal, en términos oficiales, ha sido proponer políticas, planes, programas y estrategias para contener y luchar contra la deforestación, así como evaluar los avances contra ese y otros crímenes ambientales asociados. En esta medida, el CONALDEF se ha propuesto desarrollar, a lo largo de sus 10 años de vigencia, mesas de trabajo que permitan la articulación interinstitucional para implementar procesos sancionatorios, policivos y de investigación penal y disciplinaria en relación con los motores ilegales de deforestación, como los cultivos de uso ilícito, acaparamiento, lavado de activos y otros. También se puso como meta fortalecer el monitoreo y el análisis de información para contener el crimen.

Aunque las apreciaciones sobre la gestión del CONALDEF en su primera fase son variadas, nos enfocaremos en las opiniones alrededor de su rol en la aplicación de un enfoque punitivo-militar a los problemas ambientales. Por un lado, se ha ponderado la creación de este espacio, dedicado a desarrollar las herramientas requeridas para lograr una gestión intersectorial de los delitos ambientales, y se ha celebrado que por fin exista una interlocución directa entre la Fiscalía y el Ministerio de Defensa, que ha contribuido a solventar dificultades de articulación y coordinación como las mencionadas.

El LJPC, en el 2023, también encontró que algunos equipos de la FGN consideraron que este fue un espacio muy útil para recopilar y analizar información interinstitucional, lo que les permitió comprender mejor las dinámicas sociales y económicas de la deforestación y, de esa manera, reorientar la persecución penal hacia individuos con roles medios y altos dentro de la cadena criminal¹⁸⁰. También ha sido un espacio en el que, según personas entrevistadas, se pudo avanzar entre la FGN y entidades como el Ministerio de Medio Ambiente en la construcción conjunta de casos,

planes de investigación y otras acciones dirigidas a mejorar el proceso penal. Entre las otras acciones que han sido destacadas como positivas, están la promulgación de cambios normativos alrededor de la protección de bosques y el funcionamiento de la estrategia Pago por Servicios Ambientales (PSA), los contratos por conservación natural, los negocios verdes, las estrategias de restauración y siembra de árboles, y el monitoreo de incendios a través del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM, entre otros.

Se ha lamentado, sin embargo, que el CONALDEF haya estado dominado por la agenda y los instrumentos del sector defensa en sus primeros años, y que haya conducido a una militarización de los asuntos ambientales o militarización verde¹⁸¹, como también ha señalado la FIP¹⁸².

Quizás la acción más polémica del CONALDEF fue la Operación Artemisa, ejecutada de manera continua entre 2019 y 2022, con un total de cerca de 16 operaciones conjuntas entre diversas Fuerzas, Fiscalía y autoridades civiles¹⁸³ en contra de la deforestación en el noroccidente amazónico. La abordaremos en mayor detalle más adelante, pero es importante señalar, en este punto, que organizaciones de derechos humanos y campesinas manifestaron con insistencia que durante el curso de las operaciones agentes de la Fuerza Pública y la FGN violaron derechos fundamentales y humanos de las personas y comunidades que fueron objeto de la intervención¹⁸⁴.

• • • • •

¹⁷⁹ También las Directivas presidenciales 005 y 010 de 2018, Ley 1955 de 2019.

¹⁸⁰ Laboratorio de Justicia y Política Criminal -LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre, mimeo. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

¹⁸¹ Encuentro Organizaciones de la Sociedad Civil, Bogotá, Marzo 2024.

¹⁸² Garzón, J., Riveros, C. y Tobo, P., Fuerzas militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. 2020. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

¹⁸³ Ministerio de Defensa Nacional. Informe Campaña Artemisa. Sin fecha. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/AvanceArtemisa18042022.pdf>

¹⁸⁴ Ver, por ejemplo, la investigación de Bautista, A. Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde. Dejusticia. 05 de abril de 2022. <https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/>

Para algunos analistas¹⁸⁵, Artemisa fue contraproducente en tanto redujo los escenarios de interlocución entre las autoridades ambientales y la población que ha ocupado áreas protegidas o que ha estado involucrada en actividades de deforestación. Entre el sector ambientalista, de hecho, se sabe que el hecho de que Parques Nacionales haya acompañado operaciones de Artemisa, tuvo como efecto que grupos armados y redes criminales expulsaran a funcionarios de Parques Nacionales de territorios en los que la entidad había logrado posicionarse como la única autoridad estatal con alguna capacidad de diálogo y concertación con actores locales en asuntos ambientales y sociales, y que habrían podido ser esenciales para implementar esquemas de justicia restaurativa y medidas de reparación de las afectaciones ambientales.

Parte de la queja más general es que, en esa primera administración del CONALDEF, se haya dejado en segundo plano —y dificultado, incluso— los objetivos, instrumentos y políticas ambientales y de otros sectores, incluyendo la normatividad sobre derechos humanos que, de una u otra manera, podrían contribuir a prevenir, investigar y sancionar la criminalidad ambiental, y a reparar los daños causados a los ecosistemas, antes y como alternativa a aplicar el poder punitivo y militar. Por último, algunos análisis también han concluido que la Operación no fue eficaz en la reducción de la deforestación¹⁸⁶.

Quienes han defendido Artemisa han recalado que las operaciones resultaron en la recuperación de cerca de 23.000 hectáreas de especial protección ambiental, que se lograron judicializaciones de personas capturadas en plena flagrancia o con orden judicial sustentadas en pruebas que indicaban su responsabilidad, así como incautaciones de maquinaria para la destrucción del bosque e inhabilitación de infraestructura, entre otros resultados¹⁸⁷.

Sin embargo, sea el caso señalar, que, de acuerdo con las investigaciones sobre la Operación, su accionar e impacto en la deforestación¹⁸⁸, en cuestión de eficacia es prácticamente imposible determinar a ciencia cierta qué habría sucedido con las tasas de deforestación si, a modo de contra fáctico, Artemisa no se hubiera implementado.

3.3.3. Giros institucionales recientes: hacia una desmilitarización parcial de la estrategia contra los delitos ambientales

Con el nuevo Gobierno, la estrategia contra los delitos ambientales ha cambiado de manera importante en algunos aspectos: una desmilitarización parcial de la política contra la deforestación, la implementación de un programa de diálogo social y concertación con comunidades locales, nuevos estímulos a la conservación como una manera de contener los delitos, y un plan coordinado con la FGN —con la participación activa del Ministerio de Ambiente— para lograr una acción judicial enfocada en individuos de difícil reemplazo y con roles esencial en la cadena criminal¹⁸⁹.

Para algunos analistas, Artemisa fue contraproducente ya que redujo los escenarios de interlocución entre las autoridades ambientales y la población que ha ocupado áreas protegidas o que ha estado involucrada en actividades de deforestación

• • • • •

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Tarazona, D., Parra de Moya, J., "Artemisa: radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia". Mongabay. 05 de diciembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/#:~:text=En%202019%2C%20el%20gobierno%20colombiano,Mongabay%20Latam%20y%20Cuesti%20P%20b%20lica>.

¹⁸⁷ Ministerio de Defensa Nacional. Informe Campaña Artemisa. Sin fecha. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/AvanceArtemisa18042022.pdf>

¹⁸⁸ Tarazona, D., Parra de Moya, J., "Artemisa: radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia". Mongabay. 05 de diciembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/#:~:text=En%202019%2C%20el%20gobierno%20colombiano,Mongabay%20Latam%20y%20Cuesti%20P%20b%20lica>.

¹⁸⁹ Entrevista a ex funcionario, Bogotá, abril 2024.

Un primer paso en esa dirección fue la reformulación formal de la composición, el funcionamiento y la metas del CONALDEF. El articulado que orienta la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, modificó los participantes y las responsabilidades del CONALDEF e incluyó la participación permanente de los Ministerios de Agricultura y de Salud y Protección Social, así como del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación y del Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Así mismo, se modificó el parágrafo 1, que orientaba las acciones operativas y operacionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para contener la deforestación y crímenes ambientales asociados y, en cambio, se estableció la instalación de mesas de trabajo de carácter regional con la participación de comunidades locales.

De igual manera, se le asignó la función de ente articulador junto con los institutos de investigación científica que integran el SINA y la formulación y ejecución de estrategias y acciones de habilitación, recuperación y restauración ecológica. En línea con estas disposiciones del PND, han sido vinculados al CONALDEF la UIAF del Ministerio de Hacienda, la SAE y la DIAN, instituciones que cuentan con información y capacidades estratégicas para la investigación criminal, especialmente para el seguimiento a capitales ilegales y transacciones económicas, con el que se pueden identificar grandes perpetradores. Además, también se ha creado dentro de ese espacio la mesa de derechos humanos para la protección de líderes¹⁹⁰.

La Política de Defensa y Seguridad del nuevo Gobierno, “Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026”, reafirmó la lucha contra la deforestación y las afectaciones sobre el medio ambiente como prioridades del sector de Seguridad y Defensa, pero hizo énfasis en que sus acciones estarían enfocadas específicamente a afectar de manera decisiva a los grupos armados organizados y a los grupos delictivos organizados. Este instrumento incluyó una estrategia específica para la lucha contra la deforestación y una para la lucha contra la explotación ilícita de yacimientos mineros, cada una con disposiciones particulares para el Comando

General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de Policía Nacional.

Finalmente, tanto para la deforestación como para la minería, el Gobierno ha intentado una serie de acercamientos en territorios críticos para construir acuerdos sociales con comunidades y organizaciones de base. En la Amazonía, el Ministerio de Ambiente inició una ronda de diálogos para concertar e implementar medidas no punitivas contra la deforestación (detalles en el siguiente capítulo). Así mismo, dentro de la política de Paz Total, ha introducido los asuntos ambientales como de primer orden en la agenda y también ha ensayado una serie de acuerdos para suspender la minería ilegal. Sin embargo, en relación con la minería, a lo largo de 2022 y 2023 se continuó con la militarización ante el fracaso de la estrategia de diálogo en algunos de esos sitios, entre otras cosas por cierto grado de improvisación y la falta de una metodología robusta de parte del Gobierno y sus aliados políticos. Es ilustrativo de este problema el vaivén entre diálogos, paros armados y operaciones de destrucción de dragas sin impactos visibles sobre la capacidad operativa de las redes criminales en Bajo Cauca antioqueño.

En la actualidad, el Ministerio de Defensa se encuentra adelantando la actualización de la Política Ambiental Interna del Sector Seguridad y Defensa, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, con el fin de “[fortalecer] las capacidades en materia de investigación criminal e inteligencia y la institucionalización de la comunicación, la coordinación y la operación entre las y los comandantes militares y de policía encargados de las unidades para la protección ambiental y las autoridades nacionales, regionales y locales, entre otras acciones estratégicas”¹⁹¹ Además, las organizaciones de la sociedad civil han identificado que el proceso

• • • • •

¹⁹⁰ Dejusticia. Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos. 2024. ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos

¹⁹¹ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana Garantías para la Vida y la Paz. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. 2023. P.3

interno del CONALDEF requiere fortalecer los procesos de rendición de cuentas, con el fin de mejorar los procesos de seguimiento y monitoreo a la gestión del Consejo, sus resultados y sus principales retos¹⁹².

Por otra parte, como lo señala Dejusticia, si bien se constata un cambio de enfoque y táctico militar hacia uno de investigación criminal robusta, continúan desafíos vinculados a definir el rol y alcance del CONALDEF en una política criminal más amplia, y sigue pendiente la reglamentación interna de su operación, así como la construcción de indicadores de seguimiento que orienten las actuaciones institucionales de sus miembros¹⁹³. En relación con este

punto ha surgido, de nuevo, la problemática diferencia entre los indicadores de la Fuerza Pública y de las autoridades judiciales, que dificulta la coordinación de operaciones conjuntas o estimulan operaciones que, como en el caso de Artemisa, tuvieron efectos indeseados¹⁹⁴.

• • • • •

¹⁹² Encuentro Organizaciones de la Sociedad Civil, Bogotá, Marzo 2024.

¹⁹³ Dejusticia. Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos. 2024. [ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos](#)

¹⁹⁴ Encuentro Ministerio Público y FGN, Bogotá, marzo 2024.

Respuestas institucionales específicas a los tres fenómenos macrocriminales

Capítulo

4

4. Respuestas institucionales específicas a los tres fenómenos macrocriminales

4.1. Reacciones a la deforestación en el noroccidente amazónico

Además de confirmar los principales motores de la deforestación ya señalados en reportajes periodísticos, académicos e institucionales, esta investigación arrojó como primera conclusión que comprender la deforestación implica no solo reconocer la gran heterogeneidad de actores que hacen parte de la cadena criminal en cada región, sino también las intersecciones y tensiones entre la política contra la deforestación y otras medidas ambientales, y con programas del sector agrario y los programas contra la producción de drogas y las políticas de paz¹⁹⁵. También quedó en evidencia que, al tiempo que la causa subyacente a la deforestación son las muy limitadas opciones de generación de ingresos para satisfacer necesidades básicas, la cultura de desmonte del bosque que sobresale en algunos puntos de la deforestación coexiste con prácticas arraigadas entre pobladores de cuidado de los bosques.

A pesar de los recientes informes de reducción de la deforestación en la Amazonía¹⁹⁶, en Colombia la región más afectada por la deforestación sigue siendo la Amazonía noroccidental, con un gran impacto en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo¹⁹⁷. Aunque ha habido oscilaciones de importancia de un año a otro en el número de hectáreas deforestadas, el fenómeno sigue avanzando a una tasa muy preocupante. Varias fuentes reportaron una disminución de las cifras de deforestación entre el año 2021 y 2022¹⁹⁸ de un 29,1%, pasando de 174.103 hectáreas en 2021 a 123.715 hectáreas en el año siguiente. En el 2023, por su parte, se reportó una reducción de la deforestación del 36% a nivel nacional (79.256 ha)¹⁹⁹, la cifra más baja en 23 años. Sin embargo, las alertas tempranas del Ministerio de Ambiente, sugieren que la tendencia a la baja se pudo haber revertido en el primer trimestre del año 2024.

Se sabe que, tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, las lógicas de la confrontación armada y la violencia de sus disidencias y de otros grupos armados transitaron del enfrentamiento entre grandes estructuras con dinámicas nacionales, a conflictos locales y focalizados, en los que los grupos tienen formas heterogéneas de interactuar, utilizar la violencia y relacionarse con las comunidades que habitan los territorios²⁰⁰. Como parte de esta nueva dinámica, se ha activado la disputa por el control de áreas de protección ambiental a fin de obtener el control estratégico de ríos, trochas y caminos, así como de una

.....

¹⁹⁵ En estudios posteriores es necesario explorar también las tensiones entre la política contra la deforestación y las políticas de desarrollo local y ordenamiento territorial.

¹⁹⁶ IDEAM – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ideam-MADS). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia-2023 (resumen de resultados). 2023. https://drive.google.com/file/d/1Qr_rgXNO15Lu0xDfaqluFRv4U5p48mFa/view

¹⁹⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022." 12 de julio de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/>

¹⁹⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022." 12 de julio de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/> ; Paz-Cardona, A. "Colombia: se reduce la deforestación en un 29 % en el 2022, pero la cifra sigue siendo "muy inestable". Mongabay. 14 de julio de 2023. <https://es.mongabay.com/2023/07/colombia-se-reduce-la-deforestacion-en-2022-pero-la-cifra-sigue-siendo-muy-inestable/>

¹⁹⁹ Para el 2023, en comparación con el 2022, el 61 % de la pérdida de bosque natural del país ocurrió en la jurisdicción de cinco departamentos: Caquetá (12.647 ha), Guaviare (11.467 ha), Putumayo (10.852 ha), Meta (10.310 ha) y Antioquia (8.139 ha). Caquetá representó el 16% de la pérdida de bosque. En términos de disminución de deforestación, fueron Meta (-13.800 ha), Caquetá (-6.546 ha) y Putumayo (-5.628 ha) los que presentaron las mayores reducciones de pérdida. IDEAM – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ideam-MADS). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia-2023 (resumen de resultados). 2023. https://drive.google.com/file/d/1Qr_rgXNO15Lu0xDfaqluFRv4U5p48mFa/view

²⁰⁰ Mantilla, J., Cajiao, A., Tobo, P. y Muñoz, S. Paz, Violencia y Seguridad. WWF: Documentos estratégicos 2022-2030 [Documento interno]. 2022.

serie de mercados legales e ilegales como los de la ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal, la apropiación y comercialización ilegal de tierras y el tráfico de fauna silvestre²⁰¹. En este nuevo escenario, las disidencias no solo han permitido sino, incluso, auspiciado directamente la deforestación para fortalecerse territorialmente y como parte de su estrategia de negociación en los diálogos de paz con el Gobierno Nacional.

También ha hecho parte de esta reconfiguración territorial la entrada de terratenientes, empresarios y otros actores privados que han impulsado cambios significativos en la cobertura del suelo²⁰², en muchos casos a partir de acuerdos o de la flexibilidad de la regulación por parte de los grupos armados. Estos actores han contratado o coordinado la mano de obra necesaria para abrir los frentes de deforestación. Además, en medio de este nuevo contexto político y territorial, algunos colonos han emprendido de manera individual labores de deforestación con el fin de suplir necesidades básicas y generar algo de ingresos; valga mencionar, sin embargo, que diversas fuentes coinciden en que su contribución a las tasas de deforestación ha sido muy menor²⁰³. Por último, también se ha hecho más evidente en este tiempo la infiltración de las instituciones públicas por organizaciones criminales²⁰⁴ o la participación en las redes criminales de élites políticas con intereses financieros en las actividades legales e ilegales²⁰⁵ que funcionan como motores de la deforestación²⁰⁶.

Dado que en las negociaciones del Gobierno Nacional con actores armados, como el autodenominado Estado Mayor Central (EMC), el tema ambiental es parte fundamental de la agenda, se ha dicho que este grupo ha hecho esfuerzos por regular la deforestación para mejorar su capacidad de negociación dentro de la mesa de diálogo y construir legitimidad a nivel territorial. En esa medida, la reducción de 2022 y 2023, se ha atribuido tanto a la alta pluviosidad de ese año, como a los acuerdos sociales de deforestación y forestería del gobierno de Petro con las comunidades locales, a programas como Conservar Paga y a la política de prohibición de la deforestación impuesta por el EMC a través de cobros y otros actos coactivos²⁰⁷.

De forma similar, los repuntes de deforestación de inicios de 2024, pueden responder a las sequías por el fenómeno de El Niño, a la vez que se ha señalado que es resultado del cambio de posición del EMC frente a la deforestación, quienes buscan marcar los ritmos de negociación con el Gobierno Nacional, de la “coacción significativa” de las disidencias a líderes sociales y de la prohibición a las auto-

Las nuevas lógicas de la confrontación armada han activado la disputa por el control de áreas de protección ambiental a fin de obtener el control de ríos, trochas y caminos y de mercados legales e ilegales

• • • • •

²⁰¹ Parques Cómo Vamos. Informe 2022: Diversidad y territorios para la paz. Editorial Fundación Natura, Bogotá. 2022. <https://parquescomovamos.com/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-2022-PNCV-Libro.pdf>; Mantilla, J., Cajiao, A., Tobo, P. y Muñoz, S. Paz, Violencia y Seguridad. WWF: Documentos estratégicos 2022-2030 [Documento interno]. 2022; Transparencia por Colombia & WWF. Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia. 2022. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/reporte-final-tngr.pdf>

²⁰² Murillo-Sandoval, P.J., et al. No peace for the forest: Rapid, widespread changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. *Global Environmental Change* 69, 102283. 2021.

²⁰³ La Comisión de la Verdad señala que la deforestación ocasionada por los colonos y campesinos en la Amazonía no se realiza en áreas superiores a las 200 hectáreas.

²⁰⁴ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarapé. 2022. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Estas fuentes incluyen dentro de los motores de deforestación de la Amazonía en general, el tráfico de madera pero la colombiana su incidencia es muy marginal.

²⁰⁷ InSight Crime. “Una victoria sobre la deforestación en la Amazonía, por ahora.” 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-victoria-deforestacion-amazonia/>

ridades ambientales de acceder a ciertas zonas, todo esto como una reacción²⁰⁸.

Si bien en julio de 2024 inicia el quinto ciclo de diálogos con el EMC²⁰⁹, el Gobierno de Gustavo Petro se enfrenta nuevamente a los retos que imponen los cambios estacionales y el fenómeno de El Niño, con sequías e incendios que favorecen las quemadas de bosque y las acciones de control de las disidencias²¹⁰.

Aunque el Estado Mayor Central es el actor dominante en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y una parte de Putumayo, su accionar es fragmentado y heterogéneo. En el caso de Guaviare, la FCDS ha señalado que: *“el control de la economía permite fijar normas de control social que fortalecen el dominio territorial de dichos frentes en Guaviare, en una suerte de poder de facto donde se organiza la vida cotidiana de las comunidades a través de sanciones y regulaciones”*²¹¹. Este control ha incluido la colonización coordinada de zonas estratégicas, la restricción de entrada a las autoridades estatales, la concesión de permisos a terratenientes y la alianza con capitales para expandir sus mecanismos de financiación²¹².

En Caquetá, el aumento de la deforestación durante el posacuerdo se ha relacionado con las dinámicas de ganadería extensiva con fines de acaparamiento de tierras a manos de grandes poseedores y terratenientes²¹³. Esto ha generado enormes tensiones entre el Estado, los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, ya que las estrategias para frenar la deforestación se focalizan en estos sujetos, en lugar de centrarse en los financiadores. En contraste con el panorama de Artemisa, durante el cambio de gobierno, existe evidencia de que el EMC ordenó la prohibición de la tala, la quema y la tumba de bosques en sus zonas de influencia en Caquetá, y que esta orden, junto con disposiciones de las Juntas de Acción Comunal para controlar la deforestación y los acuerdos sociales de conservación²¹⁴ entre el Ministerio de Ambiente y las comunidades, contribuyó a la disminución del 31% de la deforestación en el departamento en 2022²¹⁵.

A lo largo de la investigación fue posible identificar también una serie de intersecciones entre la política de drogas,

las de conservación, la política agraria y el aumento de la deforestación. Si bien el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), establecido en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, incluye en dos de sus 13 objetivos una perspectiva ambiental, no establece estrategias, líneas base o metas ambientales concretas que permitan alcanzarlos²¹⁶. La implementación del programa, además, ha tenido rezagos importantes, lo que dejó sin fuentes de ingreso a parte

• • • • •

²⁰⁸ Torrado, S. “La deforestación se dispara, agravada por la salida de las disidencias de Iván Mordisco de la paz total”. 26 de abril de 2024. <https://elpais.com/america-colombia/2024-04-27/la-deforestacion-se-dispara-agravada-por-la-salida-de-las-disidencias-de-ivan-mordisco-de-la-paz-total.html>

²⁰⁹ Cabe resaltar que el autodenominado Estado Mayor Central se ha fraccionado y solo algunas facciones se encuentran en las mesas de diálogo con el Gobierno Nacional.

²¹⁰ Torrado, S. “Las disidencias amenazan el hito histórico de Petro en la lucha contra la deforestación”. 08 de julio de 2024. <https://elpais.com/america-colombia/2024-07-09/las-disidencias-amenazan-el-hito-historico-de-petro-en-la-lucha-contra-la-deforestacion.html>

²¹¹ Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare. 2024. P.26 <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2024/06/ganaderia-como-motor-de-deforestacion-condiciones-habilitantes-y-dinamicas-territoriales-en-el-guaviare-paginas.pdf>

²¹² Estas “alianzas” se entienden como los permisos o restricciones a la entrada de terratenientes y acaparadores de tierras (Entrevista OSC, Guaviare, 2024).

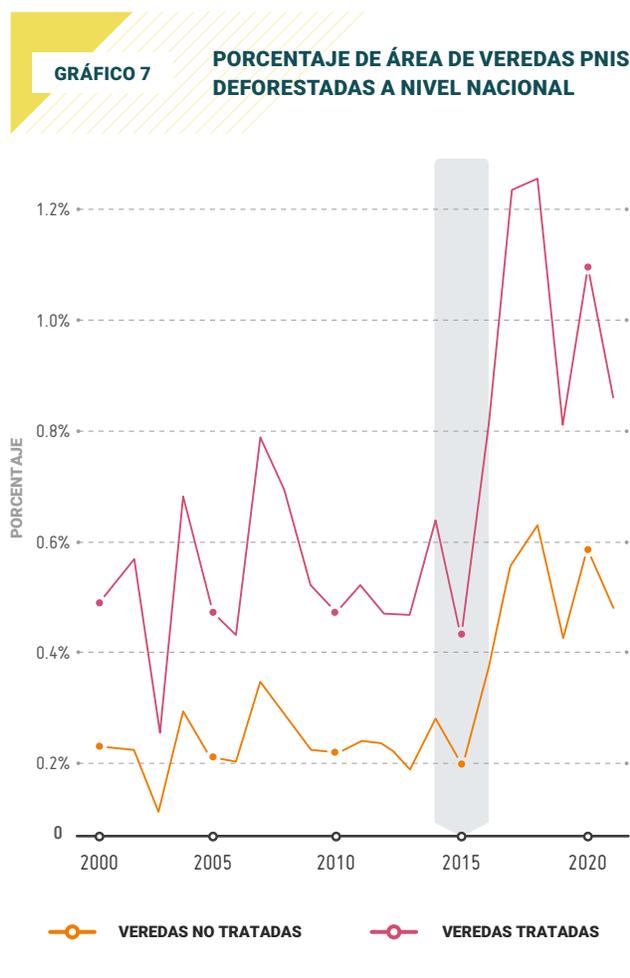
²¹³ Mongabay Latam. “Un posconflicto marcado por la deforestación: el panorama de los bosques amenazados en Colombia”. El Espectador, 2024. <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/posconflicto-marcado-la-deforestacion-panorama-los-bosques-amenazados-colombia/>

²¹⁴ Los acuerdos sociales fueron firmados en Cartagena del Chairá, Caquetá en el 2022 entre el Gobierno y los representantes de núcleos comunales, Juntas de Acción Comunal (JAC), núcleos de desarrollo forestal, mesas de concertación y organizaciones campesinas y étnicas. El objetivo fue concertar acciones para proteger, defender, conservar, recuperar y revitalizar los bosques de la Amazonía. Esto, a través de una transición productiva que fortaleciera la economía forestal, el desarrollo de la paz total, el trabajo de investigación criminal y el establecimiento de las zonas en las que debía intervenir la Fuerza Pública. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). “En menos de 100 días, Minambiente firma primer Acuerdo Social para contener la deforestación”. 14 de noviembre de 2022. <https://www.minambiente.gov.co/en-menos-de-100-dias-minambiente-firma-primer-acuerdo-social-para-contener-la-deforestacion/>. Si bien se debían replicar en otros departamentos, durante los encuentros territoriales de Putumayo y Guaviare los líderes sociales ambientales anunciaron que no se han replicado en dichos departamentos.

²¹⁵ SINCHI. “Deforestación en la Amazonía Colombiana cae 25%”. 2023. <https://sinci.org.co/deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-cae-25>

²¹⁶ Dueñas, C., Mejía, N. y García, N. Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia. 2022. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/597bf931-d547-4ef7-a830-40db9be1d768/content>

de la población cocalera que se acogió a ellos, implicando, en algunos casos, la resiembra de cultivos o la transición a otras economías extractivas (como la minería de oro). En su momento se señaló que el PNIS pudo haber generado un incentivo perverso para el aumento de los cultivos de coca y, como tal, un incentivo a la deforestación. Además, investigadores han encontrado que, tras la firma del Acuerdo de Paz, se presentó un pico en el aumento de la deforestación en las veredas PNIS (Ver Gráfico 7)²¹⁷.



Fuente: Dueñas, C., Mejía, N. y García, N.²¹⁸

Nota: Las veredas PNIS fueron obtenidas a través de la información de inscripción al PNIS de cada beneficiario, con fecha departamento, municipio y vereda donde se encuentra. El grupo de tratamiento está compuesto por 2,524 veredas con beneficiarios del PNIS.

Aunque se ha dicho que esa deforestación en las zonas PNIS ha obedecido, principalmente, a este efecto no deseado del aumento de los cultivos de coca, también es importante tener en consideración que este otro aspecto —el de la deforestación como resultado del incumplimiento de los acuerdos de sustitución— se puede estar sumando a la problemática. También emergió un argumento similar en relación con los programas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), que, por las fallas de diseño e implementación, no han contribuido a contener el fenómeno.

De acuerdo con el Observatorio Amazonía de FCDS, entre 2016 y 2021, en Putumayo se deforestaron 12.471 hectáreas de bosque anualmente²¹⁹. Los puntos más álgidos fueron Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo. En la región, la deforestación ha dado paso a la expansión de pastos con fines ganaderos agroindustriales, la construcción de infraestructura realizada por actores privados y la expansión de economías de explotación de minerales. En los encuentros regionales se explicó que, ante el incumplimiento de los compromisos del programa, los excultivadores y beneficiarios del PNIS están diversificando sus ingresos a través de la economía ganadera y a la minería de oro. Esto soportaría la tesis de que las dificultades en el cumplimiento del programa —junto a la prohibición de sembrar coca y la mayor presencia de Fuerza Pública en las regiones priorizadas— impulsó la diversificación a otras actividades económicas extensivas en búsqueda de diversas fuentes de ingresos (sin que esto implique el abandono de los cultivos de coca). Los cultivos cocaleros hacen parte de una economía dinámica, en tanto permiten fácilmente el tránsito a otras que tienen alto impacto sobre la naturaleza, pero mayor estabilidad y rentabilidad.

• • • • •

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Dueñas, C., Mejía, N. y García, N. Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia. 2022. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/597bf931-d547-4ef7-a830-40db9be1d768/content>

²¹⁹ Las cifras del FCDS provienen del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM.

En Guaviare también quedó en evidencia que, directa e indirectamente, las políticas agrarias de titulación de tierras y de fomento de la producción agropecuaria han influido significativamente en la estructura agraria y a que mantenga la deforestación en los frentes de colonización con la expectativa de recibir un título de propiedad. Por ejemplo, se hizo referencia a la directa contradicción que existe entre la política de adjudicación de tierras y el delito de deforestación.

Un examen de la literatura sobre reforma agraria evidenció que la política de tierras se ha basado en el desmonte (tala o quema de bosque) como uno de los requisitos históricamente exigidos por la autoridad agraria para adjudicar derechos de propiedad sobre baldíos. También se recordó que, en su momento, los gobiernos incentivaron la colonización espontánea y administraron procesos dirigidos por fuera de la frontera agrícola, y que los programas para el apoyo productivo también han promovido con frecuencia reemplazar el bosque por pastos o cultivos. En esa medida, ciertos sectores campesinos perciben el delito de deforestación como un viraje brusco e injusto, pues se castiga penalmente lo que antes se exigía para obtener la propiedad (que, además, en muchos casos, se requiere para recibir apoyos financieros y productivos), evidenciando que las medidas de reforma agraria y de protección ambiental se han construido de forma paralela, desarticulada e incoherente.

Además, se expuso el caso de algunos pobladores que habían iniciado actividades económicas alternativas que implican la tala y la quema, después de que se les incumplieran los acuerdos construidos en el PNIS²²⁰. De acuerdo con las comunidades, ante estas fallas y su condición de vulnerabilidad económica, se produjo un proceso de resiembra en algunos lugares o se iniciaron otras actividades que implican la explotación de recursos naturales. También, como se mencionó previamente, señalaron las fallas en las políticas de PSA²²¹. En particular, indicaron que no existía una caracterización sobre la población beneficiaria

que permitiera la priorización de entrega de bonos de conservación. Implicando dificultades la entrega a medianos deforestadores, población que había incumplido los acuerdos previos de no deforestación y entregando montos demasiado bajos como para sustituir las actividades agropecuarias.

Estas indagaciones confirman que reconocer las causas históricas de un problema estructural como la deforestación en la Amazonía, su relación con los asuntos de justicia agraria y las complejas relaciones que se han configurado entre los diversos actores —locales, privados, estatales y con grupos armados ilegales— es fundamental para abordar su control²²². También muestran que es fundamental articular las políticas de distintos sectores gubernamentales, a fin de evitar mensajes y procesos institucionales contradictorios, así como el tratamiento diferenciado a los actores involucrados en la cadena del fenómeno que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (ver Mapa 1).

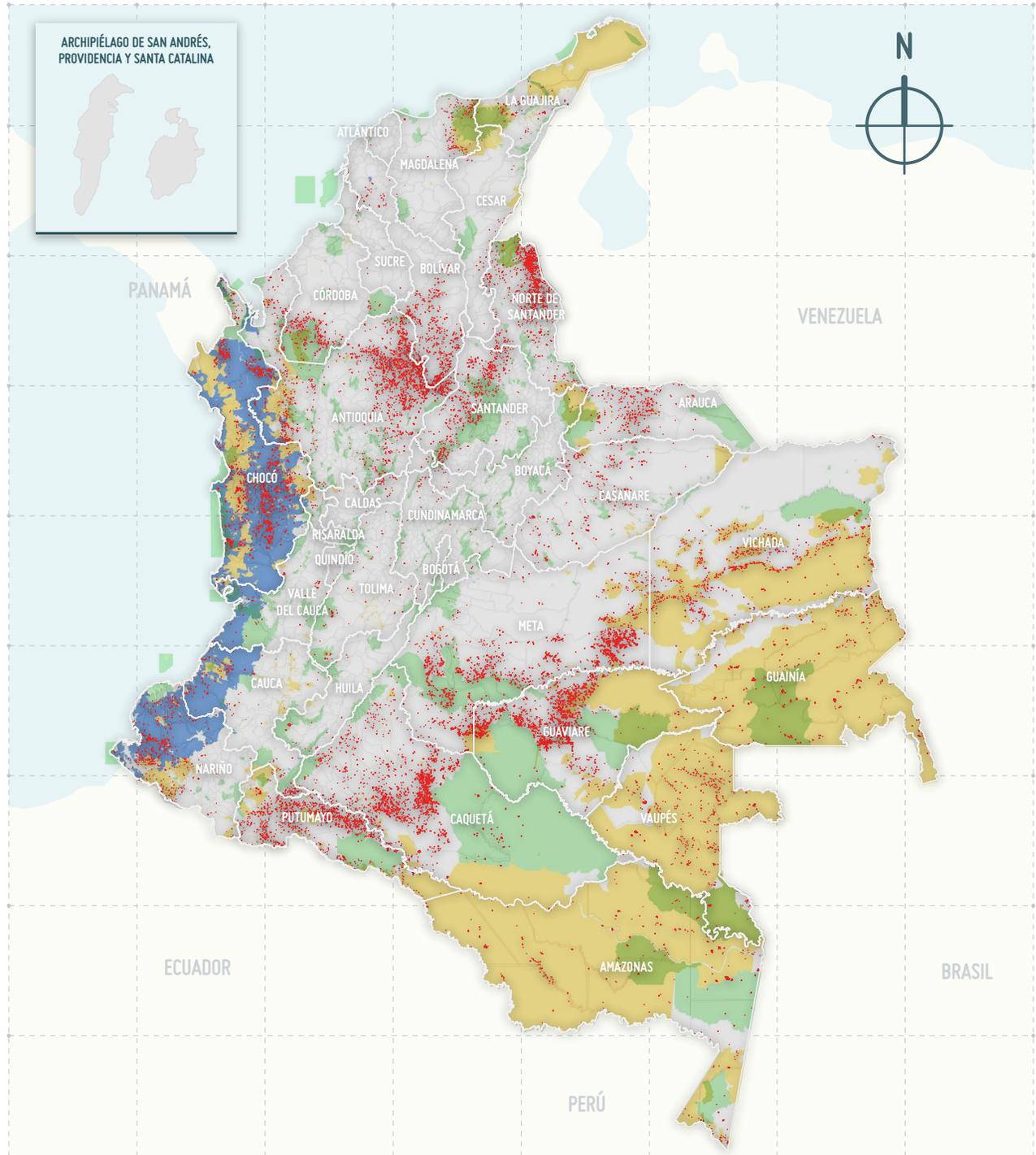
• • • • •

²²⁰ Para ver más estudios sobre el incumplimiento del PNIS: Dejusticia. “Incumplimientos de PNIS afectan a 942 familias en Guaviare”. 2024 <https://www.dejusticia.org/litigation/incumplimientos-del-pnis-afectan-a-942-familias-en-guaviare/>; CESED. Resumen de la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS. Recomendaciones para un Nuevo Programa de Transformación Territorial en Zonas Coccaleras. 2024. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Evaluacion_PNIS_V2_DIAGRAMA-DO_VF.pdf; Del Capitolio al Territorio. ¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año de Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz. 2023. <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaid%3Ausc%3A%3Abd6cd895-0954-38f8-97ef-7020806776f8&viewer%21megaVerb=group-discover>

²²¹ En diciembre de 2023 Dejusticia presentó una acción de tutela por las vulneraciones al debido proceso, la vida digna, la participación, mínimo vital y principios constitucionales asociados a la confianza legítima y principio de buena fe, en el marco de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) para 942 familias campesinas del municipio de Miraflores, Guaviare, en el marco del desarrollo del PNIS. Para ver más estudios sobre el incumplimiento del PNIS: Dejusticia. “Incumplimientos de PNIS afectan a 942 familias en Guaviare”. 2024 <https://www.dejusticia.org/litigation/incumplimientos-del-pnis-afectan-a-942-familias-en-guaviare/>

²²² Dejusticia. Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos. 2024. [ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos](https://www.dejusticia.org/litigation/ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos)

MAPA 1 DEFORESTACIÓN A NIVEL NACIONAL EN 2023



CONVENCIONES MAPA

LÍMITE MUNICIPAL

LÍMITE DEPARTAMENTAL

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

RESGUARDOS INDÍGENAS

CONSEJOS COMUNITARIOS

DEFORESTACIÓN PARA 2023

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Monitoreo de Bosques del IDEAM y MADS, Agencia Nacional de Tierras y Parques Nacionales Naturales. Fecha de corte de los datos: 10 de julio de 2024.

En cuanto a respuestas institucionales frente a la deforestación, en el periodo de posacuerdo con las extintas FARC y las nuevas trayectorias de vinculación a actividades que usan indebidamente los recursos naturales, el Estado colombiano, a través inicialmente del gobierno Santos, se vinculó a la tendencia internacional de militarización para prevenir, combatir y sancionar la deforestación —la “*militarización verde*”— que ha primado en países tropicales de África y Asia²²³ y no puso sus esfuerzos en fortalecer iniciativas que involucraran más decididamente las funciones básicas de las autoridades ambientales, como las relacionados con el poder sancionatorio, y de otras que podrían haber contribuido a prevenir los delitos.

En efecto, en 2015, el gobierno Santos implementó el modelo de las “*Burbujas Ambientales*”, en el que la Fuerza Pública, las alcaldías, las Corporaciones Autónomas Regionales y otras entidades eran convocadas para actuar articuladamente con el fin de intervenir el arco de deforestación de la Amazonía. Sin embargo, según expertos, en la práctica la estrategia se traducía en el desarrollo de reuniones en las que, en lugar de una coordinación interinstitucional, las demás entidades aportaban elementos para planear operaciones militares. Uno de los estudiosos de la deforestación y la acción estatal que fueron consultados, afirmaba en 2023 que las Burbujas consistían en “*trasladar a la Fuerza Pública el cuidado de los bosques que le correspondería a las CAR por ley*”²²⁴. También relató que, entre 2016 y 2018, la FGN se integró a las Burbujas Ambientales con el fin de perseguir penalmente a los responsables de la deforestación²²⁵. No obstante, según ese mismo analista, la consolidación del rol de la Fiscalía dentro de las Burbujas Ambientales fue difícil porque, con excepción del fenómeno de los cultivos ilícitos, las conductas relacionadas con las otras dinámicas criminales eran de difícil encuadre dentro de los tipos penales vigentes en ese momento.

La protección del ambiente como un asunto de seguridad nacional se profundizó durante el gobierno de Iván Duque. El Plan Nacional de Desarrollo de esta administración (2018-2022), calificó la deforestación como uno de los principales retos que enfrentaba el país. Para contrarrestarlo, es-

tableció que la Fuerza Pública tendría un rol clave en el control territorial en áreas de especial importancia ambiental. A mediados de 2019, el Gobierno Nacional socializó lo que denominó el Plan de Operación Mayor Artemisa, que consistiría en escalar la acción militar que se había venido adelantando contra la deforestación con las Burbujas Ambientales, y su componente judicial. De acuerdo con el expresidente Duque, la Operación tenía el objetivo de “*(...) para la hemorragia deforestadora; recuperar nuestra selva tropical, nuestros bosques y (...) [judicializar] a los que están detrás*”²²⁶.

Tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016, el Estado colombiano, inicialmente a través del gobierno Santos, se vinculó a la tendencia internacional de militarización para prevenir, combatir y sancionar la deforestación

• • • • •

²²³ Garzón, J., Riveros, C. y Tobo, P., Fuerzas militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. 2020. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf

²²⁴ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre, mimeo. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

²²⁵ En ese esfuerzo se priorizaron algunos puntos geográficos en los que confluían tres fenómenos socio-ambientales: el asentamiento de población colona en zonas de especial protección ambiental, el cultivo de hoja de coca y la deforestación, que muchas veces precedía las plantaciones de coca. Varios de estos lugares priorizados se ubicaban en los PNN Tinigua y Serranía de la Macarena (Meta) y Cordillera Los Picachos (Caquetá) (LJPC, 2023).

²²⁶ Presidencia de la República. “Con la puesta en marcha de la Campaña ‘Artemisa’, buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: Presidente Duque”. 28 de abril de 2019. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-puesta-marcha-Campana-Artemisa-buscamos-parar-hemorragia-deforestadora-ha-visto-ultimos-anos-pais-Duque.aspx>

Al tiempo que se implementaban estas dos estrategias, aumentó la tasa de deforestación anual. Entre 2015 y 2016, la deforestación a nivel nacional subió un 44%, con una incidencia sumamente significativa en la Amazonía. Entre 2016 y 2017 la tasa nacional de deforestación se redujo al 23% a nivel nacional, pero en la cuenca el aumento fue de más del 50%²²⁷. Durante la vigencia de Artemisa, el país perdió cerca de 700.000 hectáreas de bosque tropical, con una concentración de más del 45% en la Amazonía²²⁸, región en la que se focalizaron los operativos. Así, por ejemplo, de acuerdo con un informe de la FCDS, aunque Artemisa intervino 1.448 hectáreas (21%) del Parque Natural Serranía de la Macarena, en ese mismo periodo la pérdida de bosque en el Parque alcanzó las 6.878 hectáreas; es decir, casi tres veces más que lo intervenido²²⁹. En el Parque Nacional Natural Tinigua, la diferencia entre el territorio recuperado (1.072 hectáreas) y deforestado (8.216 hectáreas) fue aún más amplia²³⁰. Por lo tanto, es incierto en qué medida estas acciones contribuyeron que los índices no aumentaran todavía más.

Entrevistados por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal, durante el 2023, advirtieron que la Operación Artemisa y muchas de las políticas públicas que se han implementado en el pasado para preservar los bosques del piedemonte han contribuido a deteriorar la legitimidad de las autoridades estatales ante varias de las comunidades que los habitan²³¹. Además, la Operación Artemisa fue criticada por la violación de derechos humanos que implicaron los operativos y porque, inicialmente, las operaciones de judicialización se dirigieron a los eslabones más débiles y empobrecidos de la cadena (como cuidanderos, conductores o motosierristas) en lugar de estar orientados a los coordinadores o financiadores de la deforestación²³². También se les consideró deficientes en términos ambientales, entre otras cosas por no contemplar acciones efectivas para restaurar las graves afectaciones ambientales²³³.

En los encuentros territoriales con organizaciones de sociedad civil, se enunciaron fuertes reclamos en estas mismas líneas, especialmente contra la Operación Artemisa y las operaciones posteriores que se hicieron en el marco de la Ley de Delitos Forestales. Además de considerar

excesivo el uso de la fuerza en las operaciones conjuntas de Fuerza Pública y Fiscalía, en múltiples ocasiones se señaló que se les había dado un tratamiento desigual e in-

• • • • •

²²⁷ Monterosa, Heidy. "Hay dos proyectos de Ley contra la deforestación en el Congreso". La República, 2018. <https://www.larepublica.co/economia/hay-dos-proyectos-de-ley-contra-la-deforestacion-en-el-congreso-2762007>

²²⁸ IDEAM. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono — SMBYC. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación. Año 2021. 2021. https://confidencialnoticias.com/wp-content/uploads/2022/07/Memoria_Tecnica2021_v1.1.pdf

²²⁹ Mongabay Latam y Cuestión Pública. "Artemisa: radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia". El Espectador, 2023. <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/artemisa-radiografia-una-operacion-gubernamental-no-freno-la-deforestacion-colombia/>

²³⁰ Medios periodísticos han afirmado que, desde abril de 2019 hasta octubre de 2022, Artemisa tuvo un costo cercano a los \$2.961 millones, el despliegue de 23 mil efectivos de la Fuerza Pública y 21 operaciones. A su vez, el Ministerio de Defensa (2022) reportó como resultado de 19 operativos de Artemisa la intervención 27.043 hectáreas, así como la captura de 116 personas por orden judicial y/o en flagrancia, 53 construcciones, 23 puntos de vía ilegal, 10 puentes en zona de protección natural y 40,87 km2 inhabilitados, la incautación de 13 hieiros para marcas de ganado, 34 motosierras, 18 guadañas, 29 armas incautadas y siete vehículos. Mongabay Latam y Cuestión Pública. Tarazona, D., Parra de Moya, J., "Artemisa: radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia". Mongabay. 05 de diciembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/#:~:text=En%202019%2C%20el%20gobierno%20colombiano,Mongabay%20Latam%20y%20Cuestión%20Pública.>

²³¹ De acuerdo con un entrevistado, tras el inicio de la Operación Artemisa los campesinos empezaron a percibir a los funcionarios de Parques Nacionales, con quienes se había logrado consolidar una relación de confianza tras muchos años de diálogo y trabajo conjunto para contribuir a la conservación, como miembros o aliados de la Fuerza Pública. Esta situación puso en grave riesgo a funcionarios de la entidad, quienes fueron amenazados por grupos armados ilegales con influencia en la región, destruyendo la confianza ganada y poniendo fin a los procesos de diálogo y de acuerdos de conservación relacionados con deforestación y sustitución de cultivos de uso ilícito que se venían adelantando.

²³² En varios operativos se presentaron choques entre la Fuerza Pública y habitantes locales, quienes denunciaron la detención arbitraria de líderes comunitarios, la destrucción de infraestructura comunitaria, desplazamientos forzados e incluso homicidios. El Tiempo. "Un muerto y un soldado retenido tras choque entre campesinos y el Ejército". 07 de marzo de 2022. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/un-muerto-y-un-soldado-retenido-tras-choque-entre-campesinos-y-el-ejercito-656557>; y El Espectador. "Las versiones sobre el líder indígena que Fiscalía señala de gran deforestador". 07 de abril de 2022. <https://www.elespectador.com/judicial/las-versiones-sobre-el-lider-indigena-que-fiscalia-senala-de-gran-deforestador/>

²³³ Pese a que el gobierno Duque hablaba de la "recuperación" de hectáreas, que puede ser entendido como despejar o expulsar población ilegalmente asentada en Parques o Zonas de Reserva Forestal (Mongabay y Cuestión Pública 2022), según expertos, la recuperación contemplada en Artemisa no incluyó la idea de la restauración de las graves afectaciones ambientales. Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

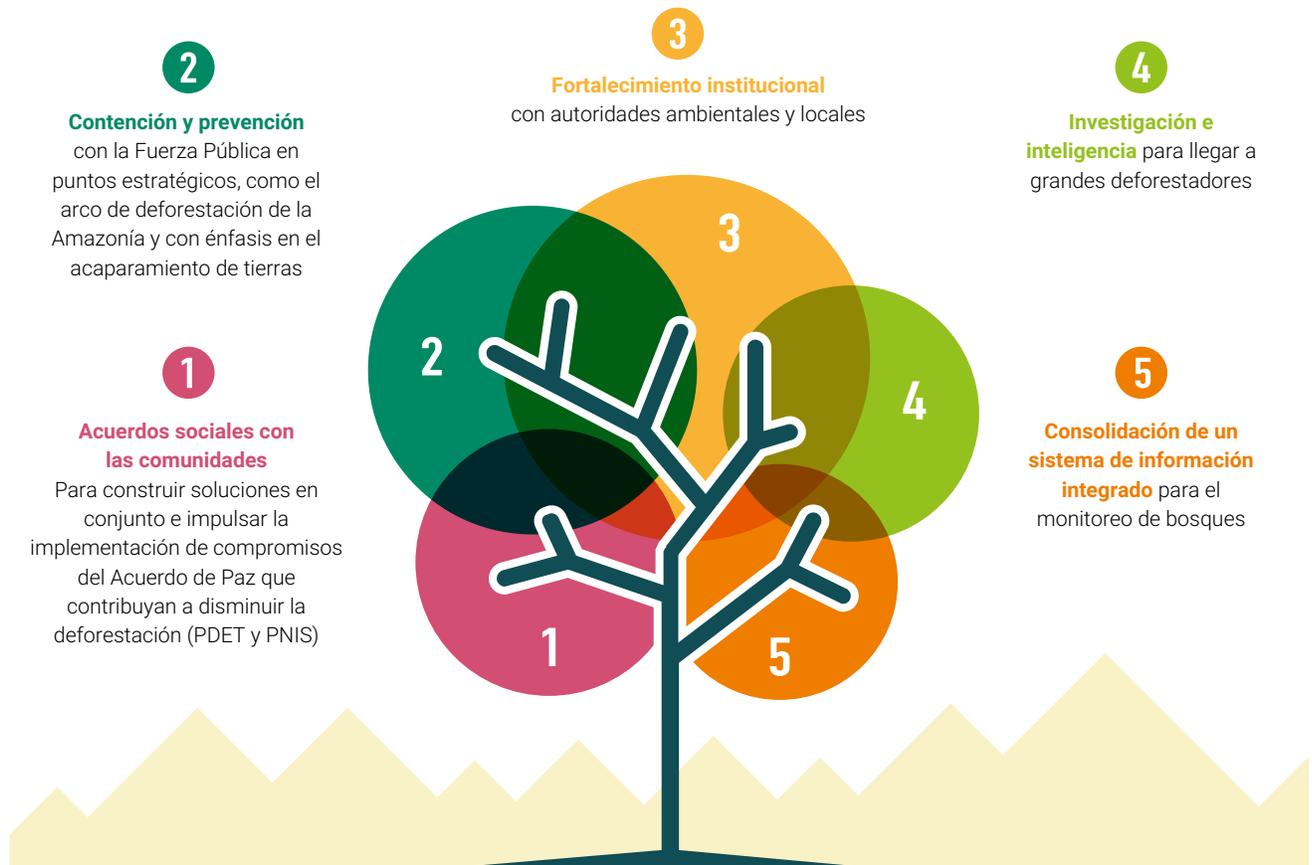
equitativo a las personas judicializadas. Se cuestionó que se hubiera perseguido a pequeños campesinos o jornaleros, sin entrar a considerar su situación de vulnerabilidad, mientras que se dejó de perseguir a políticos y funcionarios que, como era de conocimiento general, impulsaban operaciones de deforestación. En Guaviare, se cuestionó que varios campesinos detenidos continuaran con medida de aseguramiento carcelaria pasados ya varios años, mientras que responsables de grandes operaciones de deforestación recibieron beneficios carcelarios o que sus casos aún no hayan avanzado.

Como se ha evidenciado, el gobierno de Gustavo Petro anunció un cambio en la aproximación de los conflictos socioambientales, en los que ha buscado priorizar el diálogo y la concertación social, así como suspender los operativos de Artemisa²³⁴. Para este fin, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) creó un Plan de Contención de la Deforestación con cinco pilares (ver Gráfico 8).

.....
²³⁴ Durán, A., Muñoz, S. y Tobo, P. Ambiente y seguridad. Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno. 2022. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/ambiente-y-seguridad-los-cambios-de-enfoque-del-nuevo-gobierno>

GRÁFICO 8

PILARES DEL PLAN DE CONTENCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL GOBIERNO PETRO



Dentro del pilar 1 sobre Acuerdos sociales, la ministra ha priorizado al departamento de Caquetá. Allí firmó, en 2022, el primer acuerdo social para contener la deforestación con representantes y líderes de Juntas de Acción Comunal (JAC), organizaciones campesinas y étnicas de la región²³⁵. En 2023, por su parte, firmó con el gobernador electo de Caquetá y los 15 nuevos alcaldes de todo el departamento un acuerdo contra la deforestación²³⁶ en el que, entre otras medidas, se comprometen a incluir en los Planes Municipales de Desarrollo acciones que contribuyan a mitigar la deforestación²³⁷.

Los incentivos económicos para la conservación se contemplan como una de las principales estrategias contra la deforestación, a través del programa “*Conservar Paga*”, que focaliza los departamentos de Caquetá y Guaviare. A su vez, el MADS se encuentra trabajando en 11 Núcleos de Desarrollo Forestal y de la Biodiversidad con el fin de promover la economía forestal comunitaria, acciones de restauración de los ecosistemas, educación ambiental y reconversión productiva en Putumayo, Meta, Caquetá y Guaviare²³⁸.

Respecto al papel de la Fuerza Pública, la ministra de Ambiente ha sido enfática en que los operativos estarán dirigidos a los grandes deforestadores, así como a los denominados “*terratenientes fantasmas*”²³⁹. Para ello, se han desarrollado operativos coordinados entre la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental (DICAR) de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación contra actividades de deforestación y minería ilegal lideradas por estructuras de delincuencia organizada en Parques Nacionales Naturales del país²⁴⁰. Para el cierre de 2023, el Ministerio de Defensa reportó un aumento de 82% de personas capturadas por delitos ambientales (es decir, 3.000 capturas más), así como un incremento de los yacimientos ilegales intervenidos, la incautación de 386 unidades de maquinaria amarilla y 1.115 personas capturadas por explotación ilícita de minerales²⁴¹. Para enero de 2024, además, el MADS ya había anunciado al menos tres operativos contra organizaciones criminales y la inversión de miles de millones de pesos para fortalecer labores de inteligencia²⁴².

Esto muestra que, aún dentro de un panorama de cambio y giro institucional, la participación de la Fuerza Pública en la protección ambiental sigue siendo un factor relevante en la política ambiental del Gobierno Nacional, no solo por su papel como policía judicial en los casos de delitos ambientales, sino porque cuenta con una capacidad operativa que le permite intervenir en áreas remotas y de difícil acceso.

• • • • •

²³⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (14 de noviembre de 2022). En menos de 100 días, Minambiente firma primer Acuerdo Social para contener la deforestación. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/en-menos-de-100-dias-minambiente-firma-primer-acuerdo-social-para-contener-la-deforestacion/>

²³⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “MinAmbiente firma acuerdo histórico contra la deforestación en Caquetá.” 2023. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-firma-acuerdo-historico-contra-la-deforestacion-en-caqueta/>

²³⁷ El balance sobre estos diálogos y acuerdos sociales aún está por verse, pues no han estado exentos de críticas y tensiones, no solo de sectores que consideran que las respuestas del Estado deben ser más agresivas, sino por parte de los mismos sectores que participan en los diálogos que han tenido algunos quiebres recientes, aunque las razones no son del todo claras. Algunos sectores sociales han manifestado que el hecho de que la Ministra Muhammad lleve personalmente los diálogos ha dificultado su fluidez y continuidad, pues el acceso a la Ministra es difícil y no hay claridad sobre quién está delegado para esta labor cuando la Ministra tiene otros temas en la agenda. Sin embargo, otros sectores afirman que los diálogos han contribuido de alguna manera a la reducción de más de 70 mil hectáreas en la Amazonía. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). Éxito de diálogos: Informe. 2023. <https://fcds.org.co/publicaciones/deforestacion-redujo-en-70mil-hectareas/>

²³⁸ El Espectador. “Conservar paga, programa del Gobierno para contener la deforestación en la Amazonía”. 09 de noviembre de 2023. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/conservar-paga-programa-del-gobierno-para-contener-la-deforestacion-en-la-amazonia/>

²³⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). “Minambiente declara la guerra a los terratenientes fantasma detrás de la deforestación”. 25 de febrero de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/ministra-de-ambiente-declara-la-guerra-a-los-terratenientes-fantasma-que-estan-detras-de-la-deforestacion/#:~:text=Guaviare%2C%20de%20febrero%20de,de%20la%20Naci%C3%B3n%20se%20investiguen>

²⁴⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). “Duro golpe a terratenientes fantasma responsables de la deforestación”. 07 de junio de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/duro-golpe-a-terratenientes-fantasma-responsables-de-la-deforestacion/> y Policía Nacional. “Gigantesco operativo contra la extracción ilícita de minerales en los Farallones de Cali”. 20 de diciembre de 2023. <https://www.policia.gov.co/noticia/gigantesco-operativo-contra-extraccion-ilicita-minerales-farallones-cali-0>

²⁴¹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). “Más de 20 años tardará en recuperarse, área de Farallones de Cali afectada por minería ilegal”. 20 de diciembre de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/mas-de-20-anos-tardara-en-recuperarse-area-de-farallones-de-cali-afectada-por-m>

²⁴² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Conaldef refuerza protección a líderes ambientales en la Amazonía”. 12 de enero de 2024. <https://www.minambiente.gov.co/conaldef-refuerza-proteccion-a-lideres-ambientales-en-la-amazonia/>

La conversación ambiental dentro de las mesas de negociación de la Paz Total se convierte en una oportunidad para generar compromisos que contribuyan a prevenir y contener graves afectaciones ambientales generadas en el marco del enfrentamiento armado. Sin embargo, hay que considerar que, para los actores armados, la protección del ambiente, más que un compromiso e interés genuino, es una estrategia de negociación y de legitimidad social.

4.2. Minería ilegal

La minería ilegal aumentó 8% en Colombia durante 2022, afectando 5.139 hectáreas más que en 2021. De las 94.733 hectáreas dedicadas a la minería en Colombia, 69.123 son ilegales, lo cual representa el 73% del área total dedicada a esta actividad. Además, el 49% de la actividad minera se realiza en áreas protegidas —principalmente de reserva forestal— que corresponde a 45.780 hectáreas²⁴³.

Los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba componen, por lo menos, el 82%²⁴⁴ de la minería de aluvión terrestre²⁴⁵, mientras que la minería de aluvión fluvial²⁴⁶ se presenta en la Amazonía y Orinoquía²⁴⁷. En el caso de la Amazonía, para 2023 se identificaban, al menos, cinco puntos críticos de minería de aluvión²⁴⁸. El caso más grave, con serias afectaciones sobre una gran cantidad de centros poblados, ha sido la del río Caquetá; sin embargo, según la Alianza contra la Minería en el Amazonas, se ha reducido por cuenta de acciones judiciales de distinta índole. Dos de los otros casos son de índole transfronterizo. Se trata del caso del río Amazonas, por su contacto con las aguas que descienden del sector de Madredios, en Perú, y del río Pure, en el que se ha registrado explotación minera por cuenta de mineros y dragas de origen brasileño²⁴⁹.

Para Colombia, el marco normativo en torno a este asunto es amplio e involucra diversos sectores. El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energético y el Servicio Geológico Colombiano tienen responsabilidades en la regulación y supervisión de este sector. Por su parte, el Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible, y entidades adscritas a esta cartera, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen la misión de expedir las políticas públicas que promoverán la protección y recuperación (cuando así sea necesario) de los recursos naturales y el medio ambiente del país.

De las 94.733 hectáreas dedicadas a la minería en Colombia, 69.123 son ilegales, lo cual representa el 73% del área total dedicada a esta actividad

• • • • •

²⁴³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota. 2022. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Alucion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP.pdf

²⁴⁴ Hasta septiembre de 2021, 1.905 solicitudes, de las cuales Antioquia concentra el 78%, Chocó el 17% y Córdoba el 5%. De las 1.905 solicitudes, el 58% hacen parte de la mediana minería, el 24% de gran minería y el 8% restante de pequeña minería (Indepaz Heinrich Boll Stiftung, 2023).

²⁴⁵ La minería de aluvión terrestre implica la excavación de estanques que luego se llenan parcialmente con agua y material excavado para formar una suspensión de suelo utilizada para lavar el mineral.

²⁴⁶ La primera etapa en la minería de oro aluvial, es decir, del oro que se encuentra debajo de la superficie de ríos y arroyos, es tomar el material dragado del lecho del río y separar la pequeña fracción de arena (donde se encuentra el oro) de la fracción mineral más grande.

²⁴⁷ Cortés, I. y Cabezas, J. Aparatos organizados del poder en la economía del oro. 2023. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Informe-ORO-Boll-2023.pdf>

²⁴⁸ Entrevista, exfuncionario Parques Nacionales Naturales, abril de 2024. Ver también LABJPC 2023.

²⁴⁹ Un tercer caso fronterizo es el del río Apaporis en la frontera con Brasil, en el que ha habido varios ciclos de extracción ilegal de oro en el que han participado mineros y transportadores de ese país. Más recientemente una empresa canadiense intentó constituir un título minero que finalmente fue declarado como violatorio de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en cuyo territorio planeaba adelantarse el proyecto.

Frente a este fenómeno, el Gobierno Nacional ha asegurado que su objetivo es avanzar en la caracterización integral de la pequeña y mediana minería para su formalización. Para esto, propuso un “*pacto social y político*” que incluye un Distrito Minero y un plan de formalización para los mineros de la región²⁵⁰. De esta manera, la formalización minera se posiciona como una de las principales estrategias del Ejecutivo para combatir la minería ilegal.

El Plan de Legalización y Formalización Minera —publicado en abril de 2023— tiene como objetivo central establecer e implementar acciones sistemáticas y organizadas para garantizar el acceso a la formalización de la pequeña minería, con base en las figuras legales existentes, propendiendo por dignificar la práctica minera y mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios; superar los obstáculos y brechas para la regularización; la sustentabilidad ambiental, social y la rentabilidad económica; y fortalecer las cadenas productivas y de valor mediante un mayor y mejor involucramiento del Estado²⁵¹.

El Plan cuenta con una serie de datos claves para comprender el estado actual de estos procesos y conocer la forma como el actual Gobierno busca fortalecerlo. Dicho plan señala que hay 27.767 pequeños mineros regularizados a abril 2023 (Ver Tabla I del Anexo 2) y una tendencia hacia la formalización, pues se estima que 12.626 mineros se encuentran en tránsito hacia ella (Ver Tabla II del Anexo 2). A su vez, los mineros con vocación de regularización suman 7.699 a corte de 31 de diciembre de 2022. Partiendo de este panorama, el Plan plantea desafíos como la débil confianza en las instituciones, las condiciones de los territorios que obstaculizan la formalización, la incertidumbre sobre la compatibilidad de la actividad minera con zonas ambientalmente protegidas, la ausencia de un enfoque diferencial para la formalización, la falta de información oficial actualizada para identificar a los mineros susceptibles de formalización, y desafíos para identificar áreas libres para la formalización²⁵².

Más allá de contar con un permiso o cumplir con la normatividad vigente en esta materia, el aprovechamiento de las actividades mineras por parte de grupos armados ilegales

para nutrir sus rentas ilícitas está ligado, entre otras razones, a la informalidad del sector y al consecuente beneficio de estos vacíos por parte de la criminalidad. Por esto, muchas otras autoridades juegan un papel relevante en el despliegue institucional para contrarrestar este fenómeno. El Ministerio de Minas y Energía y el Código de Minería de Colombia (Ley 685 de 2001), por ejemplo, establecen el marco legal a través del cual se pueden realizar exploraciones y explotaciones mineras. Así mismo, en su artículo 165 define una serie de mecanismos para legalizar la minería artesanal. También define el aprovechamiento ilícito de los recursos mineros como el “*beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero*” (art. 160).

Un tema complementario y asociado al regulatorio y de reconversión económica, son las moratorias mineras. Este tuvo su auge en el gobierno Santos²⁵³ y se valoró para la Amazonía, sin resultados exitosos. Sin embargo, es una figura que permite analizar la viabilidad de continuar o no realizando exploraciones y explotaciones mineras en ecosistemas claves como la Amazonía. En su primer momento,



²⁵⁰ Presidencia de la República. “Gobierno propone distrito minero y plan de formalización para superar paro en Antioquia”. 09 de marzo de 2023. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-propone-distrito-minero-y-plan-de-formalizacion-para-superar-paro-en-Antioquia-230309.aspx>

²⁵¹ Se establecen además cinco objetivos específicos, de los cuales se desprenden ejes y líneas de acción: a. Plantear un enfoque diferenciado que contenga alternativas y condiciones ajustadas para la formalización de la pequeña minería. b. Promover el ajuste y desarrollo de procedimientos que permitan la simplificación de los trámites que adelanten los mineros de pequeña escala en sus procesos de formalización ante las autoridades mineras y ambientales. c. Fortalecer la articulación entre las autoridades ambientales, mineras, así como los demás actores en el territorio, en pro de la formalización de la actividad minera de pequeña escala. d. Fortalecer el acompañamiento en la identificación y trámite de los mecanismos de acceso a la legalidad (ambiental y minera) a los mineros de pequeña escala, según sus particularidades. e. Establecer roles y responsabilidades para las instituciones nacionales y locales que participan de los procesos de formalización en el marco de sus competencias.

²⁵² Ministerio de Minas y Energía. Plan único de legalización y formalización minera. Ley 2250 de 2022 artículo 5. 2023. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10010/Plan-unico-legalizaci%C3%B3n-y-formalizacion-minera-2023.pdf>

²⁵³ Noticia del 2012 sobre este tema: <https://especiales.semana.com/especiales/riomas20/presidente-santos-anuncia-una-moratoria-para-la-mineria-en-la-amazonia-y-en-el-choco.html>

la moratoria minera implica revisar la situación de la cuenca ecosistema por efecto de las actividades mineras legales e ilegales y, a partir de ese conocimiento, valorar si es pertinente otorgar más títulos mineros.

A finales de 2023 se publicaron dos instrumentos claves para controlar y erradicar la minería ilegal. El primero es el Plan de Acción Nacional sobre Mercurio en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (PAN) que reemplaza el Plan Único Nacional de Mercurio. Este plan establece el panorama nacional de la minería artesanal y de pequeña escala y su conexión con el mercurio. Se realizó considerando las directrices y lineamientos del Convenio de Minamata y apuesta por transversalizar la gestión del conocimiento y los enfoques de derechos humanos, género y diferencial. (ver Gráfico 9).

Los países amazónicos no producen mercurio a niveles significativos y, por lo tanto, dependen de las importaciones del metal. Según una investigación de Insight Crime,

Bolivia se ha posicionado en los últimos años como el primer o segundo mayor importador de mercurio a nivel global, con cerca de 1.100 toneladas del metal importado entre 2016 y 2021²⁵⁴. Como centro de importación del mercurio, este país contribuye no solo a la minería de oro en su territorio, sino también a la minería en Brasil y Perú. A pesar de este dato, en general, la cantidad de mercurio importado y las rutas por las que entra en cada país son poco conocidas y se consolida como la mayor dificultad para cumplir con el Convenio de Minamata²⁵⁵.

• • • • •

²⁵⁴ Ramírez, M. El tóxico comercio del mercurio. 2024. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/toxico-comercio-mercurio/#:~:text=Un%20informe%20conjunto%20respaldado%20por,de%20mercurio%20importadas%20de%20a%C3%B1o>.

²⁵⁵ Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. “Estudio proporcionará una visión regional de la situación de la contaminación por mercurio en la Cuenca Amazónica”. 2023. <https://otca.org/estudio-proporcionara-una-vision-regional-de-la-situacion-de-la-contaminacion-por-mercurio-en-la-cuenca-del-amazonas/>

GRÁFICO 9

CARACTERIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MERCURIO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA (PAN)

OBJETIVO:

Colombia en 2026 ha implementado procesos para la generación, uso y apropiación social del conocimiento sobre las particularidades técnicas, económicas, ambientales, culturales, de salud humana y sociales de los territorios, lo que le permite adelantar la formalización, la modernización y el fortalecimiento organizacional, técnico y tecnológico sin el uso de mercurio y sus compuestos para la MAPE de oro, con una gestión minero-ambiental y social de impactos reducidos en el ambiente y la salud.

ESTRUCTURA:

El Plan de Acción (PAN) cuenta con 8 secciones:

- Panorama Nacional de la Minería Artesanal y de pequeña escala
- Finalidad, objetivo y metas nacionales
- Actividades iniciales
- Estrategias de ejecución
- Plan de implementación
- Plan de Procedimiento, seguimiento y control
- Anexos y bibliografía

(*) Elaborado conforme el artículo 7, anexo C Convenio Minamata.

PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

ESTRATEGIAS:

- E1.** Eliminación de peores prácticas
- E2.** Formalización, legalización y reconversión
- E3.** Reducción de emisiones, liberaciones y riesgos de exposición
- E4.** Gestión del comercio ilegal y contrabando de mercurio
- E5.** Contra explotación ilícita
- E6.** Participación de los grupos de interés
- E7.** Apropiación social de conocimiento
- E8.** Género, trabajo infantil y DDHH
- E9.** Salud pública

INSTITUCIONALIDAD:

Comité Gerencial (13 miembros): seguimiento al cumplimiento, Presidencia, Viceministerio / Ministerio Minas. Cuenta con representación ONGs.

Comité Técnico (23 miembros): articulación del PAN con otros planes y diseñar la estrategia de seguimiento.

Mesas Técnicas (9): seguimiento de las estrategias, la persona que lidera la estrategia debe liderar la mesa.

SOBRE MERCURIO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA 2023

Por su parte, la Circular 09 del 5 de julio de 2023 de la Procuraduría General de la Nación, alerta sobre la problemática de la explotación ilícita de minerales en la Amazonía, que pone en riesgo la garantía de derechos de los pueblos indígenas y la preservación de las áreas protegidas. Esta circular prioriza, entre otras, la situación de minería ilegal en el Parque Nacional Río Pure²⁵⁶ (ver Gráfico 10).

El Estado también ha desarrollado capacidades propias en el sector defensa para atacar la criminalidad organizada en torno a actividades mineras ilícitas que han afectado gravemente los activos naturales del país, así como a las comunidades que habitan estos territorios. Estas actividades se han concentrado en incautar y destruir la maquinaria amarilla utilizada por estos grupos criminales para la extracción ilícita de oro, y neutralizar objetivos de alto valor de estas agrupaciones. Las operaciones se caracterizan por ser conjuntas; es decir, que participan dos o más

instituciones de la Fuerza Pública colombiana (usualmente el Ejército Nacional y la Policía Nacional que, en determinados casos, demandan el apoyo de la Armada Nacional de Colombia y la Fuerza Aeroespacial Colombiana), e interinstitucional, en la que se requiere el despliegue de autoridades civiles como la Fiscalía General de la Nación y Parques Nacionales Naturales, etc. Una de estas estrategias fue la “Operación Farallones”²⁵⁷.

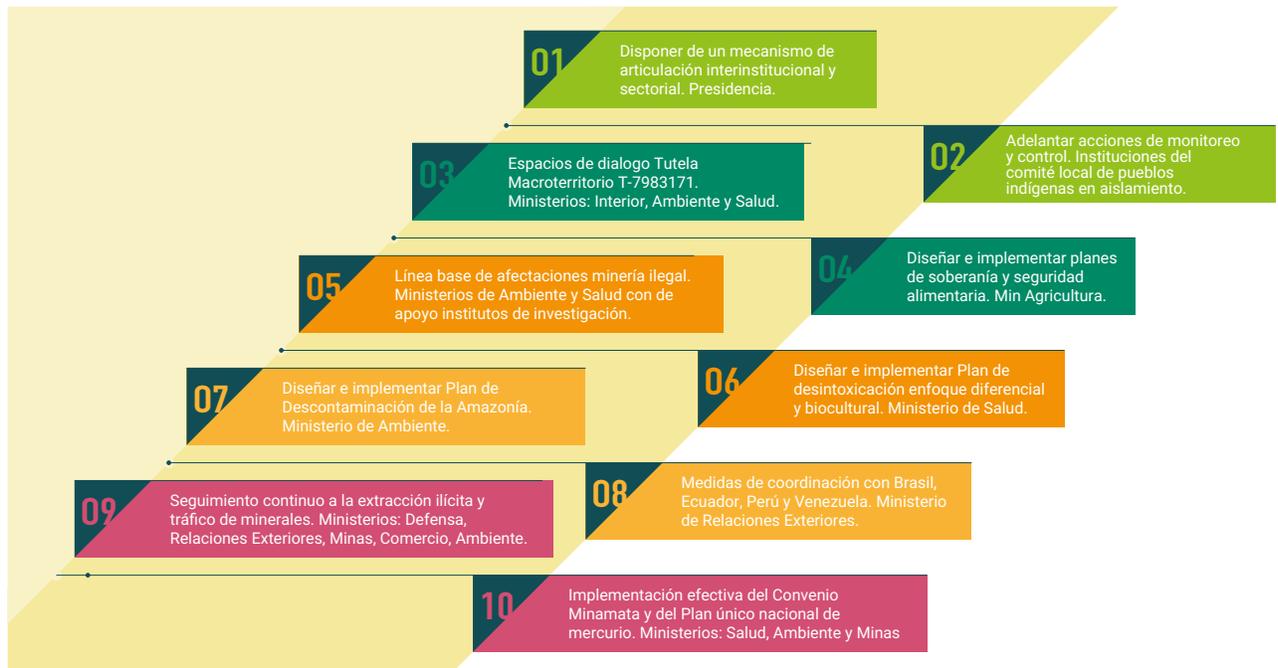
• • • • •

²⁵⁶ La Circular cita el siguiente artículo de Mongabay que describe el problema de minería ilegal en el río Puré. Puentes, P. “Un pueblo flotando”: la minería ilegal crece en el río Puré y afecta a los pueblos aislados. 17 de noviembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/11/mineria-ilegal-crece-en-el-río-pure-y-afecta-a-los-pueblos-aislados-en-colombia/>

²⁵⁷ Policía Nacional. “Gigantesco operativo contra la extracción ilícita de minerales en los Farallones de Cali”. 20 de diciembre de 2023. <https://www.policia.gov.co/noticia/gigantesco-operativo-contra-extraccion-ilicita-minerales-farallones-cali-0>

GRÁFICO 10

DISPOSICIONES DE LA CIRCULAR 09/2023 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN



Fuente: Elaboración propia. Mauricio Madrigal, insumo de trabajo. 2024.

También se han realizado ejercicios combinados contra la extracción ilícita de yacimientos mineros con autoridades de Brasil y cuyo territorio priorizado es la cuenca amazónica²⁵⁸. Mientras el Plan Artemisa estuvo activo en el país, las Fuerzas Militares reportaron incautación y destrucción de maquinaria amarilla, y las judicializaciones de individuos por delitos de extracción ilícita de yacimientos mineros²⁵⁹ ²⁶⁰. Sin embargo, un entrevistado de alto nivel de la Fiscalía señaló que, con alguna frecuencia, no se han cumplido los protocolos para inhabilitar las dragas o dragones por completo, lo que ha permitido que sean reparadas y puedan reanudar actividades rápidamente²⁶¹ (ver Mapa 2 y 3).

Desde hace varios años diversos actores armados muestran un interés creciente por beneficiarse de los ingresos de esta economía ilegal. Si bien este panorama no es nuevo, la tendencia reciente indica que es cada vez más amplio el margen de control de los grupos armados ilegales sobre esta economía, en la medida en que buscan diversificar sus fuentes de financiación. También, sobre todo, debido a su alta rentabilidad, ya que el precio del oro pasó de los 1500 USD/oz en 2019 a 2400 USD/oz en 2024, con una tendencia sostenida al aumento²⁶². La especialización de la Fuerza Pública para atacar este fenómeno asociado a complejas dinámicas de criminalidad en Colombia es tal que el Ejército Nacional cuenta con una Brigada Contra la Minería Ilegal, y la Policía Nacional cuenta con grupos especiales en la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental y grupos tácticos específicos como los Comando GOER.

Para la persecución penal de la minería ilegal de oro se cuenta con especialistas y otras capacidades instaladas desde hace ya varios años, lo que le ha permitido a la Fiscalía concluir macro casos de gran relevancia, entre ellos uno que involucró redes en el medio oriente. Hasta 2019, los macro casos exitosos del Eje Temático de Medio Ambiente—el grupo especializado que pertenecía a la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos de la FGN, y que precedió a la creación de la Dirección Especializada para los Delitos Ambientales— eran de minería y corrupción. Sin embargo, se presentaban quejas de so-

riedad civil y de la Procuraduría General de la Nación, Delegada para Asuntos Ambientales, por cuenta del impulso y acciones por parte de la Fiscalía en casos de gran impacto ambiental. Además, en cuanto a la disuasión e inhabilitación que en teoría logra la acción penal, los entrevistados manifestaron que era usual que los jueces dieran casa por cárcel a mineros que viven en las mismas balsas o ribera del río minado²⁶³.

**Cada vez es más
amplio el margen de
control de los grupos
armados ilegales
sobre la minería ilegal,
sobre todo, por su alta
rentabilidad**

.....

²⁵⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Primera operación binacional contra la minería ilegal en la Amazonía deja grandes resultados". 6 de diciembre de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/primer-operacion-binacional-contra-la-mineria-ilegal-en-la-amazonia-deja-grandes-resultados/>

²⁵⁹ Armada de Colombia. (9 de abril de 2022). En el marco del Plan Artemisa, Fuerzas Militares asestan duro golpe contra la minería ilegal en Antioquia. Obtenido de <https://www.armada.mil.co/es/content/en-marco-del-plan-artemisa-fuerzas-militares-asestan-duro-golpe-contra-mineria-ilegal-en>

²⁶⁰ Fuerza Aeroespacial Colombiana. (10 de julio de 2022). Operaciones de la Fuerza Pública contra minería ilegal, debilitan finanzas del Clan del Golfo en Antioquia. Obtenido de <https://www.fac.mil.co/es/noticias/operaciones-de-la-fuerza-publica-contra-mineria-ilegal-debilitan-finanzas-del-clan-del>

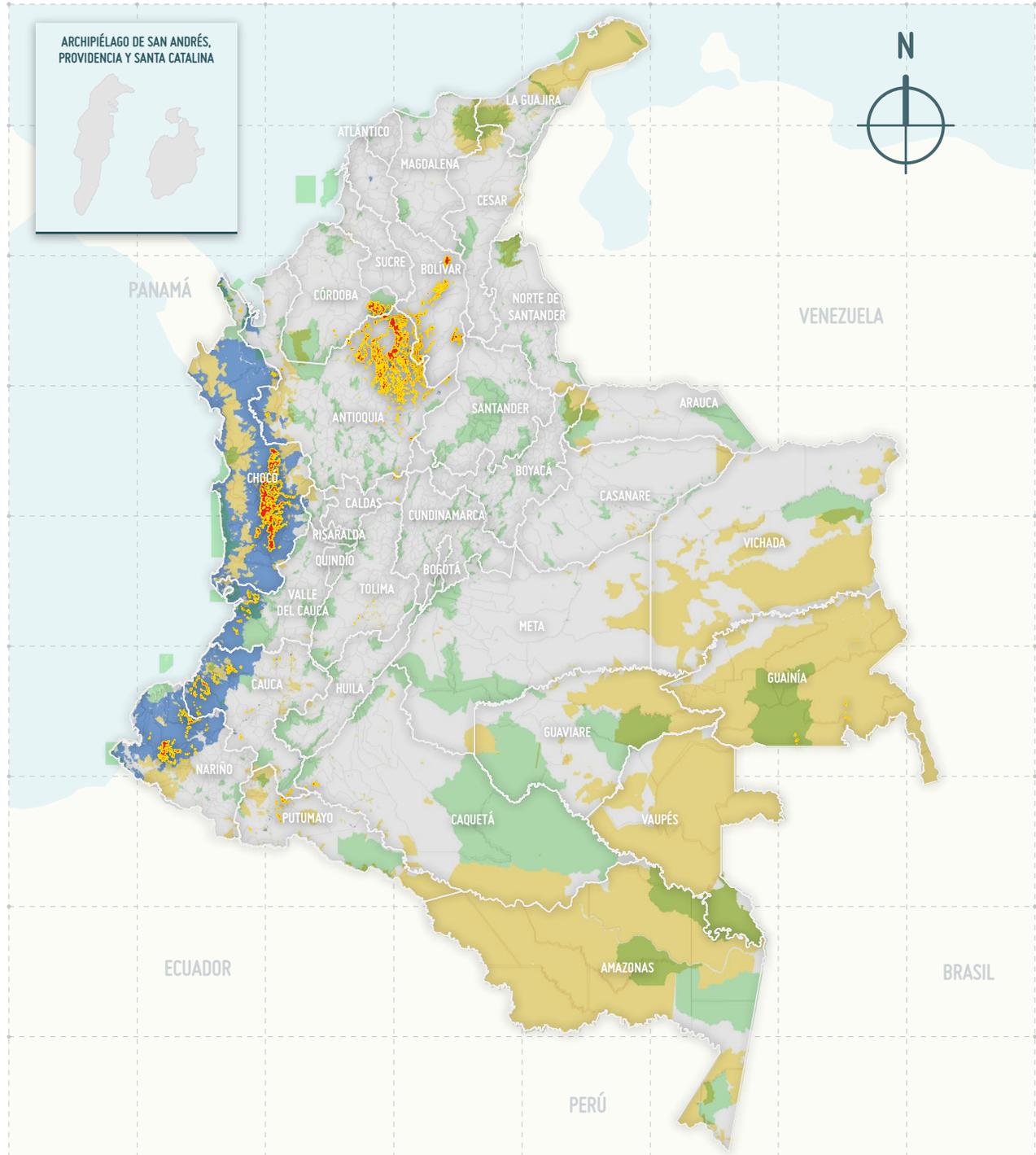
²⁶¹ Entrevista, exfuncionario FGN, Bogotá, mayo 2024.

²⁶² Gold Price. 10 Year Gold Price in USD/oz. 2024. <https://goldprice.org/gold-price-history.html>

²⁶³ Laboratorio de Justicia y Política Criminal -LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

MAPA 2

EVIDENCIA NACIONAL DE EXPLOTACIÓN DE ORO DE ALUVIÓN EN 2022



CONVENCIONES MAPA

■ LÍMITE MUNICIPAL

□ LÍMITE DEPARTAMENTAL



ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS



CONSEJOS COMUNITARIOS



RESGUARDOS INDÍGENAS



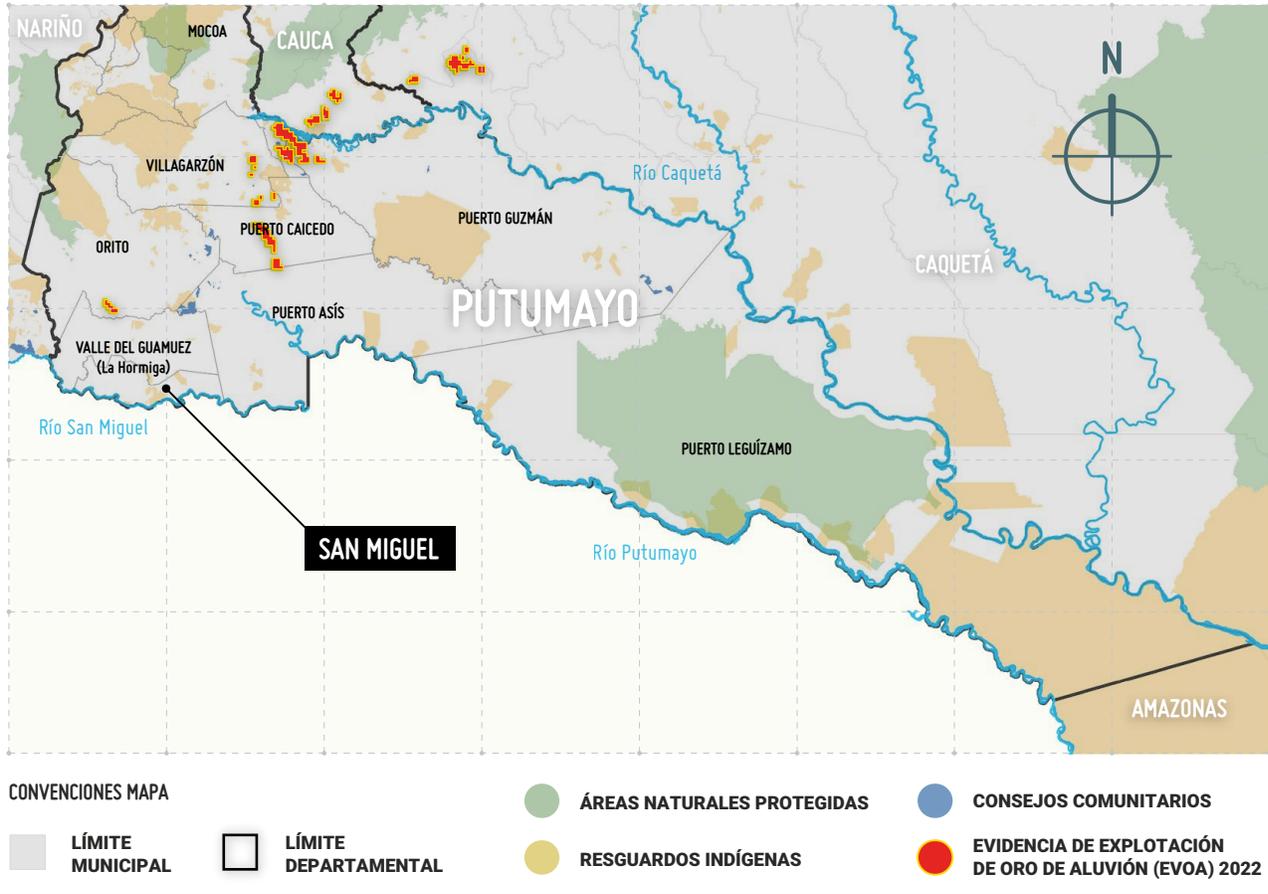
EVIDENCIA DE EXPLOTACIÓN DE ORO DE ALUVIÓN (EVOA) 2022

Fuente: Elaboración propia con datos de la Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).

Nota: El EVOA (Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión) es una metodología de análisis que usa herramientas de percepción remota, análisis geográficos, integración de información oficial de autorizaciones y validación (metodologías cuantitativas y cualitativas, cartografía social) desarrollado por la oficina de la UNODC para el Ministerio de Minas y Energía, con el objetivo de monitorear anualmente la explotación ilícita de oro, actividad de extracción que se realiza de manera ilegal o sin cumplir con las regulaciones y normas establecidas por las autoridades gubernamentales.

MAPA 3

EVIDENCIA NACIONAL DE EXPLOTACIÓN DE ORO DE ALUVIÓN EN PUTUMAYO EN 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).

Nota: El EVOA (Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión) es una metodología de análisis que usa herramientas de percepción remota, análisis geográficos, integración de información oficial de autorizaciones y validación (metodologías cuantitativas y cualitativas, cartografía social) desarrollado por la oficina de la UNODC para el Ministerio de Minas y Energía, con el objetivo de monitorear anualmente la explotación ilícita de oro, actividad de extracción que se realiza de manera ilegal o sin cumplir con las regulaciones y normas establecidas por las autoridades gubernamentales.

Como se mencionó, la Ley 2111 de 2021 introdujo una serie de modificaciones al Código Penal y al Código Procesal Penal que se espera que impacten la investigación de las conductas de minería ilegal. El nuevo artículo 332 establece una pena de prisión de 32 a 144 meses y una multa de 133.33 a 50.000 salarios mínimos legales vigentes a quien, sin permiso o en incumplimiento de la norma, “explote, explore o extraiga yacimientos de arena, material pétreo o de arrastre de cauces y orillas de los ríos, generando graves afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales del país”.

De acuerdo con entrevistas del 2023, aunque hay un buen equipo de funcionarios para investigar estos delitos en la Fiscalía, hasta hace poco la entidad se apoyaba con frecuencia en Parques Nacionales para recoger pruebas²⁶⁴. Además, se siguen enfrentando algunos problemas prácticos en relación con los precursores utilizados en la minería ilegal, su comercialización y la contaminación que generan.

²⁶⁴ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023

Se destacan el mercurio y el cianuro, frente a los cuales no hay medidas ni protocolos seguros de disposición cuando son incautados por las autoridades. Además, hace falta investigar y judicializar la cadena de comercialización de estos insumos, así como monitorear el suministro de gasolina que se utiliza para las dragas y demás maquinaria amarilla.

A corte de marzo de 2022, 187 títulos mineros estaban activos en la región de la Amazonía colombiana, la mayoría de ellos en Putumayo y Caquetá²⁶⁵. Por ello, las organizaciones étnicas y campesinas cuestionan que el Estado persiga la minería ilegal, pero otorgue permisos para la exploración y explotación de minerales a manos de privados y de transnacionales. En Putumayo, por ejemplo, se están ampliando los títulos para la extracción de cobre debido a la función que cumple el material en la transición energética²⁶⁶. Las organizaciones ambientales y sociales de la región hacen un llamado a cuestionar el modelo de desarrollo extractivista, en concordancia con la agenda y el discurso ambiental global y nacional, así como a perseguir con el mismo fervor que la minería ilegal a la explotación de recursos naturales que ocasionan impactos ambientales significativos a gran escala, aunque se hagan dentro de lo que se considera legal²⁶⁷.

4.3. Tráfico de especies de vida silvestre

El fenómeno macro criminal del tráfico de especies silvestres en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo: desde una oleada de explotación por farmacéuticas en los ochenta hasta un renovado interés global en la pérdida de biodiversidad y sus implicaciones sanitarias en la actualidad²⁶⁸. Pese a ello, y aunque el tráfico de vida silvestre es un negocio multimillonario y de alcance transnacional²⁶⁹, este fenómeno no ha despertado suficiente interés entre las entidades estatales, al menos hasta hace poco tiempo.

Por esa misma razón, son escasos los estudios o diagnósticos del fenómeno en Colombia, con excepción del trabajo The Wildlife Conservation Society (WCS) y de WWF. En

2022, WCS publicó un estudio sobre tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en la zona fronteriza de Colombia y Ecuador, y la triple frontera amazónica con Perú y Brasil con base en datos de decomisos de las autoridades ambientales colombianas y revisión de prensa²⁷⁰. WCS encontró que, en la frontera Colombia-Ecuador, los decomisos involucraron sobre todo tortugas vivas de diversas especies, como la charapa y la morrocoy, así como osos perezosos y monos ardillas, y algunas aves como el águila pescadora, mientras que los subproductos más decomisados fueron la carne de boruga, seguida por derivados de reptiles. Estos decomisos ocurrían sobre todo en Puerto Asís y Valle del Guamuez²⁷¹.

Frente a la frontera Amazónica, WCS encontró que la mayoría de los decomisos de animales y subproductos consistió en reptiles, especialmente de tortugas de diversas especies²⁷². En esta frontera, los animales vivos o los subproductos que se logran decomisar algunas veces se transportan junto a estupefacientes y/o armas, lo que indicaría que las organizaciones criminales que participan del mercado del tráfico de especies podrían ser organizaciones con alta capacidad de impacto.

• • • • •

²⁶⁵ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Presiones socioambientales. 2022. https://siatac.co/Documentos/Atlas/psa/05_Atlas_PSA_Sondeo%20Mineria.pdf

²⁶⁶ Ver Mongabay, 2024.

²⁶⁷ Encuentro, Putumayo, Abril de 2024.

²⁶⁸ Laboratorio de Justicia y Política Criminal -LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023. Entre otras fuentes, a partir de entrevista con funcionario de WCS, julio de 2023.

²⁶⁹ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarape, 2022. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

²⁷⁰ WCS. Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia - Ecuador y Colombia - Perú - Brasil entre 2010 y 2018. 2020.

²⁷¹ WCS. "Las partes de la COP-19 toman medidas para garantizar la protección de las tortugas Matamata". 2022. <https://colombia.wcs.org/es-es/WCS-Colombia/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/18332/LAS-PARTES-DE-LA-COP19-DE-LA-CITES-TOMAN-MEDIDAS-PARA-GARANTIZAR-LA-PROTECCION-DE-LAS-TORTUGAS-MATAMATA.aspx>

²⁷² WCS (2020). Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia - Ecuador y Colombia - Perú - Brasil entre 2010 y 2018.

En cuanto al tráfico de tortugas, WCS también encontró que 5.367 tortugas matamata fueron decomisadas entre 2016 y 2018, tan solo en los aeropuertos de Bogotá y Leticia. De acuerdo con entrevistas obtenidas por el LJPC²⁷³, se cree que las tortugas son recolectadas en la Orinoquía y se envían por vía aérea a Bogotá, y luego a Leticia y a Perú, en donde parece haber una creciente demanda interna por este animal para efectos recreativos y desde donde se les reenvía a otros destinos internacionales. Para la época del informe, estas tortugas no estaban en la lista de la CITES, pero entraron en 2022 por una petición conjunta de Colombia, Perú y Ecuador²⁷⁴.

Los análisis de WWF²⁷⁵ indican, por su parte, que algunas de las especies más traficadas en Colombia son el tití gris, el mono nocturno, la tortuga hicotea, la tortuga matamata y el periquito bronceado. También encontraron que, para el año 2021, se logró la incautación de 18.636 animales y 282.147 individuos de flora.

Por último, en esta investigación recibimos reportes de que, en Putumayo, actores locales están vendiendo a cazadores y traficantes las coordenadas en las que mueven animales para los que existe demanda en el mercado negro. Si bien resta mucho por investigar sobre las cadenas criminales del tráfico de vida silvestre en el país, casos como el conocido recientemente sobre Fernando Rodríguez Mondragón, hijo del difunto jefe de la organización narcotraficante del Cartel de Cali, quien participaba del mercado del tráfico de partes de tiburón a Hong Kong²⁷⁶ permiten apreciar las inmensas asimetrías entre actores de la cadena que operan en estos mercados: de acuerdo fuentes periodísticas, mientras los pescadores recibían COP \$25 mil por aleta, Rodríguez Mondragón recibía hasta COP \$600 mil²⁷⁷.

En cuanto a las respuestas institucionales, el estudio de WCS concluyó que los protocolos que dan lugar a los decomisos fronterizos y aeroportuarios no están diseñados para detectar animales vivos o sus partes, y a veces ocurren porque los animales o subproductos van entremezclados con drogas o armas, para cuya detección son más adecuados los protocolos de seguridad que se emplean en estos puntos de tránsito²⁷⁸.

La información disponible sobre el tráfico de especies —que se deriva, en gran medida, de los decomisos que se logran materializar— puede ser todavía muy poco representativa de la realidad, pues, como decía la misma WCS en unos de sus informes, los decomisos son verdaderamente incidentales. En entrevista con LJPC, uno de sus investigadores explicó que muchos de los decomisos

La información disponible sobre el tráfico de especies —que se deriva, en gran medida, de los decomisos que se logran materializar— puede ser todavía muy poco representativa de la realidad

• • • • •

²⁷³ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

²⁷⁴ WCS. “Las partes de la COP-19 toman medidas para garantizar la protección de las tortugas Matamata”. 2022. <https://colombia.wcs.org/es-es/WCS-Colombia/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/18332/LAS-PARTES-DE-LA-COP19-DE-LA-CITES-TOMAN-MEDIDAS-PARA-GARANTIZAR-LA-PROTECCION-DE-LAS-TORTUGAS-MATAMATA.aspx>

²⁷⁵ WWF. “Estos son algunos de los animales más traficados en Colombia”. El Espectador, 2022. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/estos-son-algunos-de-los-animales-mas-traficados-en-colombia/>

²⁷⁶ Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), Mongabay Latam y Armando.info. “Incautación de aletas de tiburón conduce a empresa del hijo de un capo colombiano”. 2023. <https://occrp.org/es/narcofiles-the-new-criminal-order/illegal-shark-fin-bust-leads-to-company-owned-by-colombian-drug-lords-son>

²⁷⁷ Blanquicet, J. “Así cayó hijo de Rodríguez Orejuela, cuya red de aletas mataba mil tiburones al mes.” El Tiempo, 2024. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/hijo-de-rodriguez-orejuela-lideraba-red-de-aletas-que-mataba-mil-tiburones-al-mes-856686>

²⁷⁸ WCS. Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia – Ecuador y Colombia – Perú – Brasil entre 2010 y 2018. 2020.

tienden a hacerlos las autoridades ambientales como las CAR, que en muchos casos están desprovistas de herramientas para proceder a la judicialización y el manejo de los animales vivos incautados.

La judicialización le supone a la autoridad ambiental el esfuerzo de arrestar a las personas involucradas, trasladarlas a las Unidades de Reacción Inmediata (URI) y hacer las gestiones para que inicie el proceso penal. Además, las autoridades ambientales suelen tener escasez de recursos para evaluar, cuidar y reintroducir los animales incautados e, incluso, para cuidar de la salud de sus propios funcionarios, que se ven expuestos a patógenos que cargan las especies incautadas²⁷⁹. Un gran número de funcionarios involucrados en los decomisos y el manejo de las especies incautadas han adquirido raras enfermedades tropicales por el hecho de estar expuestos a animales que han sido extraídos de sus hábitats y que han entrado en contacto con otros animales, lo que difícilmente ocurriría en cualquier otro escenario.

La Policía Nacional ha sido mucho más proactiva en adquirir las capacidades necesarias para realizar sus funciones. Por un lado, ha venido impulsando procesos de formación de su personal en fronteras, aeropuertos y vías para el manejo de decomisos de modo que pueda contribuir a la judicialización y se eviten problemas de índole sanitario. Por otro, uno de los entrevistados por el LJPC en 2023²⁸⁰ destacó que la Policía cuenta, desde hace varios años, con un laboratorio de análisis muy bien dotado y manejado, en el que se han apoyado aquellos fiscales e investigadores que han impulsado los pocos casos llevados a imputación o condena.

Si bien la Ley de Delitos Ambientales incluyó recientemente el tipo penal de Tráfico de Fauna, así como las conductas de Caza Ilegal, Pesca Ilegal y Manejo Ilícito de Especies Exóticas —que robustecieron el marco legal para la lucha contra estos fenómenos (Arts. 328A-329)— persisten desafíos significativos en la persecución penal de estos delitos, incluyendo la articulación con las autoridades encargadas de los decomisos, la necesidad de ampliar el personal, los equipos y demás recursos, mejorar

la formación de los operadores judiciales y concientizar sobre la gravedad de estos delitos.

Según funcionarios entrevistados, a diferencia de lo que sucede con la minería ilegal y la deforestación, al menos hasta la Ley 2111, se contaba con muy pocos funcionarios con conocimientos especializados en el tema. También señalaron que, en la Fiscalía, estos delitos corresponden a un porcentaje mínimo de casos y que, y por la manera como está diseñado el sistema de información de la entidad (Sistema Penal Oral Acusatorio - SPOA), no es posible identificar las especies sobre las que trata cada caso para buscar agrupar aquellos que involucran a una misma especie, comprender mejor los fenómenos y formular acciones realmente estratégicas sobre cómo actuar frente a ellos.

A esta precariedad institucional se suma la complejidad del fenómeno de tráfico de vida silvestre, a causa, por una parte, de la multiplicidad y escala de lo que es susceptible de ser traficado: todo tejido animal, vegetal o de otros “reinos”. Esta particularidad exige contar con equipos y tecnologías de análisis forense altamente sofisticados con el fin de identificar la especie involucrada y constituir las pruebas técnicas necesarias para los casos. También, que los operadores jurídicos deban familiarizarse con múltiples cuerpos normativos para determinar la ilicitud en el caso concreto, pues ella depende de que no se cumpla alguno de los requisitos legales para el manejo, transporte o demás acciones descritas en el tipo penal. La falta de acceso a bases de datos de contraste o verificación, como son los inventarios de exportaciones del Ministerio de Comercio y otros repositorios de información relacionados con el licenciamiento para el comercio de fauna y flora, también son obstáculos para la configuración de casos robustos.

• • • • •

²⁷⁹ Entrevista LJPC, julio 2023.

²⁸⁰ Laboratorio de Justicia y Política Criminal -LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

Finalmente, WCS²⁸¹ también señalaba como una dificultad de fondo “*el problema cultural*” de que muchos fiscales e investigadores judiciales no perciben al tráfico de especies como una conducta grave que deba priorizarse o, incluso, que amerite penalizarse del todo, debido a que riñe con prácticas muy arraigadas de domesticación, mascotización o consumo de animales silvestres tales como loros, guacamayas, tortugas y osos perezosos, entre otros. Por ello, le dan prelación a la sanción de otros delitos²⁸², como los relacionados con el narcotráfico²⁸³. También advirtió que muchas autoridades —no solo las judiciales— no dimensionan el impacto de este delito en el equilibrio de ecosistemas clave o los riesgos que implica para la salud humana²⁸⁴.

Por todas estas razones, es de esperarse que las investigaciones penales nacionales por tráfico de fauna sigan el mismo curso que las de nivel internacional: que la investigación judicial “*comience y finalice con la incautación*”, como lo confirmó un instructor de operadores judiciales y policivos de la política contra los delitos relacionados con vida silvestre. En eso estuvieron de acuerdo funcionarios de la Fiscalía entrevistados por el LJPC en 2023²⁸⁵. Corroboraron también que, al igual que en el contexto internacional, son raros los casos en los que se llega a imputación y a sentencia, y mucho más escasos aquellos en los que se investigue las finanzas criminales o las redes de corrupción. Un estudio relativamente reciente que pudimos conocer, encontró que el tráfico de especies, en concreto, constituía el 4% de los casos ambientales de la FGN.

El LJPC²⁸⁶ encontró que entre los entrevistados hay optimismo en cuanto a los impactos que la implementación de la nueva Ley puede tener sobre las redes de tráfico de especies. A la nueva Dirección de la Fiscalía se están sumando fiscales, algunos nuevos y jóvenes, y otros con larga experiencia, que están abiertos a formarse en conocimientos propios de disciplinas como la biología o la veterinaria, y que operan dentro de otro sistema de creencias frente a los animales y los ecosistemas de los que hacen parte. Además, la ley les provee el soporte jurídico que venían buscando desde hace mucho tiempo y cuentan con el apoyo de grupos de investigadores de policía judicial y del

Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), muy capacitados y comprometidos. Sin embargo, es necesario que desarrollen con rapidez conocimientos de tipo biológico, forense y ecológico. Esta necesidad de capacitación es compartida con los jueces, pues aún en los casos mejor construidos por la Fiscalía, ha ocurrido que no prosperan ante los jueces por desconocimiento de las temáticas²⁸⁷.

Al igual que en el contexto internacional, son raros los casos en los que se llega a imputación y a sentencia por tráfico de fauna, y mucho más escasos aquellos en los que se investigue finanzas criminales o redes de corrupción

• • • • •

²⁸¹ WCS. Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia – Ecuador y Colombia – Perú – Brasil entre 2010 y 2018. 2020.

²⁸² Encuentro con Organizaciones de la Sociedad Civil, Bogotá, marzo 2024.

²⁸³ Cárdenas, J., et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarape, 2022. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>

²⁸⁴ En otros casos, como el de insectos o especies venenosas, podría ocurrir que la repulsión o miedo que estos animales causan entre muchos públicos, haga que las autoridades eviten involucrarse en esos casos. WCS. Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia – Ecuador y Colombia – Perú – Brasil entre 2010 y 2018. 2020.

²⁸⁵ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

²⁸⁶ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

²⁸⁷ Laboratorio de Justicia y Política Criminal –LJPC. Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito. 2023.

4.4. Crímenes contra las personas defensoras del ambiente

Aunque la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales es un tema central en la agenda ambiental global, lo es principalmente para América Latina y el Caribe por ser la región más peligrosa para defender la naturaleza, y para Colombia, porque es el país con más muertes de defensoras ambientales²⁸⁸.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Resolución 40/11²⁸⁹, reconoció la contribución que hacen las personas defensoras del ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En ese contexto particular de América Latina surge el mencionado Acuerdo de Escazú, el primer instrumento internacional vinculante que reconoce

en su artículo 9 los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, en tres niveles de obligaciones: marco, asociado a contar con un entorno seguro y propicio (es decir, libre de amenazas e intimidaciones); preventivas para el reconocimiento, protección y promoción de todos los derechos de las defensoras del ambiente; y de atención, sobre medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas e intimidaciones. Este marco se sintetiza en el Gráfico 11.

• • • • •

²⁸⁸ Global Witness. “Siempre en pie: personas defensoras de la tierra y el medioambiente frente a la crisis climática”. 18 de septiembre de 2023. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>

²⁸⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2019. Distribución general 02 de abril de 2019.

GRÁFICO 11

DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES



En Colombia existe un marco jurídico amplio para proteger a las personas defensoras de derechos humanos, pero una ineficacia estructural. Ese incumplimiento sistémico fue reconocido por la Corte Constitucional el pasado diciembre de 2023 en la Sentencia SU-546/23²⁹⁰, al declarar el estado de cosas inconstitucional por la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos.

Derivado de dichas exigencias y realidades, las autoridades han procurado movilizar sus esfuerzos de protección efectiva de defensoras del ambiente. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana 007-24 sobre los riesgos de las personas defensoras del ambiente²⁹¹. Además, existen diversos estudios en Colombia sobre la protección jurídica de dichas personas, resultado de esfuerzos mancomunados entre organizaciones de sociedad civil, populares y comunitarias. Se destaca el informe que publicó recientemente WWF “Aportes al marco jurídico y político para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambiental en Colombia” en el cual se priorizan las acciones de política pública en los niveles nacionales y locales²⁹². En este informe se brindan una serie de recomendaciones sobre el enfoque de la política pública de protección de defensoras ambientales y sobre las acciones prioritarias para proteger los liderazgos ambientales comunitarios por medio, por ejemplo, de sistemas de protección colectiva y fortalecimiento organizacional.

En Colombia existe un marco jurídico amplio para proteger a las personas defensoras de derechos humanos, pero una ineficacia estructural. Ese incumplimiento sistémico fue reconocido por la Corte Constitucional en el 2023

• • • • •

²⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-546 de 2023. M.P José Fernando Reyes Cuartas. 2023.

²⁹¹ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 004-24 sobre los riesgos que afectan a personas defensoras de DD.HH y liderazgos sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales en el bioma amazónico colombiano. 18 de marzo de 2024. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91905>

²⁹² Aristizábal, A., Madrigal, M. Aportes al marco jurídico y político para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en Colombia. WWF, Tejedoras de Vida del Putumayo y la Embajada Británica en Colombia. 2024. <https://drive.google.com/file/d/1V8Sin-DiT-4SIBhWdU5R8ZWWbcmaywUsp/edit>

Recomendaciones

Capítulo

5

5. Recomendaciones

01.

Recomendaciones para la formulación de una política criminal ambiental y los instrumentos legales que la desarrollen

Como hemos dicho, en Colombia realmente no existe un instrumento de política criminal ambiental. En ese sentido, *la primera medida que recomendamos es que el Consejo Nacional de Política Criminal incluya en el Plan Nacional de Política Criminal la prevención y la persecución de los delitos ambientales como un objetivo autónomo y prioritario*. Esto se corresponde con la importancia de los impactos del fenómeno criminal ambiental en materia ecológica, climática, de administración pública y de seguridad.

Idealmente, *una política criminal ambiental coherente, efectiva y sensible al contexto colombiano, debería ceñirse a la idea de la ampliación de los repertorios de la política criminal expuesta en el primer capítulo y resumidos en el Gráfico 12*. Esto bajo el entendido de que la persecución penal convencional es solo una parte de las herramientas de política criminal, y que también la componen las medidas de prevención de orden ambiental (como el régimen sancionatorio y de seguridad, entre otros), las medidas de justicia restaurativa y la flexibilización del proceso penal ordinario. Igualmente, que para gestionar el crimen pueden utilizarse incentivos como los derivados de los programas de pago por servicios ambientales, que deben ser, en todo caso, constantemente evaluados.

Con el fin de determinar la fórmula más apropiada para el contexto colombiano, se recomienda analizar en profundidad *experiencias internacionales exitosas*, especialmente las evaluaciones que se hayan hecho del IBA-MA de Brasil y la identificación de buenas prácticas, así como de los factores de éxito de los pagos por servicios ambientales de Costa Rica o aspectos del diseño de la política criminal de otros países de la región que se hayan considerado de relevancia en una gestión loable de los crímenes ambientales.

Además, *la prevención, contención, mitigación y reparación de graves afectaciones ambientales, debe ser uno de los principales objetivos y principios de la política criminal ambiental*. Para ello, es necesario que se haga un ejercicio de delimitación del principio de daño ambiental que tenga en cuenta tanto en el marco normativo ambiental como el penal, y dé luces sobre el manejo interpretativo que debe dársele al crimen de daño a los recursos naturales, a fin de evitar confusiones. Si bien el uso estratégico de la sanción penal puede ser una de las herramientas importantes en la gestión del crimen, este no tiene que ser el único o el principal resultado de la acción estatal. No debe olvidarse, por otra parte, que la reparación del sujeto pasivo es uno de los objetivos de la acción penal y, en esa medida, es necesario que se formulen los lineamientos que sean pertinentes en este sentido.

Para construir una política criminal ambiental que incorpore todos estos elementos o características, *es necesario que el CONALDEF y el Consejo Superior de Política Criminal o sus delegados trabajen conjuntamente en la formulación del acápite ambiental del Plan Nacional de Política Criminal*.

También que *los demás actores con la obligación de formular normas y/o mecanismos específicos para la implementación de la política criminal, adopten los lineamientos mencionados; es decir, la noción y los instrumentos de una política criminal ampliada y la atención a las graves afectaciones ambientales como uno de sus objetivos*. Esto incluye, principalmente, al Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República.

02.

Recomendación a la Fiscalía General de la Nación para una persecución penal más estratégica

El Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación, así como el Plan de Priorización de la Dirección Especializada contra Delitos Ambientales, deben ser muy selectivos a la hora de priorizar los fenómenos y situaciones de mayor impacto y que no se puedan atender por medio de otros mecanismos de gestión del crimen.

La persecución penal es uno de los instrumentos esenciales del repertorio que debe tener la política criminal en contra de los delitos contra el medio ambiente. Sin embargo, para ser efectiva, debe operar de manera acotada. Para ello, debe focalizarse (i) en aquello en lo que puede tener un impacto significativo (entre otras, en la reducción de la capacidad de acción de las organizaciones y redes criminales, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en la Directiva 02 de 2023²⁹³); y (ii) en aquellos aspectos de los fenómenos macrocriminales para los que otras herramientas no alcancen a cumplir un papel adecuado.

Además, los planes estratégicos de la Fiscalía deben concebirse de forma articulada con el Plan Nacional de Política Criminal y prever una gerencia de los recursos de investigación y judicialización, así como una asignación de tareas que reflejen seriamente las prioridades identificadas. Esto significa que la mayor parte del esfuerzo de la Dirección Especializada de la Fiscalía ha de designarse para trabajar los fenómenos y situaciones priorizadas. También que la Fiscalía debe tener una iniciativa propia en la creación y delimitación de casos complejos que van más allá de las noticias criminales que, de forma pasiva, recibe el ente acusador.

03.

Recomendaciones para la coordinación entre Consejo Superior de Política Criminal y el CONALDEF como instancias paralelas para gestionar los delitos ambientales

El CSPC y el CONALDEF tienen estructuras y mandatos diferentes, pero deben organizarse de modo que su fun-

cionamiento sea armónico y complementario para efectos de una política criminal ambiental. Mientras que el CSPC agrupa a las entidades que inciden en la gestión del crimen en general, el CONALDEF reúne aquellas que, según la visión gubernamental al momento de su creación, pueden incidir en la gestión de la deforestación y otros delitos ambientales, en particular. Por ello, comparten algunos de sus participantes, lo que debería fortalecer la acción conjunta y coordinada en estos dos escenarios. Sin embargo, en el ámbito de ambos se pueden desarrollar reflexiones similares. Para evitar la duplicidad de funciones y lograr una complementariedad, es necesario que establezcan líneas conjuntas —o al menos concertadas— que incluyan medidas como:

En desarrollo de sus funciones de *gestión del conocimiento sobre la criminalidad y la evaluación del aparato penal*, que exceden la emisión de conceptos sobre las iniciativas legislativas, *el Consejo Superior de Política Criminal, en conjunto con el CONALDEF, deberían poner en marcha un plan de recopilación y análisis de la información relevante.* En esa instancia, por ejemplo, podrían *diseñarse e implementarse ejercicios periódicos de monitoreo, como mínimo, de la capacidad de actores en la aplicación de la ley penal ambiental y sus principales retos.*

Algo similar debería hacerse en el CONALDEF para aquellas medidas de la política criminal ambiental de carácter no penal. En conjunto, estos ejercicios permitirían seguir en tiempo real la evolución de los fenómenos macrocriminales y sus respuestas estatales de manera integral.

Por otro lado, el Consejo Superior y el CONALDEF deben gestionar un monitoreo periódico a la normativa a la que se refiere la Sentencia C-367/22, que declaró condicionalmente exequible la Ley de Delitos Ambientales (Ley 2111 de 2021) bajo el entendido de que:

• • • • •

²⁹³ La aplicación de estos criterios —que han sido diseñados de forma general para todos los delitos— debe estar acompañada de una reflexión estratégica para su aplicación específica para los delitos ambientales.

“las normas de reenvío que sean de naturaleza administrativa [sean] expedidas por las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental con competencias regulatorias; sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con un alcance general y de conocimiento público”²⁹⁴.

En otras palabras, la sentencia condiciona la constitucionalidad de los delitos demandados a que las normas a las que remiten los tipos penales en blanco tengan características como la precisión, y que se hayan emitido antes de la comisión de la conducta. Esta recomendación buscaría, por un lado, la verificación de que las normas a las que remiten los tipos penales realmente cumplen con los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional, y proceder a modificar y ajustar aquellas que no lo hagan. Por otro lado, de estos esfuerzos pueden derivarse, por ejemplo, unas líneas interpretativas comunes que permitan un ejercicio judicial sin desgastes innecesarios. Esto es de gran importancia para que operadores judiciales (fiscales, policía judicial y jueces) puedan determinar si un comportamiento constituye un crimen. Sería valioso, además, indagar sobre los retos que han enfrentado dichos actores en este sentido, y si hay necesidades y oportunidades para el trabajo articulado con autoridades ambientales.

En el marco de la coordinación entre el CONALDEF y el CSPC, además, se podría *retomar la discusión preexistente sobre los sistemas de incentivos divergentes y con incompatibilidades de fondo que subsisten entre instituciones como la Fuerza Pública en general y especialmente entre la Policía, la Fiscalía General de la Nación y las policías judiciales de diversas entidades*. Recomendamos diseñar objetivos de política criminal ambiental autónomos respecto de los objetivos de la Fuerza Pública y aprovechar la presencia de la Fuerza Pública en el CONALDEF para coordinar objetivos, metodologías e indicadores de éxito. Así mismo, estas instancias deben servir para discutir metodologías de selección de blancos de investigación y judicialización contra el crimen organizado.

Otra dimensión de esta discusión está en la *interoperabilidad entre las bases de datos y los sistemas de información de las distintas entidades con competencia en esta materia*, teniendo en cuenta que las instituciones que hacen parte del ecosistema de la política criminal ambiental tienen sus desarrollos propios que muchas veces no son interoperables. Eso dificulta la toma de decisión y la planeación estratégica y operativa.

04.

Recomendaciones para aumentar la capacidad de los entes investigadores y de la rama judicial en la persecución penal y sanción de los delitos ambientales

Además del refuerzo en materia de personal y de presupuesto que la Ley de Delitos Ambientales le concedió a la Fiscalía, es necesario tomar acciones concretas para fortalecer su capacidad investigativa. Algunas de ella pueden ser:

- Incorporar especialistas en el análisis de contexto y macrocriminalidad.
- Dotar a sus fiscales de los recursos y apoyos en materia de inteligencia para identificar y hacer el seguimiento de los individuos que podrían tener roles determinantes y de difícil reemplazo dentro de la cadena criminal.

Recomendamos, además, *dotar a los demás entes investigadores —especialmente a los agentes de Policía y Policía judicial que operan en el terreno— con las tecnologías y el conocimiento necesario para determinar la ilicitud o ilegalidad de los actos que detecten en flagrancia, de modo que puedan descubrir en el terreno, bien sea en decomisos u otras operaciones, aquellos recursos fores-*

• • • • •

²⁹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>

tales, mineros y de fauna u otro tipo de flora que podrían provenir de la comisión de un delito ambiental.

En el caso de la policía judicial, se debe fortalecer la capacidad de recabar las pruebas necesarias dentro de los casos que investiguen de oficio para probar el ilícito y de determinar otros elementos necesarios para la imputación y el juicio, tales como la cuantía y los agravantes, entre otros. La adquisición de aparatos especiales para detectar el coltán en arenas negras o tierras raras para los investigadores de la Fiscalía —que se logró con el apoyo de la cooperación internacional— es un buen ejemplo de este tipo de medidas. En cualquier caso, lo recomendable es que se cuente con recursos del presupuesto nacional para suplir estas necesidades de manera sostenible.

Por último, recomendamos que, al tiempo que se fortalecen las capacidades de los entes de investigación, *el Consejo Superior de la Judicatura continúe en sus esfuerzos de formación de los jueces penales y de otras jurisdicciones en materia ambiental*. Esto debe hacerse en línea con las recomendaciones que contiene el *acuerdo de Escazú al respecto*.

05.

Recomendaciones al Gobierno Nacional para que la acción intersectorial incida positivamente en reducir los delitos y las graves afectaciones ambientales

Es necesario que el Gobierno se dé a la tarea de *diseñar e implementar estrategias encaminadas a mejorar la relación entre las autoridades administrativas, policivas, militares y judiciales, y las comunidades en las regiones*. Esto con el fin de asegurar una presencia que incorpore un enfoque de derechos humanos e incida positivamente en la legitimidad institucional. La acción intersectorial implica también reconocer y atender las causas del daño ambiental relacionadas con la inequidad en el acceso y tenencia de la tierra y los delitos relacionados con la especulación y el acaparamiento de tierras.

Como parte de esta estrategia, recomendamos *impulsar la implementación del Acuerdo de Paz y los compromisos del Punto 1 de la Reforma Rural Integral en relación con el Fondo de Tierras y el fortalecimiento de territorialidades de pueblos indígenas, negros y campesinos, el desarrollo con enfoque territorial en las zonas PDET y su extensión a zonas de especial sensibilidad ecológica, de modo que se promuevan alternativas económicas distintas a las que ofrecen los mercados ilegales a la población rural más desfavorecida*. Algunas medidas en este sentido podrían ser:

- Alimentar el Fondo de Tierras a partir de las diversas fuentes pactadas para este fin, incluyendo la compra de tierras, para realizar procesos de reforma agraria relacionados con la distribución de tierras y la reubicación de familias que habitan Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal tipo A, a partir de pilotos acordados con las organizaciones comunales.
- Avanzar con las hectáreas formalización para garantizar la seguridad jurídica de pueblos indígenas, negros y campesinos sobre la tierra, con el fin de contribuir a la consolidación de la gobernanza ambiental comunitaria y al cuidado de la naturaleza.
- Reconocer la contribución de las territorialidades de pueblos indígenas, negros y campesinos al cuidado de la naturaleza a partir de sus sistemas de gobernanza propios para su impulso y fortalecimiento. Las metas del Marco Global de Biodiversidad, relacionadas con las territorialidades y los derechos de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, y la COP16 representan una oportunidad para este fin²⁹⁵.

• • • • •

²⁹⁵ Ver Durán, A. La gobernanza campesina en el cuidado de la biodiversidad: COP16. 2024. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/la-gobernanza-campesina-en-el-cuidado-de-la-biodiversidad-cop16/>

- Culminar el Plan de Zonificación Ambiental como un instrumento que caracteriza el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial y acordar con las organizaciones sociales la metodología para realizar la Zonificación Ambiental Participativa que se implemente por pilotos en los departamentos de la Amazonía para realizar la delimitación de la frontera agrícola, balanceando criterios de orden socioambiental y agrario.
- Diseñar e implementar una política para la juventud rural en línea con el Capítulo de Recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad.

Además, recomendamos *incorporar medidas en el ámbito del sector ambiental, especialmente en lo relacionado con las funciones de prevención de las graves afectaciones ambientales y el proceso sancionatorio ambiental*, entre ellas:

- Realizar un balance de las capacidades investigativas de las autoridades ambientales y definir las medidas más pertinentes para su fortalecimiento.
- Establecer un mecanismo de articulación permanente entre las autoridades ambientales, policivas, judiciales y, cuando sea necesario, de defensa, que replique a nivel local los logros del CONALDEF en ese sentido particular. Como complemento, se podría dotar a las autoridades ambientales de especialistas en derecho penal que se ocupen de la gestión ante entes investigadores y de juzgamiento.
- Armonizar el registro de infractores ambientales con las disposiciones del Acuerdo

- de Escazú sobre acceso a la información y digitalización de expedientes.

En cuanto *al funcionamiento del CONALDEF*, recomendamos:

- Crear un interlocutor del CONALDEF a nivel local encargado de formular, acompañar y apoyar la implementación territorial de los lineamientos y el plan de acción que determine esa instancia.
- En línea con el análisis de Dejusticia²⁹⁶, establecer los indicadores necesarios para medir los resultados de los planes y medidas que allí se acuerden.
- Instituir mecanismos de rendición de cuentas.

Finalmente, frente a la *política de seguridad ambiental del Ministerio de Defensa*, recomendamos:

Reformular su estrategia de seguridad haciendo énfasis en proteger el medio ambiente y contener a los grupos armados y del crimen organizado. En el mediano plazo, la diversificación de las economías ilegales puede llevar a un incremento de las disputas y el control territorial de los grupos, profundizando las lógicas extractivas de su comportamiento con el ambiente. Esta diversificación supone que ya no solo las economías ilegales, sino también las informales —como el contrabando de gasolina e incluso diferentes economías legales— pueden llegar a tener mayor injerencia de grupos armados y del crimen organizado.

• • • • •

²⁹⁶ Bautista, A. (05 de abril de 2022). Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde. Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/>

06.

Recomendaciones relativas al proceso sancionatorio ambiental y su relación con el proceso penal dirigidas a los responsables que defina el CONALDEF

Además de las recomendaciones anteriormente formuladas, sugerimos que el CONALDEF determine entidades responsables para ejecutar las siguientes recomendaciones:

- Atender el mandato de claridad y precisión normativa de la normatividad ambiental que demanda la Corte Constitucional para efecto de las remisiones, que implica la aplicación de los tipos penales ambientales en blanco. También proponer fórmulas de armonización de criterios interpretativos en relación con conceptos centrales como el daño ambiental.
- Fortalecer las capacidades de investigación sobre daños ambientales dentro de las autoridades ambientales, tanto al nivel nacional como local. Se pueden contemplar procesos de colaboración entre las autoridades ambientales y las facultades de derecho, en especial con los consultorios y clínicas jurídicas, para fortalecer el conocimiento penal ambiental de las autoridades. También generar procesos formativos con las autoridades ambientales de los países vecinos a mediano y largo plazo, basados en buenas prácticas y casos emblemáticos.
- Establecer un mecanismo de articulación permanente entre las autoridades ambientales, penales y de policía para impulsar los procesos sancionatorios y penales en sus distintas fases. Estos mecanismos pueden estar, también, asociados a los sistemas de información, como por ejemplo la creación de una ruta o protocolo que facilite el acceso a la información sobre procesos administrativos y penales en asuntos ambientales. También pueden ser administrativos o de gestión, los cuales están vinculados a la creación o fortalecimiento de grupos o comités interinstitucionales.
- Fortalecer el registro de infractores ambientales integrando estándares jurídicos de derechos humanos y estrategias de gestión del conocimiento. Una oportunidad para lograrlo pueden ser las obligaciones sobre acceso a la información ambiental establecidas en el artículo 5 y 6 del Acuerdo de Escazú. Armonizar el registro de infractores ambientales con las disposiciones sobre acceso a la información detalladas en el artículo del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información y digitalizar los expedientes.

07.

Recomendaciones dirigidas a organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional

Es fundamental gestionar el conocimiento generado por las organizaciones de la sociedad civil en procesos de cooperación. Esto implica seguir promoviendo producción de conocimiento entre las organizaciones de sociedad civil. También está pendiente un ejercicio de compilación de los conocimientos sobre la criminalidad ambiental en Colombia generados por las muy diversas organizaciones, por lo menos en los últimos cinco años, con financiamiento de la cooperación internacional. Este debe ser un ejercicio que busque construir un estado del arte sobre la macrocriminalidad ambiental y recoger las recomendaciones y propuestas; sobre todo las de las comunidades que habitan los territorios más conflictivos y las autoridades locales.

Además, es necesario *fortalecer las instancias de coordinación bilateral y regional para enfrentar los delitos ambientales transnacionales*. Actualmente, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo con más incidencia

del crimen organizado, solo después del Congo²⁹⁷. Dado el carácter transnacional de este fenómeno, las instancias de coordinación regional y bilateral para hacer frente a delitos ambientales transnacionales serán cada vez más definitivos para mitigar su impacto y alcanzar las metas que el país se ha trazado de aquí al 2030. En escenarios de alta presencia extractiva, como las fronteras, la cooperación internacional es particularmente valiosa con el fin de prevenir el contrabando, compartir inteligencia sobre actores criminales y además para construir procesos judiciales sólidos contra quienes cometen delitos ambientales.

08.

Recomendaciones específicas al Gobierno Nacional y al CONALDEF para enfrentar los fenómenos de deforestación, minería ilegal, tráfico de especies y protección de personas defensoras del ambiente

Deforestación:

- Avanzar en acuerdos con actores armados ilegales sobre las garantías de presencia de los guardabosques dentro de los Parques Nacionales Naturales, y dotarlos de canales de denuncia sobre procesos de apropiación ilegal de tierras y amenazas de violencia. Diseñar un plan de respuesta urgente para proteger su integridad en caso de presentarse amenazas.
- Generar una alianza con países como Brasil, que cuentan con una Policía Ambiental, para acordar espacios periódicos en los que se compartan experiencias y aprendizajes respecto a la labor de este órgano en prevenir y contener los delitos ambientales.
- Implementar provisiones del Acuerdo de Escazú sobre deforestación y su monitoreo.

- Realizar un balance de los problemas y oportunidades de las políticas de conservación y de tierras para contener la deforestación e implementar un plan de armonización.
- Realizar un balance de lecciones aprendidas a partir de las fallas en el diseño y la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos en la deforestación como insumo para determinar medidas adicionales para su reducción.
- Identificar y replicar buenas prácticas en el desarrollo de macrocasos de la FGN como el de “Los 40 Principales”, en el que se consiguió caracterizar la contribución de distintos tipos de actores a la cadena y el ciclo criminal e identificar miembros que tenían roles determinantes y difícilmente reemplazables dentro de la cadena criminal.

Minería ilegal:

- Conformar un comité junto con funcionarios de las alcaldías municipales para realizar un proceso de verificación del registro de pequeños y medianos mineros incluidos en la plataforma Génesis, así como establecer un mecanismo de seguimiento a los criterios de inclusión en este registro.
- Formular una estrategia integral para intervenir la ruta de comercialización del mercurio que entra al país con el fin de ser utilizado en la minería de aluvión —con énfasis en las rutas desde Bolivia y Perú— que tenga en cuenta y profundice los hallazgos de agencias y ONGs de países de la región.

• • • • •

²⁹⁷ The Global Initiative Against Organized Crime [GI-TOC]. Índice Global de Crimen Organizado 2021. 2021. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf>

- Adoptar del Código CRAFT²⁹⁸ como estándar de entrada al mercado para la minería artesanal y de pequeña escala y como elemento de seguridad al sistema financiero, con la posibilidad de adaptarse a distintos contextos. También para adicionar, modificar y ajustar preguntas referentes al lavado de activos y la financiación del terrorismo que sean más precisas para el sector financiero, adecuándose a sus necesidades.
- Evaluar el actual mecanismo de trazabilidad del oro e identificar debilidades en la articulación entre la FGN y los peritos ambientales, la UIAF y las unidades de inteligencia de la Fuerza Pública para construir macrocasos de lavado de activos asociados al oro extraído ilícitamente. También comprender la relación —inclusive la asociación— de este mercado con otras rentas ilícitas.
- Priorizar las investigaciones relacionadas con la cadena de valor de los precursores químicos, especialmente el mercurio.
- Realizar una verificación del protocolo sobre el manejo de la maquinaria incautada, así como evaluar el impacto en la minería ilegal de la destrucción de dragas o maquinaria amarilla por parte de miembros de la Fuerza Pública.
- Priorizar la implementación efectiva de la Ley de pasivos ambientales definiendo la metodología para caracterizar los pasivos ambientales y formular la política pública para su gestión, así como focalizar los esfuerzos en zonas no priorizadas, como Putumayo y Amazonía.

Tráfico de especies:

- Promover estudios e investigaciones de campo para fortalecer el conocimiento respecto de las redes criminales y el mercado ilegal de especies silvestres, con el fin de complementar los datos que se obtienen de las autoridades con base en los decomisos.
- Posicionar el delito ante la opinión pública y, de manera especial, ante todos los funcionarios involucrados en el control y la lucha contra el tráfico de especies como un delito grave y de carácter transnacional con serias consecuencias en materia ambiental, sanitaria y de corrupción de diversas entidades estatales, así como altamente lucrativo y de bajo riesgo para las organizaciones criminales por su escasa persecución penal y que puede darles estabilidad financiera para adelantar otros delitos graves.
- Trabajar con las comunidades rurales para sensibilizarlas con el objetivo de prevenir el delito. También se recomienda recoger los conocimientos e imaginarios comunitarios sobre las especies en riesgo y su tráfico a fin de establecer medidas con componentes culturales que contribuyan a tal fin. Es necesario difundir información sobre los pasos a seguir para interponer denuncias de carácter penal o ambiental y darles el manejo adecuado a especímenes encontrados fuera de su hábitat.

• • • • •

²⁹⁸ Código para la mitigación de Riesgos en la minería Artesanal y de pequeña escala, Formando cadenas Transparentes y legales. 2021. <https://www.craftmines.org/wp-content/uploads/2021/03/CRAFT-2.0-todos-los-vo-lumes-Espanol.pdf>

- Incrementar las capacitaciones en materia de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Por ejemplo, a la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental de la Policía Nacional.
- *Modificar los instrumentos de seguimiento y reporte de tráfico de fauna y vida silvestre²⁹⁹ con el objetivo de mejorar la información disponible sobre el fenómeno* para la investigación criminal y el conocimiento general sobre el fenómeno. Por ejemplo, *modificar el acta única de control al tráfico ilegal de flora y fauna silvestre, agregando las zonas de destino y los medios de transporte (fluvial, terrestre y aéreo)* de las especies incautadas. Además, se deberá dotar de conocimiento y/o herramientas de apoyo a los funcionarios encargados de los procedimientos de incautación y decomisos para el diligenciamiento del formulario³⁰⁰.

09.

Recomendaciones para la protección de las personas defensoras del ambiente

Para garantizar la efectividad de una política criminal ambiental sustantiva en esta materia, se debe formular de manera participativa y urgente una ruta y estrategia para proteger a las personas defensoras del ambiente. Estos instrumentos deben contar con un sistema de información que integre el registro de amenazas, ataques y asesinatos, así como los informes sobre las acciones estatales de protección, incluyendo el desempeño de los procesos judiciales. Las autoridades competentes también deben definir jurídicamente la categoría de defensor ambiental.

Mensajes de cierre

- Los delitos ambientales son delitos graves, de urgente atención ante la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, y cuya persecución penal debe contar con criterios diferenciales, teniendo en cuenta las problemáticas agrarias y socioambientales que subyacen a cada fenómeno criminal que los involucra.
- Es urgente formular e implementar una política criminal ambiental, que sea de carácter amplio, estratégico y estatal. Esta política debe permitir superar las medidas reactivas y prever ejercicios de recolección de información periódicos para que las decisiones de política criminal ambiental estén cada vez más basadas en fundamentos empíricos.
- Esta política debe usar los instrumentos con los que cuenta el Estado colombiano para gestionar los crímenes ambientales, a partir de una política criminal amplia que, por definición, debe contemplar medidas de prevención, sustitución por esquemas alternativos de justicia y flexibilización de la persecución penal. Si bien su poder punitivo o de persecución, investigación y sanción penal es la esencia de la política criminal, este es solo

• • • • •

²⁹⁹ El acta única de control al tráfico ilegal de flora y fauna silvestre.

³⁰⁰ De acuerdo con algunos participantes de los encuentros adelantados en Bogotá, hace un tiempo la Fiscalía General de la Nación está desarrollando un aplicativo móvil que permite identificar especies para guiar a los funcionarios que se encargan de procesar incautaciones, decomisos, aprehensiones, etc. Esta puede ser una herramienta valiosa para todos los funcionarios involucrados en la gestión de este fenómeno macrocriminal (Encuentros con Órganos de Control y Fiscalía, abril de 2024).

uno de los muchos instrumentos disponibles para gestionar la criminalidad y, por principio, debe ser utilizado como ultima ratio. Su implementación debe hacerse a partir de criterios de priorización, en línea con un estricto respeto de los derechos humanos y también con la aplicación de enfoques de étnicos, multiculturales y de género.

- La afectación del medio ambiente y de la naturaleza es un asunto de justicia y de garantía de derechos, por lo tanto, debe abordarse con un enfoque de justicia ambiental, agraria y social. Desde esta perspectiva podrán atenderse las causas y combatir los efectos de los delitos ambientales y, en general, de las afectaciones al medio ambiente. Al tiempo, deben atenderse los retos urgentes que, en términos de seguridad nacional, supone la relación entre grupos armados y la criminalidad ambiental.
- La Paz Total debe convertirse en un paso para desescalar el conflicto en zonas de alto valor ecosistémico. Solo así se podrá detener la degradación de los ecosistemas, entre ellos los del piedemonte Amazónico.
- Las soluciones, acciones y propuestas para reformar las políticas de seguridad ambiental en Colombia, deben permitir los espacios de diálogo intercultural y de autonomía de los grupos y pueblos étnicos y campesinos que coexisten en zonas de valor estratégico.
- Es positivo que la Fiscalía General de la Nación cuente con una Dirección que, en principio, tiene cada vez más a su disposición los recursos humanos y tecnológicos especializados en los delitos ambientales que necesita para resolver los desa-

ños investigativos, probatorios e interpretativos que implica la persecución penal de dichos crímenes.

- Deben aprovecharse las intersecciones entre el sistema ambiental sancionatorio y el sistema penal, a fin de mejorar la acción en cada ámbito. Así mismo, debe encontrarse el esquema de articulación con el sector defensa que mejor se alinee con la doble necesidad de conservar el medio ambiente y garantizar los derechos de las personas procesadas.
- Por su carácter transnacional, la estrategia contra los delitos ambientales demanda un fortalecimiento de la acción coordinada que se traduzca en acciones de tipo operativo. Así mismo, es importante comparar experiencias e intercambiar conocimiento con otros países.

Es urgente formular e implementar una política criminal ambiental en Colombia, que sea de carácter amplio, estratégico y estatal, que permita superar las medidas reactivas

Referencias

6

6. Referencias

- Asia/Pacific Group on Money Laundering. (2017).** Enhancing the detection, investigation and disruption of illicit financial flows from wildlife crime. https://www.unodc.org/roseap/uploads/archive/documents/Publications/2017/FINAL_-_UNODC_APG_Wildlife_Crime_report.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019).** Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2019. Distribución general 02 de abril de 2019.
- Abdenur, A., Pellegrino, A., Porto, C. y Brasil, S. (2019).** Los Delitos Ambientales en la Cuenca del Amazonas: el rol del crimen organizado en la minería. <https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/05/Los-Delitos-Ambientales-en-la-Cuenca-del-Amazonas-comprimido.pdf>
- Adelphi y Fundación Ideas para la Paz (2021).** Un clima peligroso: Deforestación, cambio climático y violencia contra los defensores ambientales en la Amazonía colombiana. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2021-09/un-clima-peligroso-deforestacion-cambio-climatico-y-violencia-contra-los-defensores-ambientales-en-la-amazonia-colombiana>
- Alianza para la Minería Responsable (ARM) (2020).** Código para la mitigación de Riesgos en la minería Artesanal y de pequeña escala, Formando cadenas Transparentes y legales. <https://www.craftmines.org/wp-content/uploads/2021/03/CRAFT-2.0-todos-los-volumenes-Espanol.pdf>
- Anagnostou, M. y Doberstein, B. (2022).** Illegal wildlife trade and other organized crime: A scoping review. *Ambio* 51, 1615–1631. <https://doi.org/10.1007/s13280-021-01675-y>
- Arias, M. The Illegal Trade in Jaguars (Panthera ONCA). CITES. (2021).** https://cites.org/sites/default/files/articles/CITES_Study_on_Illegal_Trade_in_Jaguars%20.pdf
- Aristizábal, A., Madrigal, M. (2024).** Aportes al marco jurídico y político para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en Colombia. WWF, Tejedoras de Vida del Putumayo y la Embajada Británica en Colombia. <https://drive.google.com/file/d/1V-8Sin-DiT4SIBhWdU5R8ZWWbcmaywUsp/edit>
- Armada de Colombia. (2022).** “En el marco del Plan Artemisa, Fuerzas Militares asestan duro golpe contra la minería ilegal en Antioquia”. 9 de abril de 2022. <https://www.armada.mil.co/es/content/en-marco-del-plan-artemisa-fuerzas-militares-asestan-duro-golpe-contra-mineria-ilegal-en>
- Arsenault, C. Amazon with satellites and strike forces. Reuters. (2016, Septiembre 28).** <https://www.reuters.com/article/idUSKCN11Y14G/>
- Banco Mundial. (2022).** “La conservación de los bosques de Costa Rica genera beneficios”. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/11/16/costa-rica-s-forest-conservation-pays-off>
- Bautista, A. (2022).** Artemisa: Operación anticampesina vestida de verde. *Dejusticia*. 05 de abril de 2022. <https://www.dejusticia.org/column/artemisa-operacion-anticampesina-vestida-de-verde/>

- Blanquicet, J. (2024).** “*Así cayó hijo de Rodríguez Orejuela, cuya red de aletas mataba mil tiburones al mes*”. El Tiempo. 20 de febrero de 2024. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/hijo-de-rodriguez-orejuela-lideraba-red-de-aletas-que-mataba-mil-tiburones-al-mes-856686>
- Branford, S., Borges, T. (2019).** “*Brasil destripa las agencias ambientales y allana el camino para una deforestación desenfrenada*”. Mongabay. Junio 10 de 2019. <https://news.mongabay.com/2019/06/brazil-guts-environmental-agencies-clears-way-for-unchecked-deforestation/>
- Burns, K. y Pinna, A. (2020).** Freedom House. 01 de octubre de 2020. <https://freedomhouse.org/es/article/la-mineria-ilegal-en-venezuela-esta-intensificando-la-violencia-el-ecocidio-y-la-corupcion>
- Cabarcas, G., Durán, J., La Rota, E., Lalinde, S., De Zubiñá, S. (2023).** ¿Cómo reformar la política criminal? Ocho puntos críticos. <https://labjpc.org/publicaciones/%C2%BFc%C3%B3mo-reformar-la-pol%C3%ADtica-criminal-ocho-puntos-cr%C3%ADticos#:~:text=Aprovechando%20el%20actual%20%C3%A1nimo%20de%20transformaci%C3%B3n%20respecto%20a,mejora%20de%20condiciones%20de%20los%20establecimientos%20carcelarios%20colombianos.>
- Cabrera, J. (2023).** Marco legal e institucional para las actividades productivas y ambientales en el área de conservación Tortuguera [Resumen de infracciones y delitos más frecuentes].
- Cabrera, Lorena; Lastra, Roberto; Vergara, Alba. (2020).** *Lecturas Sobre Derecho Del Medio Ambiente* 1.ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.ueexternado.edu.co/gpd-lecturas-sobre-derecho-del-medio-ambiente-9789587904673.html>
- Cajiao, A, Tobo, P. (2022).** Ni paz ni guerra Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. Fundación Ideas para la Paz. Informes No. 36. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf
- Cárdenas, J. (2022).** et al. La Amazonía saqueada: las raíces de los delitos ambientales en cinco países. InSight Crime; Instituto Igarape. <https://insight-crime.org/es/investigaciones/amazonia-saqueada-raices-delitos-ambientales/>
- Cárdona, A.J. (2020).** Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/01/desafios-ambientales-ecuador-2020-mineria-petroleo-deforestacion/>
- Cardona-González, Álvaro. (2019).** Análisis del origen del proceso sancionatorio ambiental por infracción normativa. Propuestas. Procedimiento sancionatorio ambiental: 10 años de la Ley 1333 de 2009. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.ueexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/da155bfb-ab4d-4d07-ae2a-c8e351425be1/content>
- Carpio Domínguez, J. L., Arroyo Quiroz, I., & Vargas Orozco, C. M. (2020).** La criminología verde como elemento fundamental en la formación profesional de criminólogos en México. EDU-CIENCIA. <https://doi.org/10.29059/educiencia.v5i1.187>
- Carrillo, Lorena. (2016).** “*¡Juntos, pero no revueltos!*” (O de cómo se ha concertado la regulación social en medio de la guerra) El caso de la región de El Pato. San Vicente del Caguán, Colombia. 1956-2016, El Colegio de Michoacán, México.

- Carvalho, I. (2020).** “De Lula a Bolsonaro: número de fiscales ambientales en Brasil disminuyó un 55%”. 09 de septiembre de 2020. <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/09/de-lula-a-bolsonaro-numero-de-fiscales-ambientales-en-brasil-disminuyo-un-55>
- Castro-Salazar, J. I., Carpio-Domínguez, J. L., L. & Vargas-Orozco, C. M. (2023).** Mapas delictivos y análisis espacial de la criminalidad ambiental: México 2006-2018. *Revista Criminalidad*. <https://doi.org/10.47741/17943108.404>
- CESED. (2024).** Resumen de la evaluación institucional, de resultados y de impacto del PNIS. Recomendaciones para un Nuevo Programa de Transformación Territorial en Zonas Cocaleras. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Evaluacion_PNIS_V2_DIAGRAMADO_VF.pdf
- Centro de Estudios Avanzados de Defensa (C4ADS).** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (s.f.). Americas, Reducing Opportunities for Unlawful Transport of Endangered Species (ROUTES). <http://www.routesdashboard.org/>
- CITES. Materiales de identificación. (Sin fecha de publicación).** https://cites.org/esp/imp/identification_materials/index.php
- CITES. Folleto CITES. (Sin fecha de publicación).** Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. https://cites.org/sites/default/files/l/Brochure_UNEP_CITES_eng.pdf
- CITES. (2022).** Resoluciones en vigor tras la 19a reunión de la Conferencia de las Partes. <https://cites.org/esp/res/index.php>
- Código Orgánico Integral Penal (COIP). (2014).** de la República del Ecuador.. Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador. Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/document.pdf>
- Código Penal. Expedido mediante Decreto 100 de 1980. (1980).** <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80544#:~:text=Nadie%20podr%C3%A1%20ser%20condenado%20por,se%20encuentren%20establecidas%20en%20ella>.
- Código Penal. Expedido mediante Ley 599 del 2000. (2000).** http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- Código para la mitigación de Riesgos en la minería Artesanal y de pequeña escala, Formando cadenas Transparentes y legales. (2021).** <https://www.craftmines.org/wp-content/uploads/2021/03/CRAFT-2.0-todos-los-volumenes-Espanol.pdf>
- Comisión de la Verdad. (2022).** Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado. Amazonía. Bogotá, Colombia.
- Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2012).** Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC774.pdf>
- Congreso de la Republica del Perú. (2024).** Archivo Digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe>

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. Documento CONPES 4089 de 2022, Plan Na (2022). cional de Política Criminal 2022-2025. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. (2020). Documento CONPES 4021 de 2020, Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques.2020. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Costa Rica. (2017). Editorial Digital de la Imprenta Nacional. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador. (2018). Edición de la Asamblea Constituyente del Ecuador. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICWC). (2022). Delitos contra la vida silvestre y los bosques: marco de indicadores. CITES, Interpol, UNODC, World Bank Group y World Costumes Organization. 2022. https://www.unodc.org/documents/Wildlife/Indicator_Framework_s.pdf

Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICWC). (2022). Herramientas para el Análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques. CITES, Interpol, UNODC, World Bank Group y World Costums Organization. https://www.unodc.org/documents/Wildlife/Toolkit_s.pdf

Contraloría General de la República. (2013). Minería en Colombia institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2022). *“Un 85 por ciento del oro que exporta Colombia es producto de la minería ilegal, alerta la Contraloría al rendir cuentas del control fiscal sobre medio ambiente”.* 22 de julio de 2022. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/un-85-por-ciento-del-oro-que-exporta-colombia-es-producto-de-la-miner%C3%ADa-ilegal-alerta-la-contralor%C3%ADa-al-rendir-cuentas-del-control-fiscal-sobre-medio-ambiente>

Contraloría Sucre. (2021). Informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en el departamento de Sucre. Vigencia 2021. <https://www.contraloriasucre.gov.co/admin/archivos/INFORME%20SOBRE%20EL%20ESTADO%20DE%20LOS%20RECURSOS%20Y%20MEDIO%20AMBIENTE.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2020). Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 283 de 2019 de la Cámara de Representantes. 27 de abril de 2020. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_162.pdf

- Córdoba, J., & Sherman, C. (2023).** “Costa Rica busca cómo mantener una reforestación exitosa” Los Ángeles Times. 26 de marzo de 2023. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2023-03-26/costa-rica-busca-como-mantener-una-reforestacion-exitosa>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998).** Sentencia C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2001).** Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010).** Sentencia C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-203 de 2011. (2011).** <https://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-203-11.htm> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016).** Sentencia C-121 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-121-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015).** Sentencia T-762 de 2015. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015).** Sentencia C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-449-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016).** Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017).** Sentencia C-091 de 2017. M.S. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-091-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2020).** Cartilla Derecho al ambiente sano 2020 V2. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/Derecho%20al%20ambiente%20sano%20%202020%20v2%20281220.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (2020).** Sentencia SU-016 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/SU016-20.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022).** Sentencia C-367 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022).** Sentencia C-411 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-411-22.htm>
- Corte Constitucional. (2023).** Sentencia SU-546 de 2023. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

- Corte Suprema de Justicia. (2018).** Sentencia STC 4360-2018. M.P. Luis Armado Tolosa Villabona. <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>
- Corvahlo, I. (2020).** “De Lula a Bolsonaro: número de fiscales ambientales en Brasil disminuyó un 55%.”. 09 de Septiembre de 2020. <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/09/de-lula-a-bolsonaro-numero-de-fiscales-ambientales-en-brasil-disminuyo-un-55>
- Defensoría del Pueblo. (2024).** Alerta Temprana 004-24 sobre los riesgos que afectan a personas defensoras de DD.HH y liderazgos sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales en el bioma amazónico colombiano. 18 de marzo de 2024. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91905>
- Dejusticia. (2024).** Ganadería, deforestación e institucionalidad: CONALDEF, el control y los derechos humanos. [ganaderia-deforestacion-e-institucionalidad-conaldef-el-control-y-los-derechos-humanos](https://www.dejusticia.org/litigation/incumplimientos-del-pnis-afectan-a-942-familias-en-guaviare/).
- Dejusticia. (2023).** “Incumplimientos de PNIS afectan a 942 familias en Guaviare”. <https://www.dejusticia.org/litigation/incumplimientos-del-pnis-afectan-a-942-familias-en-guaviare/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022).** Colombia, Potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018).** Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia, Pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Del Capitolio al Territorio. (2023).** ¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz?: Las cifras de la implementación a un año de Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz. Fundación Ideas para la Paz. 2023. <https://acrobat.adobe.com/link/track?uri=urn%3Aaid%3Aaid%3AAscds%3AUS%3Abd6cd895-0954-38f8-97ef-7020806776f8&viewer%21megaVerb=group-discover>
- Durán, A., Muñoz, S. y Tobo, P. (2022).** Ambiente y seguridad. Los cambios de enfoque del nuevo Gobierno. Fundación Ideas para la Paz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/ambiente-y-seguridad-los-cambios-de-enfoque-del-nuevo-gobierno>
- Dueñas, C., Mejía, N. y García, N. (2022).** Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/597bf931-d547-4ef7-a830-40db9be1d768/content>
- El Colombiano. (2023).** “Tras recorrer “el infierno” en las minas de Buriticá, Procuraduría encontró que ilegales se apoderaron del oro”. 06 de julio de 2023. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/por-crisis-en-mina-de-continental-gold-en-buritica-procuraduria-exige-soluciones-al-gobierno-nacional-BC21896667>

- El Espectador. (2022).** “Las versiones sobre el líder indígena que Fiscalía señala de gran deforestador”. 07 de abril de 2022. <https://www.elespectador.com/judicial/las-versiones-sobre-el-lider-indigena-que-fiscalia-senala-de-gran-deforestador/>
- El Espectador. (2023).** “Clan del Golfo usa a mineros para llegar con fuerza a su sometimiento”: expertos”. 13 de marzo de 2023. <https://www.elespectador.com/judicial/paro-minero-todo-lo-que-esconderian-las-reclamaciones-campesinas-en-zona-agc/>
- El Espectador. (2023).** “Conservar paga, programa del Gobierno para contener la deforestación en la Amazonía”. 09 de noviembre de 2023. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/conservar-paga-programa-del-gobierno-para-contener-la-deforestacion-en-la-amazonia/>
- El Espectador. (2023).** “Operación conjunta entre Brasil y Colombia desmanteló 19 puntos de minería ilegal”. 06 de diciembre de 2023. https://www.elespectador.com/judicial/operacion-conjunta-entre-brasil-y-colombia-desmantelo-19-puntos-de-mineria-ilegal/#google_vignette
- El Tiempo. (2022).** “Un muerto y un soldado retenido tras choque entre campesinos y el Ejército”. 07 de marzo de 2022. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/un-muerto-y-un-soldado-retenido-tras-choque-entre-campesinos-y-el-ejercito-656557>
- Fergusson, L., Romero, D., y Vargas, J. F. (2014).** The environmental impact of civil conflict: The deforestation effect of paramilitary expansion in Colombia. Documento CEDE.
- Fajardo, D. (1996).** Fronteras, Colonizaciones, y Construcción Social del Espacio. En Caillavet, C., y Pachón, Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador.
- FAO. (2020).** Evaluación de los recursos forestales a nivel mundial. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/45f9bed0-d5a1-4aa0-866f-7e0ad6a0bd68/content>
- FATF. (2021).** Money Launder: Tg From Environmental Crime. <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-from-environmental-crime.pdf>
- Fine, D. (2022).** “Los tigres casi se han triplicado en Nepal, pero ¿a qué precio?” Wildlife Watch. National Geographic. 01 de agosto de 2022. <https://www.nationalgeographic.es/animales/2022/08/los-tigres-casi-se-han-triplicado-en-nepal-pero-a-que-precio>
- Fiscalía General del Estado de Ecuador. (2021).** Resolución 065 FGE-2021. <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2021/diciembre/a3/RESOLUCION-065-FGE-2021-Unidad-Especializada-Investigacion-Delitos-Medio-Ambiente-y-Naturaleza.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2023).** Documento reservado: Informe de Empalme para la creación de la Dirección Especializada para los Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medioambiente (DEDCRNMA).

- Fiscalía General de la Nación (2024).** Respuesta a derecho de petición formulado por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal. Datos sobre entradas de delitos y algunas actuaciones procesales.
- Flores, B. (2020).** *et. alt.* Critical transitions in the Amazon forest system, *Revista Nature*. 2024. <https://www.nature.com/articles/s41586-023-06970-0>
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. (n.d.) (2024).** FONAFIFO | Sitio Web. Retrieved February 10, 2024, from <https://www.fonafifo.go.cr/es/>
- Foy Valencia, P. (1992).** Aproximación al estudio de la criminalidad y el derecho penal ambiental peruano. *Derecho PUCP*, (46), 257-274.1992. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199201.011>
- Fuerza Aeroespacial Colombiana. (2022).** “Operaciones de la Fuerza Pública contra minería ilegal, debilitan finanzas del Clan del Golfo en Antioquia”. 10 de julio de 2022. <https://www.fac.mil.co/es/noticias/operaciones-de-la-fuerza-publica-contra-mineria-ilegal-debilitan-finanzas-del-clan-del>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2023).** Éxito de diálogos: Informe. <https://fcds.org.co/publicaciones/deforestacion-redujo-en-70mil-hectareas/>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS). (2024).** Ganadería como motor de deforestación: Condiciones habilitantes y dinámicas territoriales en el Guaviare. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2024/06/ganaderia-como-motor-de-deforestacion-condiciones-habilitantes-y-dinamicas-territoriales-en-el-guaviare-paginas.pdf>
- Garzón, J., Riveros, C. y Tobo, P. (2020).** Fuerzas militares y la protección del ambiente. Roles, riesgos y oportunidades. https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NEST_MilitaresMedioAmbiente_web.pdf
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GITOC). (2016).** Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/Organized-Crime-and-Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America.pdf>
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (GITOC). (2023).** Índice global de crimen organizado. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- Global Witness (2023).** “Siempre en pie: personas defensoras de la tierra y el medioambiente frente a la crisis climática”. 18 de septiembre de 2023. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>
- Gold Price. (2024).** 10 Year Gold Price in USD/oz. 2024. <https://goldprice.org/gold-price-history.html>
- Gómez Velasco, N., Rincón Báez, L., & Sanabria Higuera, D. (2023).** Criminología Verde una Disciplina Emergente. *Revisión Bibliométrica (2000-2022)*. <https://doi.org/10.19053/uptc.01217488.v14.n3.2023.17422>
- Goodwin, Z. (2020).** “Descubren sofisticadas estructuras en red de tráfico de oro en Costa Rica”. *InSight Crime*. 02 de septiembre de 2020. <https://insight-crime.org/es/noticias/noticias-del-dia/descubren-sofisticadas-estructuras-en-red-de-trafico-de-oro-en-costa-rica/>

Gupta SK. (2022), *et al.* Role of the Pangolin in Origin of SARS-CoV-2: An Evolutionary Perspective. *Int J Mol Sci.* 2022. doi: 10.3390/ijms23169115.

Gutiérrez, J. (2015) “*Trafficked tropical animals: the ghost exports of Venezuela*”. Mongabay. 01 de octubre de 2015. <https://news.mongabay.com/2015/10/trafficked-tropical-animals-the-ghost-exports-of-venezuela/>

Gutiérrez, J. (2019) “*Venezuelan crisis: Government censors environmental and scientific data*”. Mongabay. 16 de octubre de 2019. <https://news.mongabay.com/2019/10/venezuelan-crisis-government-censors-environmental-and-scientific-data/>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Resultados Monitoreo de la Deforestación 2019. 2019. http://www.ideam.gov.co/documents/10182/105413996/presentacionbalan_cedeforestacion2019/7c-9323fc-d0a1-4c95-b1a1-1892b162c067

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2021). Resultados Monitoreo de la Deforestación: 1. Año 2020. 2. Primer Trimestre Año 2021. . http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMB-yC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2021). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono – SMByC. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación. Año 2021. https://confidencialnoticias.com/wp-content/uploads/2022/07/Memoria_Tecnica2021_v1.1.1.pdf

IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ideam-MADS). Monitoreo de la superficie de bosque y la deforestación en Colombia-2023 (resumen de resultados). 2023. https://drive.google.com/file/d/1Qr_rgxN0I5Lu0xDfa-qluFRv4U5p48mFa/view

Illanes, J.; Kawarim, T.; Samaniego, C.; Sierra R. (2022). Análisis del Sistema de Explotación de la Balsa y sus Impactos Socio Económicos y Ambientales en Territorios Indígenas de Amazonía. WWF- Ecuador para el proyecto: Aumento de la Capacidad de Ejecución y Cooperación para Combatir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre y de Madera en la Región Andes- Amazonas. https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/analisis_explotacion_balsa.pdf

Igarapé. Guía práctica para combatir delitos ambientales. (2021). <https://igarape.org.br/guia-practica-para-combatir-los-delitos-ambientales-lecciones-de-la-mineria-ilegal-de-oro-en-la-cuenca-amazonica/>

Igarapé. (2023). “*La Ruta del Dinero: conectando los sistemas de anti-lavado de dinero para acabar con los delitos ambientales en la Amazonía*”. <https://igarape.org.br/la-ruta-del-dinero/>

IMAZON. (2023). “*La deforestación en la Amazonía cae un 62% de enero a noviembre y es la más baja desde 2017*”. 20 de diciembre de 2023. <https://amazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cai-62-de-janeiro-a-novembro-e-e-menor-desde-2017/>

IMAZON. (2024). “La deforestación en áreas protegidas cae casi cuatro veces en la Amazonía en 2023”. 22 de enero de 2024. <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-em-areas-protegidas-cai-quase-quatro-vezes-na-amazonia-em-2023/>

INFOBAE. (2024). “Minería ilegal: ¿quiénes son los congresistas que ayudaron a suspender el decreto que combatía la actividad ilícita?”. 17 de marzo de 2024. <https://www.infobae.com/peru/2024/03/17/mineria-ilegal-quiénes-son-los-congresistas-que-ayudaron-a-suspender-el-decreto-que-combatia-la-actividad-ilicita/>

Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GITOC). (2023). Índice global de crimen organizado: Costa Rica. 2023. https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_costa_rica_2023.pdf

Insight Crime. (2024). “Game Changers 2023: Ecuador pierde el control sobre el crimen”. 02 de enero de 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias/game-changers-2023-victoria-deforestacion-amazonia/>

Insight Crime. (2024). “GameChangers 2023: Una victoria sobre la deforestación en la Amazonía, por ahora”. 02 de enero de 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-victoria-deforestacion-amazonia/>

Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. (2024). Evaluación de desempeño institucional. <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao-de-desempenho-institucional>

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI). (2022). Presiones socioambientales. https://siatac.co/Documentos/Atlas/psa/05_Atlas_PSA_Sondeo%20Mineria.pdf

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI). “Deforestación en la Amazonía Colombiana cae 25%”. 16 de mayo de 2023. <https://sinchi.org.co/deforestacion-en-la-amazonia-colombiana-cae-25>

INTERPOL Wildlife Crime. (sin fecha de publicación). <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Wildlife-crime>

INTERPOL. (2023). “Illegal wildlife trade has become one of the ‘world’s largest criminal activities’”. 06 de noviembre de 2023. <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2023/Illegal-wildlife-trade-has-become-one-of-the-world-s-largest-criminal-activities>

INTERPOL-UNEP-RHIPTO. (2016). The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security.

J. Ángel, M. Ordoñez, J. Olivero, C. Echavarría, H. Ayala, M. Cabrera. (2019). Consideraciones sobre la minería en el departamento del Chocó y recomendaciones para mejorar la gestión. Geopatrimonio – Universidad de Cartagena - IIAP - WWF. Cali - Colombia. https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/consideraciones_sobre_la_mineria_en_el_departamento_del_chocho_doble_pagina.pdf

- Laboratorio de Justicia y Política Criminal - LJPC. (2023).** Documento de Trabajo: retos de la persecución penal de los delitos asociados a la deforestación, la minería y el tráfico de vida silvestre. Financiado por la Embajada Británica. Manuscrito inédito.
- LeGrand, C. (1988).** Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- López, M. (2017).** “Narco-deforestación en Centroamérica: la plaga que devoró hasta un 30% de sus bosques”. Mongabay. 31 de mayo de 2017. <https://es.mongabay.com/2017/05/narco-deforestacion-centroamerica-bosques/>
- Lothaire, F. (2023).** “*Ibama: Brazil’s environmental police are back on the job*”. 30 de noviembre de 2023. <https://www.france24.com/en/americas/20231130-ibama-brazil-environmental-police-lula-back-on-job-deforestation-amazon-mining-farming>
- Lyons, J. y Natusch, J.D. (2011).** Wildlife laundering through breeding farms: Illegal harvest, population declines and a means of regulating the trade of green pythons (*Morelia viridis*) from Indonesia. *Biological Conservation*. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2011.10.002>
- Madrigal, A. E., & Miranda, C. (2018).** Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo. En R. Garcia Duarte, J. A. Wilches Tinjaca, H. F. Guerrero Sierra, & M. Hernandez Perez, *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (págs. 163-186). Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Gatti, L. (2020).** *et al.* Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change, *Revista Nature*.2021.
- Garzón, C. (2023).** “*Con la paz total baja la deforestación amazónica pero sube la violencia*”. 01 de junio de 2023. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/con-la-paz-total-baja-deforestacion-amazonica->
- Lobo-Guerrero, C. (2023).** “*Santos declara 17,6 millones de hectáreas del país como “reserva estratégica minera”*”. *Semana*. 2023. <https://especiales.semana.com/especiales/riomas20/presidente-santos-anuncia-una-moratoria-para-la-mineria-en-la-amazonia-y-en-el-choco.html>
- Magalhães de Moura, A. (2016).** Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas. Brasília : Ipea.
- Mantilla, J., Cajiao, A., Tobo, P. y Muñoz, S. (2022).** Paz, Violencia y Seguridad. WWF: Documentos estratégicos 2022-2030 [Documento interno].
- MAPBIOMAS. Información Amazonía. (s.f.)** <https://amazonia.mapbiomas.org>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2022).** “*En menos de 100 días, Minambiente firma el primer Acuerdo Social para contener la deforestación*”. 14 de noviembre de 2022. <https://www.minambiente.gov.co/en-menos-de-100-dias-minambiente-firma-primer-acuerdo-social-paipop09bnh>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(2022). “MinAmbiente empieza la concertación de acuerdos sociales para frenar la deforestación en el arco amazónico.” 14 de octubre de 2022. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-inicia-concertacion-de-acuerdos-sociales-para-frenar-la-deforestacion-en-el-arco-amazonico/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2023). “Minambiente declara la guerra a los terratenientes fantasma detrás de la deforestación”. 25 de febrero de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/ministra-de-ambiente-declara-la-guerra-a-los-terratenientes-fantasma-que-están-detrás-de-la-deforestación/#:~:text=Guaviare%2C%20de%20febrero%20de%20la%20Nación%20se%20investiguen>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2023). “Duro golpe a terratenientes fantasma responsables de la deforestación”. 07 de junio de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/duro-golpe-a-terratenientes-fantasma-responsables-de-la-deforestacion/> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Sistema Integrado de Trámite de Denuncia Ambientales (SITADA). (s.f) <https://www.sitada.go.cr/denunciaspublico/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2023). “Primera operación binacional contra la minería ilegal en la Amazonía deja grandes resultados”. 6 de diciembre de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/primer-operacion-binacional-contra-la-mineria-ilegal-en-la-amazonia-deja-grandes-resultados/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2023). “Más de 20 años tardará en recuperarse, área de Farallones de Cali afectada por minería ilegal”. 20 de diciembre de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/mas-de-20-anos-tardara-en-recuperarse-area-de-farallones-de-cali-afectada-por-mineria-ilegal/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

(MADS). (2023). “MinAmbiente firma acuerdo histórico contra la deforestación en Caquetá”. 29 de diciembre de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-firma-acuerdo-historico-contra-la-deforestacion-en-caqueta/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2023). “Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022”. 12 de julio de 2023. <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2024). “Conaldef refuerza protección a líderes ambientales en la Amazonía”. 12 de enero de 2024. <https://www.minambiente.gov.co/conaldef-refuerza-proteccion-a-lideres-ambientales-en-la-amazonia/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MADS). (2024). “Minambiente y pueblos indígenas logran histórico acuerdo para la protección de los ecosistemas”. 24 de junio de 2024 <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-y-pueblos-indigenas-logran-historico-acuerdo-para-la-proteccion-de-los-ecosistemas/>

Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica. (n.d.). Ministerio de Ambiente y Energía. <https://www.minae.go.cr/>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Ecuador). (2024). <https://www.ambiente.gob.ec/>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2015). . Acuerdo Ministerial 084: Norma Técnica para la aplicación del Artículo 256 del Código Penal. <https://ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Acuerdo-84.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (2015). Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. 2015.

Ministerio de Defensa Nacional. Política Ambiental del Sector Defensa. (2018). https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/PoliticaAmbientaSD2018.pdf

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional. (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá D.C.: Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>

Ministerio de Defensa Nacional. (2023). Política de Defensa, Seguridad y Convivencia Ciudadana Garantías para la Vida y la Paz. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional (2024). Respuesta Proposición No 068/2023. 07 de febrero de 2024. <http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2023-2024/respuestas-proposiciones-de-control-politico/respuestas-proposicion-68/12707-rta-004-minddefensa/file>

Ministerio de Defensa Nacional. Informe Campaña Artemisa. (Sin fecha). <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/AvanceArtemisa18042022.pdf>

Ministerio Público de Costa Rica. Sitio Web del Ministerio Público - Funciones Generales. Ministerio Público. <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/funciones-generales>

Ministerio Público de Costa Rica. (2020). Política de persecución de los delitos ambientales - Circular 01-PPP-2020.

Ministerio Público de Costa Rica. (2022). “*Delitos de tala en áreas de protección encabezaron denuncias ambientales en el 2022*”. Ministerio Público. 15 de Junio de 2023. <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/noticiasjudiciales/noticias-judicial-2023/delitos-de-tala-en-areas-de-proteccion-encabezaron-denuncias-ambientales-en-el-2022>

Ministerio de Minas y Energía. (2023). Plan único de legalización y formalización minera. Ley 2250 de 2022 artículo 5. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10010/Plan-unico-legalizaci%C3%B3n-y-formalizacion-minera-2023.pdf>

- Mongabay. (2023).** “Balance ambiental de Ecuador: violencia, minería y la ausencia estatal marcaron el 2023”. 13 de diciembre de 2023. <https://es.mongabay.com/2023/12/balance-ambiental-2023-ecuador-violencia-mineria/>
- Mongabay. (2024).** “Un posconflicto marcado por la deforestación: el panorama de los bosques amenazados en Colombia”. El Espectador. <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/posconflicto-marcado-la-deforestacion-panorama-los-bosques-amenazados-colombia/>
- Mongabay. (2023).** “Cuatro claves para entender los estragos de la minería ilegal en el Parque Farallones en Colombia”. 01 de agosto de 2023. <https://es.mongabay.com/2023/08/en-corto-estragos-de-mineria-ilegal-parque-farallones-colombia/>
- Mongabay. (2023).** “Perú: minería ilegal se extiende a cinco regiones y más de 20 ríos de la Amazonía”. 23 de agosto de 2023. <https://es.mongabay.com/2023/08/peru-mineria-ilegal-se-extiende-regiones-rios-amazonia/>
- Mongabay. (2024).** “Soraida Chidoy: la guardiana indígena que defiende de la minería a las montañas del Putumayo”. 20 de febrero de 2024. <https://es.mongabay.com/2024/02/soraida-chidoy-defiende-de-mineria-las-montanas-del-putumayo/>
- Monsalve, M. (2023).** “La deforestación en Colombia disminuye: se redujo un 10% en 2022, según el Gobierno”. 16 de mayo de 2023. <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-16/la-deforestacion-en-colombia-disminuye-se-redujo-en-un-10-en-2022-segun-el-gobierno.html>
- Monterosa, H. (2018).** “Hay dos proyectos de Ley contra la deforestación en el Congreso”. La República. <https://www.larepublica.co/economia/hay-dos-proyectos-de-ley-contra-la-deforestacion-en-el-congreso-2762007>
- Murillo-Sandoval, P.J. (2021).**, et al. No peace for the forest: Rapid, widespread changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. *Global Environmental Change* 69, 102283.
- Nellemann, C. (2014)**, et al. La crisis de delitos contra el medio ambiente: Amenazas al desarrollo sostenible procedentes de la explotación y el comercio ilegales de recursos forestales y de la fauna y flora silvestres. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y GRIDA-rendal. 2014. <https://www.interpol.int/content/download/5153/file/The%20Environmental%20Crime%20Crisis%20-%20Threats%20to%20sustainable%20development%20from%20illegal%20exploitation%20and%20trade%20in%20wildlife%20and%20forest%20resources%20ES.pdf?inLanguage=es-ES>
- Nellemann, C. (2018)**, et al. World atlas of illicit flows. A RHIPTO-INTERPOL-GI Assessment. RHIPTO-Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime. 2018. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>

Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho. (2016).

Conceptualización y desarrollo de las necesidades de información para la definición del sistema de información para la política criminal. https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/DM002_Conceptualizacio%CC%81nSIPC.pdf?ver=2017-04-26-102058-620

Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios. (Sin fecha).

PSA: Programa de pagos por servicios ambientales- Costa Rica. <https://opsaa.iica.int/initiative-259-psa:-programa-de-pago-por-servicios-ambientales---costa-rica#:~:text=El%20PSA%20es%20una%20compensaci%C3%B3n,la%20belleza%20esc%C3%A9nica%20que%20generan.>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota. 2022. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explo-tacion_de_Oro_de_Aluvion_Evidencias_a_Par-tir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

World Wildlife Crime Report 2024: Trafficking in Protected Species. 2024. <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2024/May/despite-two-decades-of-concer-ted-action--wildlife-trafficking-persists-worldwi-de-with-more-than-4-000-species-affected--sa-ys-new-unodc-world-wildlife-crime-report.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2023).

Guía sobre Buenas Prácticas Legislativas: Respuesta a la Minería Ilegal y el Tráfico de Metales y Minerales. https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Illegal_Mining_and_Trafficking_in_Metals_S.pdf

Ojeda, D. (2016).

Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. *Revista de Antropología Colombiana*. Vol. 52, N° 2. 2016.

Organización de las Naciones Unidas. (2024).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Organización de los Estados Americanos (OEA).

(2022). Tras el dinero del oro ilícito: fortalecimiento de la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso de Colombia. <https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-ilicito-El-caso-de-Colombia.pdf>

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2023).

“Estudio proporcionará una visión regional de la situación de la contaminación por mercurio en la Cuenca Amazónica”. <https://otca.org/estudio-proporcionara-una-vision-regional-de-la-situacion-de-la-contaminacion-por-mercurio-en-la-cuenca-del-amazonas/>

Organization for Economic Cooperation Development. (2023). OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ec94fd4e-en/index.html?itemId=/content/publication/ec94fd4e-en>

Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). (2021). Informe: Colombia pierde miles de millones por el comercio ilegal de oro. 02 de febrero de 2021. <https://www.occrp.org/en/daily/13855-report-colombia-loses-billions-to-illegal-gold-trade>

Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP). (2023). Mongabay Latam y Armando.info. 09 de noviembre de 2023. <https://occrp.org/es/narcfiles-the-new-criminal-order-illegal-shark-fin-bust-leads-to-company-owned-by-colombian-drug-lords-son> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). World Wildlife Crime Report 2020: Trafficking in Protected Species. United Nations. 2020. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World_Wildlife_Report_2020_9July.pdf

Pacheco, P. (2021). *et al.* Frentes de deforestación: Causas y respuestas en un mundo cambiante, WWF. 2021. <https://www.wwf.es/?55920/Informe-Frentes-de-Deforestacion>

Páez-Delgado, D. y Guerra-Zapata, L. (2022). Alcance de los bienes de protección del ambiente en las acciones penales y administrativas. En: García, M. (Ed.). Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza (1.ª ed.). Universidad Externado de Colombia. 2022. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-derecho-penal-ambiental-y-reparacion-de-danos-a-la-naturaleza-9789587909258.html>

Pardo, L. Á. (2020). Impactos del proyecto Minesa en el páramo de Santurbán. Encuentros: Ciudad, medio ambiente y territorio. Bucaramanga, Santander. 1 de abril de 2020. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Revisita-Encuentros.-Abril-del-2020.pdf>

Parques Cómo Vamos. (2022). Informe 2022: Diversidad y territorios para la paz. Editorial Fundación Natura, Bogotá. 2022. <https://parquescomovamos.com/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-2022-PNCV-Libro.pdf>

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2022). “Fiscalía realiza la primera imputación por el delito de deforestación”. 15 de febrero de 2022. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/fiscalia-realiza-la-primera-imputacion-por-el-delito-de-deforestacion/>

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (2015). “Operación farallones acciones interinstitucionales en implementación para controlar la minería ilegal de oro”. 18 de octubre de 2015. <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/operacion-farallones-acciones-interinstitucionales-en-implementacion-para-controlar-la-mineria-ilegal-de-oro-en-el-parque-nacional-natural-farallones-de-cali/>

Paz-Cardona, A. (2022). “Colombia: se reduce la deforestación en un 29 % en el 2022, pero la cifra sigue siendo “muy inestable”. Mongabay. 14 de julio de 2023. <https://es.mongabay.com/2023/07/colombia-se-reduce-la-deforestacion-en-2022-pero-la-cifra-sigue-siendo-muy-inestable/>

- Peng, MS. (2021).** *et al.* The high diversity of SARS-CoV-2-related coronaviruses in pangolins alerts potential ecological risks. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8645874/>
- Policía Nacional. (2023).** “Gigantesco operativo contra la extracción ilícita de minerales en los Farallones de Cali”. 20 de diciembre de 2023. <https://www.policia.gov.co/noticia/gigantesco-operativo-contr-extraccion-ilicita-minerales-farallones-cali-0>
- Posada, F. (2017).** “Colombia es el tercer país con mayor contaminación por mercurio.” RCN Radio. 23 de marzo de 2017. <http://www.rcnradio.com/nacional/colombia-tercer-pais-mayor-contaminacion-mercurio/>
- Posada, R. (2021).** “La nueva reforma a los delitos medioambientales: ¿más de los mismo o una reforma eficaz y preventiva?”. <https://grupocbeccaria.wixsite.com/my-site/post/la-nueva-reforma-a-los-delitos-medioambientales-m%C3%A1s-de-lo-mismo-o-una-reforma-eficaz-y-preventiva>
- Puentes, P. (2022).** “Un pueblo flotando”: la minería ilegal crece en el río Puré y afecta a los pueblos aislados. 17 de noviembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/11/mineria-ilegal-crece-en-el-rio-pure-y-afecta-a-los-pueblos-aislados-en-colombia/>
- Presidencia de la República. (2019).** “Con la puesta en marcha de la Campaña ‘Artemisa’, buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: Presidente Duque”. 28 de abril de 2019. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190428-puesta-marcha-Campana-Artemisa-buscamos-parar-hemorragia-deforestadora-ha-visto-ultimos-anios-pais-Duque.aspx>
- Presidencia de la República. (2023).** “Gobierno propone distrito minero y plan de formalización para superar paro en Antioquia”. 09 de marzo de 2023. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-propone-distrito-minero-y-plan-de-formalizacion-para-superar-paro-en-Antioquia-230309.aspx>
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2016).** The Rise of Environmental Crime: a Growing Threat to Natural Resources, Peace, Development and Security. <https://www.unep.org/resources/report/rise-environmental-crime-growing-threat-natural-resources-peace-development-and>
- Procuraduría General de la Nación. Boletín 893. (2024)** Obtenido de Guerra en los socavones, crisis social y ambiental por minería ilegal en Buriticá. 14 de marzo de 2024. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/guerra-socavones-cri-sis-social-ambiental-mineria-ilegal-buritica.aspx>
- Quesada, D. (2022)** Sitio Web del Ministerio Público: “Fiscal Especializado: “El tráfico de vida silvestre compromete el planeta y la vida humana”. Ministerio Público. 13 de junio de 2022. <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/medios-informativos/noticias-judiciales/fiscal-especializado-el-trafico-de-vida-silvestre-compromete-el-planeta-y-la-vida-humana>
- Quesada, K. (2022)** “El tráfico de vida silvestre no se detiene”. Universidad de Costa Rica. 18 de julio de 2022. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/7/18/el-trafico-de-vida-silvestre-no-se-detiene.html>

- Ramírez, M. (2024).** El tóxico comercio del mercurio. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/toxico-comercio-mercurio/#:~:text=Un%20informe%20conjunto%20respaldado%20por,de%20mercurio%20importadas%20ese%20a%C3%B1o>.
- Rodríguez-Salah, E. (2022).** Razón Pública. Obtenido de Agua vs. TLC: el verdadero problema de la minería en los páramos: <https://razonpublica.com/agua-vs-tlc-verdadero-problema-la-mineria-los-paramos/>
- Rodríguez-Becerra, M. (2022).** Gestión ambiental en América Latina y el Caribe.
- Rodríguez, G. (2022).** Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol. 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19179.pdf>
- Rodríguez, H. (2023).** “El pangolín, el mamífero más traficado del mundo”. 04 de mayo de 2023. https://www.nationalgeographic.com.es/medio-ambiente/16-febrero-dia-mundial-pangolin_13890
- Sánchez-Supelano (2020).** Elementos para una historiografía del derecho ambiental en Colombia. 2020. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/92512>
- SDA (2023).** “Deforestación en el Perú exacerba los fenómenos naturales”. Actualidad ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 2023. <https://www.actualidadambiental.pe/deforestacion-en-el-peru-exacerba-los-fenomenos-naturales/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20estudio%20del%20MAAP,y%20245%20177%20hect%C3%A1reas%20respectivamente>.
- Swissinfo (2022).** Chaves visita zona de minería de oro ilegal y promete solución en Costa Rica. Swissinfo. 16 de julio de 2022. https://www.swissinfo.ch/spa/costa-rica-miner%C3%ADa_chaves-visita-zona-de-miner%C3%ADa-de-oro-ilegal-y-promete-soluci%C3%B3n-en-costa-rica/47759140
- Tarazona, D (2024).** “Minería ilegal avanza sin control en la Amazonía de Ecuador y amenaza áreas protegidas y comunidades indígenas”. Mongabay. 15 de marzo de 2024. <https://es.mongabay.com/2024/03/mineria-ilegal-avanza-sin-control-en-la-amazonia-de-ecuador-y-amenaza-areas-protegidas-y-comunidades-indigenas/>
- Transparencia por Colombia & WWF (2022).** Gobernanza transparente de los recursos naturales en Colombia. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/reporte-final-tngr.pdf>
- Tarazona, D., Parra de Moya, J. (2022),** “Artemisa: radiografía de una operación gubernamental que no frenó la deforestación en Colombia”. Mongabay. 05 de diciembre de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/12/artemisa-radiografia-de-una-operacion-que-no-freno-la-deforestacion-en-colombia/#:~:text=En%202019%2C%20el%20gobierno%20colombiano,Mongabay%20Latam%20y%20Cuestión%20Pública>.
- Thouless, C. (2026), et al.** African Elephant Status Report 2016: an update from the African Elephant Database. IUCN. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 60 IUCN/SSC Africa Elephant Specialist Group. 2016. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/SSC-OP-060_A.pdf

- Torres-Mora, A. G (2020).** Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 2020. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79676>
- Torrado, S. (2024)** "La deforestación se dispara, agravada por la salida de las disidencias de Iván Mordisco de la paz total". 26 de abril de 2024. <https://elpais.com/america-colombia/2024-04-27/la-deforestacion-se-dispara-agravada-por-la-salida-de-las-disidencias-de-ivan-mordisco-de-la-paz-total.html>
- Torrado, S. (2024)** "Las disidencias amenazan el hito histórico de Petro en la lucha contra la deforestación". 08 de julio de 2024. <https://elpais.com/america-colombia/2024-07-09/las-disidencias-amenazan-el-hito-historico-de-petro-en-la-lucha-contra-la-deforestacion.html>
- Unidad Investigativa de Venezuela (2023).** "Continúan dudas sobre esfuerzos de Venezuela para detener la minería ilegal". InSight Crime. 17 de febrero de 2023. <https://insightcrime.org/es/noticias/continuan-dudas-sobre-esfuerzos-venezuela-mineria-ilegal/>
- Unidad Investigativa de Venezuela (2023).** "Políticas de seguridad para Venezuela: la minería ilegal y la deforestación". InSight Crime. 05 de julio de 2023. <https://insightcrime.org/es/noticias/politicas-seguridad-venezuela-mineria-ilegal-deforestacion/>
- Unidad Investigativa de Venezuela (2020).** "Venezuela Relies on Gold as Other Criminal Economies Dry Up". InSight Crime. 01 de junio de 2020. <https://insightcrime.org/news/analysis/venezuela-depends-gold-industry/>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2023).** African rhino numbers are increasing despite poaching. 2023. <https://www.iucn.org/press-release/202309/african-rhino-numbers-are-increasing-despite-poaching>
- United Nations Environment Programme (UNEP).** The rise of environmental crime: A growing threat to natural resources peace, development and security. 2016. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7662;jsessionid=47E36A-F963F7FFF65CB907B40E3AEE92>
- United Nations Programme (ONU).** World Wildlife Crime Report. 2020.
- Universidad Nacional de la Amazonia Peruana. Nota conceptual (2023).** 1er Congreso Regional sobre delitos ambientales en la amazonia peruana. <https://enlinea.unapiquitos.edu.pe/contenido/noticias/descargas/NOTA-CONCEPTUAL-CONGRESO-SOBRE-DELITOS-AMBIENTALES.pdf>
- Vergara, A., Arias, M., Gachet, B., Naranjo, L.G., Román, L., Surkin, J. y Tamayo, V. (2022)** Informe Amazonía Viva 2022. WWF-Quito. 2022. https://wwf.panda.org/es/dondetrabajamos/amazonia/noticiasypublicacionesamazonia/informe_amazonia_viva_2022/informe_lar_2022_espagnol/
- Voss, G. (2023)** Tratado de Protección de Vida Silvestre llega a 50 años afrontando desafíos. InSight Crime. 2023. <https://insightcrime.org/es/noticias/tratado-proteccion-vida-silvestre-llega-50-afrontando-desafios/>

World Gold Council (2023). Global mine production. 2023. <https://www.gold.org/goldhub/data/gold-production-by-country>

World Conservation Society (WCS). “Las partes de la COP19 de la CITES toman medidas para garantizar la protección de las tortugas Matamata. 23 de noviembre de 2022. <https://colombia.wcs.org/es-es/WCS-Colombia/Noticias/articleType/ArticleView/articleId/18332/LAS-PARTES-DE-LA-COP19-DE-LA-CITES-TOMAN-MEDIDAS-PARA-GARANTIZAR-LA-PROTECCION-DE-LAS-TORTUGAS-MATAMATA.aspx>

World Conservation Society (WCS). Tendencias en el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre en las zonas fronterizas Colombia - Ecuador y Colombia - Perú - Brasil entre 2010 y 2018. 2020.

World Wildlife Fund (WWF). (2022). Estos son algunos de los animales más traficados en Colombia. El Espectador. septiembre 27. <https://www.elespectador.com/ambiente/bibo/estos-son-algunos-de-los-animales-mas-trafficados-en-colombia/>

World Wildlife Fund (WWF). Illegal Wildlife Trade in the Amazon: Draining the Amazon of wildlife. s.f.A. https://wwf.panda.org/discover/knowledge_hub/where_we_work/amazon/amazon_threats/other_threats/illegal_wildlife_trade_amazon/

World Wildlife Fund (WWF). Salva al pangolín: El mamífero más traficado. s.f.B. <https://traficoespecies.wwf.es/el-mamifero-mas-trafficado#:~:text=Los%20pangolines%20son%20v%C3%A-Dctimas%20del,todo%20de%20China%20y%20Vietnam.>

World Wildlife Fund (WWF). Fiscalía y WWF-Ecuador articulan esfuerzos para combatir delitos ambientales. 2022. <https://www.wwf.org.ec/?uNewsID=374311>

World Wildlife Fund (WWF). Buenas noticias en el día mundial del tigre: Nepal duplica la población de este felino. 2022B. <https://www.wwf.es/?61481/Buenas-noticias-en-el-dia-mundial-del-tigre-2022-Nepal-duplica-la-poblacion-de-este-felino>

Xiao, K., Zhai, J., Feng, Y. (2020). *et al.* Isolation of SARS-CoV-2-related coronavirus from Malayan pangolins. *Nature* 583, 286–289. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2313-x>

Yang, J., Skaro, M., Chen, J. (2023). *et al.* The species coalescent indicates possible bat and pangolin origins of the COVID-19 pandemic. *Sci Rep* 13, 5571. <https://doi.org/10.1038/s41598-023-32622-4>

Resumen de sentencias de la Corte Constitucional frente a la Ley 2111 de 2021

Anexo

1

Anexo 1

Resumen de sentencias de la Corte Constitucional frente a la Ley 2111 de 2021

SENTENCIA	MAGISTRADO/A PONENTE	CARGOS	FALLO
C-367 DE 2022	NATALIA ÁNGEL CABO	Art. artículos 328-330, 331-334 y 335 son inconstitucionales por vulnerar el artículo 29 de la Constitución Política al incumplir el derecho al debido proceso y los principios de tipicidad y legalidad . Señala también el carácter difuso y multi-nivel de la normatividad vigente del derecho ambiental en el país, lo que hace que las normas a las que sea hace remisión sean indeterminables.	Declara EXEQUIBLES las normas estudiadas, condicionado a que la remisión normativa impropia haga referencia sólo a las autoridades del SINA que tienen competencia regulatoria en materia ambiental, derivada de la ley, y a que dichas normas sean precisas, previas a la configuración de la conducta, con alcance general y de conocimiento público.
C-411 DE 2022	ALEJANDRO LINARES CASTILLO	Los artículos 337 y 337A del Código Penal, relacionados con la apropiación de baldíos y la financiación de dicha apropiación , son inconstitucionales porque: i) el legislador desconoció el principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la Constitución) al introducir las disposiciones 337 y 337A relacionadas con la apropiación de tierras baldías en la Ley 2111 de 2021; ii) no cumplen con el principio de legalidad del derecho penal (artículo 29 de la Constitución) con la competencia, objeto material y verbos rectores introducidos en los artículos 337 y 337A; y iii) desconocen el principio de legalidad en materia penal con la descripción típica de los artículos demandados.	Declara INEXEQUIBLES los artículos 337 y 337A, introducidos al Código Penal mediante la Ley 2111 de 2021 por vulnerar el principio de estricta legalidad y de proporcionalidad en materia penal, aunque no el principio de unidad de materia, pues fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo
C- 439 DE 2022	JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR	Los artículos 337, apropiación ilegal de baldíos de la nación , y 337A, financiación de la apropiación ilegal de los baldíos de la nación, violan los principios de identidad y consecutividad , pues no estaban incluidos en el proyecto de ley inicial que se radicó ante el congreso de la república, sino que se adhirieron en el segundo debate.	Dado que en Sentencia C-411 de 2022 la Corte decidió que los artículos no desconocían el principio de unidad de materia, pero sí iban en contravía de los principios de legalidad y proporcionalidad del derecho penal, por lo que los declaró inexecutable, existe en este caso cosa juzgada. Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-411 de 2022, en la cual se declararon INEXEQUIBLES los artículos demandados.

SENTENCIA	MAGISTRADO/A PONENTE	CARGOS	FALLO
C-013 DE 2023	ALEJANDRO LINARES CASTILLO	El artículo 1 de la Ley 2111 de 2021, que modifica el Código Penal en lo relacionado con los delitos que atentan contra el medio ambiente, es parcialmente inconstitucional en lo referido a los delitos de apropiación de baldíos de la nación y la financiación de dicha apropiación porque vulnera los artículos 83 (principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica), 157 y 158 (principio de unidad de materia) de la Constitución Política, además de atentar contra la ocupación de baldíos que se encuentra protegida como una dimensión de acceso progresivo a la tierra (Corte Constitucional, SU 213-2021).	Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-411 de 2022, en la cual se declararon INEXEQUIBLES los artículos demandados.
C-021 DE 2023	JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS	Los artículos 336, Invasión de áreas de especial importancia ecológica , y 336A, Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica , desconocen el principio de proporcionalidad (art. 29 de la Constitución Política) porque desconocen el carácter subsidiario del derecho penal y otorgan indirectamente un tratamiento discriminatorio a la población campesina. Los artículos 333, Daños en los recursos naturales y ecocidio , y 336, Invasión de áreas de especial importancia ecológica , desconocen el principio de estricta legalidad (art. 29 de la Constitución Política) porque incluyen verbos rectores y expresiones que impiden determinar la configuración de la conducta ilícita. Además, el artículo 6 de la Ley 2111 de 2021, que introduce una excepción frente al momento en que empiezan a correr las 36 horas con las que cuentan las autoridades para poner a un capturado a disposición de los jueces de control de garantías, vulnera el artículo 28 de la Constitución, además de desconocer el precedente de la misma Corte en relación con las garantías del capturado.	Declara EXEQUIBLE el contenido demandado.

Fuente: Elaboración propia, 2024.

Datos del Ministerio de Minas y Energía sobre la población minera y el proceso de formalización

Anexo

2

Anexo 2

Datos del Ministerio de Minas y Energía sobre la población minera y el proceso de formalización

TABLA 1

POBLACIÓN MINERA QUE CUMPLE CON LOS REQUISITOS PARA LA REGULARIZACIÓN DE OPERACIONES Y NÚMERO DE PROCESOS ASOCIADOS

MECANISMO DE FORMALIZACIÓN MINERA	NÚMERO DE PROCESO EN EL PAÍS	NÚMERO DE MINEROS
CONTRATOS ESPECIALES DE CONCESIÓN (ÁREA DE RESERVA ESPECIAL)	44	341
CESIÓN DE ÁREAS	2	48
CESIÓN DE DERECHOS	1	470
CONTRATO DE OPERACIÓN	134	5.014
CONTRATOS DE PEQUEÑA MINERÍA (LEY 685 DE 2001)	111	3.310
DERECHOS DE PREFERENCIA	143	6.174
CONTRATOS DE CONCESIÓN (LEGALIZACIONES MINERÍA DE HECHO. LEY 685 DE 2001)	27	2.442
CONTRATO DE CONCESIÓN CON REQUISITOS DIFERENCIALES (ART. 326, LEY 1955 DE 2019)	7	610
PRÓRROGA DE TÍTULO MINERO	1	650
CONTRATO DE CONCESIÓN (ART. 325, LEY 1955 DE 2019)	20	2.086
SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA	304	6.622
TOTAL GENERAL	794	27.767

Fuente: Agencia de Minería y Dirección de Formalización Minera, Ministerio de Minas y Energía.
Corte de información: 31 de diciembre de 2022.

TABLA 2 MINEROS EN TRÁNSITO A LA FORMALIZACIÓN

MECANISMO DE FORMALIZACIÓN	NÚMERO DE PROCESO EN EL PAÍS	NÚMERO DE MINEROS
ÁREA DE RESERVA ESPECIAL	108	1.265
REGULARIZACIÓN EN EL MARCO DE LA LEY 685 DE 2001	28	650
PCCD	722	5.570
SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN LEY 1955 DE 2019, ART. 325	863	4.277
SUBCONTRATOS DE FORMALIZACIÓN MINERA	72	864
TOTAL GENERAL	1.793	12.626

Fuente: Agencia de Minería y Dirección de Formalización Minera, Ministerio de Minas y Energía.

Corte de información: 31 de diciembre de 2022.

Priorización de acciones, indicadores y responsables en materia de deforestación y protección de ecosistemas de la PICCSD

Anexo

3

Anexo 3

Priorización de acciones, indicadores y responsables en materia de deforestación y protección de ecosistemas de la PICCSD

OBJETIVOS	ACCIONES	INDICADORES	RESPONSABLES
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las acciones intersectoriales y generar estrategias conjuntas y coordinadas en el Sector Defensa para apoyar la gestión integral de los ecosistemas y sus servicios. Fortalecer y articular procesos encaminados a la identificación y control de rutas de deforestación, tráfico ilegal de fauna y flora, y narcotráfico, garantizando el cumplimiento de la legislación y las diferentes regulaciones ambientales vigentes. Fortalecer de manera integral la lucha contra la deforestación, mediante el desarrollo de acciones cinéticas y no cinéticas, conjuntas, coordinadas e intersectoriales sobre los motores de deforestación identificados por el IDEAM. 	<p>Establecer un plan de reforestación con apoyo de las autoridades ambientales, incluyendo el fortalecimiento de los programas de propagación de especies de plantas nativas (vivero naranja, viveros de alta montaña y macro viveros) y la recuperación de cobertura vegetal boscosa en áreas de importancia estratégica para la conservación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Número de Hectáreas en procesos de restauración – revegetalización. Número de condecoraciones asociadas a la reducción de delitos ambientales. Número de procesos de Uso Sostenible - Conservación - Restauración Fortalecidos. Porcentaje de cumplimiento de legislación. Número de actuaciones orientadas a la identificación y control de rutas de deforestación Hectáreas Controladas – Interventadas. Número de Núcleos de Alta Deforestación Desactivados Número de Ecosistemas Estratégicos Intervenidos 	<ul style="list-style-type: none"> MDN: Grupo de Medio Ambiente y Lucha Contra la Explotación Ilícita. ARC: Jefatura del Estado Mayor Naval de Operaciones (JEMOP) y Jefatura de Planeación. DCC: Oficina Asesora de Planeación, Subdirección Operativa (Grupo de Prevención y Acción Integral). EJC: Departamento de planeación CEDE5, Departamento de Inteligencia, Departamento de Operaciones, Jefatura de Planeación y Políticas y Departamento de ingenieros y acción integral CEDE10 y CEDE9. FAC: Oficina de Gestión Ambiental (OFGEA), CENOA, Inteligencia. Ponal: Oficina de Planeación de la Policía Nacional (OFPLA), Dirección Logística y Financiera (DLOF). CGFM: J10 DECAT y Departamento Conjunto Ambiental y de Gestión del Riesgo de Desastres. MDN: Grupo de Medio Ambiente y Lucha Contra la Explotación Ilícita. ARC: Acción Integral y Jefatura del Estado Mayor de Alistamiento. DCC: Oficina Asesora de Planeación, Subdirección Operativa (Grupo de Prevención y Acción Integral). EJC: Acción Integral y antinarcóticos. FAC: Comité Ambiental - Unidades Militares Aéreas. Ponal: Oficina de Planeación de la Policía Nacional (OFPLA), DICAR, DIJIN, DIPOL. CGFM: Acción Integral.
	<p>Consolidar los programas de propagación de especies nativas existentes de acuerdo con las metas de reforestación y recuperación establecidas, y con las necesidades identificadas, a nivel intersectorial.</p>		
	<p>Desarrollar una estrategia para la implementación de iniciativas vinculadas a los servicios ecosistémicos como negocios verdes, PSA, proyecto de carbono, al interior del Sector Defensa (Acción Integral).</p>		
	<p>Articular las acciones de recuperación – restauración, desarrolladas al interior del Sector Defensa, con las estrategias nacionales, regionales y locales para la protección de los servicios ecosistémicos (PSA, Negocios Verdes, proyectos de carbono).</p>		
	<p>Ejecutar acciones de control sobre economías ilegales que degradan los ecosistemas y contribuir al fortalecimiento de alianzas intersectoriales que promuevan el uso sostenible de los recursos naturales asociado a incentivos o condecoraciones para los funcionarios del Sector Defensa (p.e.: Pacto Intersectorial por la Madera Legal y Gobernanza Forestal).</p>		
	<p>Incorporar al proyecto de lanzamiento del satélite de la FAC la necesidad de tomar información relacionada con la deforestación y la protección de ecosistemas estratégicos.</p>		
	<p>Contribuir a la implementación del Pacto Intersectorial por la Madera Legal y Gobernanza Forestal con otras iniciativas de inteligencia impulsando el desarrollo de procesos de sofisticación de análisis geoespaciales, manejo de herramientas de big data y monitoreo geoespacial para la generación de alertas tempranas y modelos predictivos para controlar áreas dedicadas a cultivos de uso ilícito, tráfico de fauna, minería ilegal y demás delitos ambientales que se demuestre que hacen parte de la misma de red de tráfico.</p>		
	<p>Brindar apoyo intersectorial a los programas nacionales, regionales y locales de reforestación.</p>		
	<p>Establecer un programa de reconocimientos o incentivos que promueva la identificación, captura y control de territorios evitando deforestación tanto para la fuerza pública como con la población civil.</p>		
	<p>Evaluar las capacidades de respuesta a delitos ambientales con las que cuenta el sector Defensa actualmente vs. con las que se requieren para cumplir con las metas propuestas y definir una estrategia de mejora para el desarrollo, fortalecimiento y en su caso generación de capacidades asociadas a la respuesta necesaria.</p>		
	<p>Diseñar y desarrollar un Plan de Intervención Preventivo e Integral entre las fuerzas con apoyo intersectorial para la prevención y la intervención de los motores de deforestación sobre los cuales el Sector Defensa tiene incidencia.</p>		
	<p>Fortalecer las labores de inteligencia de la fuerza pública, vinculando a la UIAF, con el fin de lograr la individualización y judicialización de los patrocinadores de la deforestación.</p>		
	<p>Establecer y adoptar por medio de directiva permanente (u otro mecanismo sectorial) los lineamientos o protocolos que permitan garantizar la interoperabilidad de los datos de la fuerza pública favoreciendo la desarticulación efectiva de los núcleos de deforestación.</p>		
	<p>Potenciar al grupo de carabineros encargado de las labores de inteligencia con el fin de lograr la individualización y judicialización de los patrocinadores de la deforestación.</p>		
	<p>Implementar operativos intersectoriales sobre los núcleos de alta deforestación identificados por el IDEAM.</p>		
<p>Establecer un procedimiento para la vinculación de los procesos de acompañamiento (Acción Integral o la dependencia que haga su función en cada institución del sector) a los operativos intersectoriales que se realicen sobre los núcleos de alta deforestación determinados por el IDEAM.</p>			
<p>Fortalecer la participación técnica de los componentes técnicos ambientales del Sector Defensa en el marco del CONALDEF, o la instancia que haga sus veces, con el objetivo de integrar, articular y unificar capacidades de respuesta institucionales para abordar delitos ambientales, deforestación y narcotráfico.</p>			
<p>Evaluar el Plan de Intervención Integral sobre los motores de deforestación y ajustar estrategias preventivas con apoyo intersectorial.</p>			
<p>Continuar con los operativos intersectoriales sobre los núcleos de alta deforestación determinados por el IDEAM, en los términos de la estrategia para la contención de la deforestación.</p>			
<p>Continuar con el apoyo intersectorial a los programas nacionales, regionales y locales de reforestación.</p>			
<p>Fortalecer estrategias de monitoreo y control de zonas que hayan sido recuperadas y transformadas.</p>			
<p>Integrar el conocimiento táctico y técnico ambiental a la toma de decisiones estratégicas en el marco del CONALDEF, o la instancia que haga sus veces.</p>			

Hacia una Política Criminal Ambiental en Colombia

Análisis desde la sociedad civil

