

Recomendaciones para la inclusión del enfoque anticorrupción en la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales en Colombia

Proyecto Transparency for environmental protection: Advocacy and Oversight initiatives to tackle corruption in climate governance¹

Julio 2024

Abstract

This document presents the methodology and key findings for 2024 of the Activity No. 1.2 of the Objective 2: Strengthening the anti-corruption approach in national and local entities responsible for environmental protection efforts and prosecuting and sanctioning environmental crimes. For this purpose, a brief explanation of the methodology used is provided, followed by an analysis of Colombia's legal framework related to environmental crimes, as well as an assessment of the institutional capacities of national and local entities regarding the prevention, control, investigation and sanction of these crimes. Finally, the document provides recommendations to strengthen the anti-corruption approach in the aforementioned efforts.

Introducción

Transparencia por Colombia (TPC) viene aunando esfuerzos desde 2020 para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. Así, a partir del acuerdo de subvención firmado con Transparencia Internacional para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática con fondos de Waverley Street Foundation, se estableció el proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*. El proyecto incluyó la actividad 1.2 del objetivo 2: Fortalecimiento del enfoque anticorrupción en las entidades nacionales y locales encargadas de los esfuerzos de protección del medio ambiente y de la investigación y sanción de los delitos ambientales.

Este documento es la continuación de la actividad 2.2. del año 2023 en la que TPC se presentó la metodología y principales hallazgos del análisis del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia, haciendo especial énfasis en las entidades locales y nacionales, la administración de fondos, la transparencia y el acceso a la información. En esta ocasión, TPC desarrolla el análisis de las funciones de prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales en Colombia

Metodología

Para la elaboración de este documento se optó por una metodología de trabajo que constó de dos etapas: i) identificación y caracterización de los delitos ambientales; y ii) elaboración de

¹ Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Fundación Waverley Street en el marco del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática de Transparency International. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Transparencia por Colombia y no refleja necesariamente las opiniones de la Fundación Waverley Street.

recomendaciones para la inclusión del enfoque anticorrupción en la investigación y sanción de los delitos ambientales.

En la primera etapa se adelantó una **revisión del marco normativo colombiano** con el fin de identificar los delitos ambientales existentes las sanciones (administrativas y disciplinarias) asociadas, así como los actores involucrados en la investigación y sanción de los delitos ambientales. Con base en esta información, se **caracterizaron los delitos ambientales identificados**, analizando su verbo rector, los actores objeto de sanción, los agravantes aplicables, el tipo de sanción impuesta, entre otros.

Posteriormente se realizó una **revisión de la literatura relevante** sobre la tipificación actual de los delitos ambientales y su efectividad en la práctica. Por último, se **organizaron entrevistas semiestructuradas** con expertos en delitos ambientales. Estas fueron de utilidad para identificar los retos y oportunidades de mejora frente a: i) la tipificación de los delitos ambientales y el proceso de investigación y judicialización de estos; y ii) la cooperación interinstitucional para la prevención, investigación y judicialización de delitos ambientales.

La segunda etapa consistió en la elaboración de recomendaciones para la inclusión del enfoque anticorrupción en la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales en Colombia. Este ejercicio se fundamentó en los insumos recolectados en la primera etapa.

Análisis del marco jurídico colombiano asociado a los delitos ambientales

En la revisión del marco jurídico colombiano se identificaron 20 delitos ambientales. Estos están previstos en el Código Penal (Ley 599 de 2000) y buscan proteger los bienes jurídicos del orden económico social, los animales, y los recursos naturales y el medio ambiente, así:

Tabla 1. Delitos ambientales en Colombia

DELITO	BIEN JURÍDICO TUTELADO
Apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan	Orden económico social
Apoderamiento o alteración de sistemas de identificación	
Receptación	
Destinación ilegal de combustibles	
Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables	Recursos naturales y el medio ambiente
Tráfico de Fauna	
Caza ilegal	
Pesca ilegal	
Manejo ilícito de especies exóticas	
Deforestación	
Promoción y financiación de la deforestación	
Manejo y uso ilícito de organismos genéticamente modificados, microorganismos y sustancias o elementos peligrosos	
Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales	



WAVERLEY ST FOUNDATION



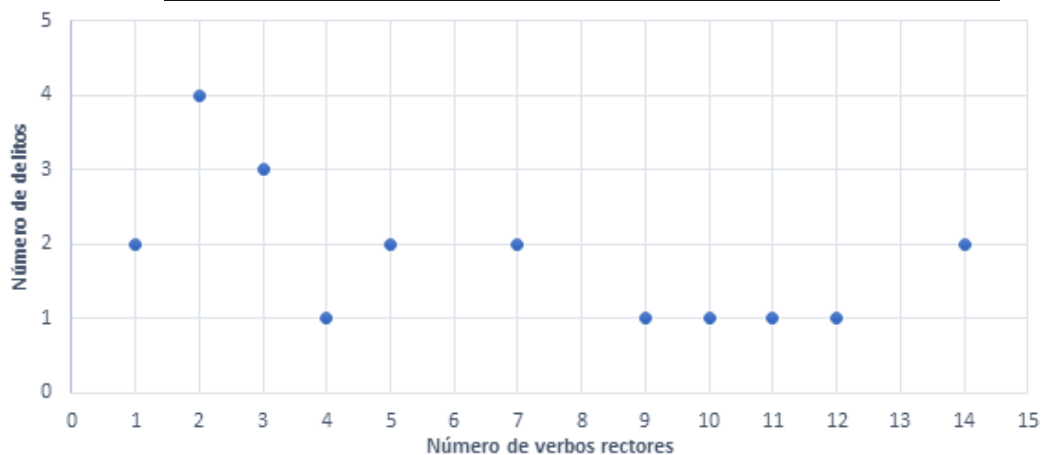
Daños en los recursos naturales y el ecocidio	
Contaminación ambiental	
Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo	
Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos	
Invasión de áreas de especial importancia ecológica	
Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica	
Delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales	Animales

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000).

Cada uno de estos delitos fue analizado en términos del sujeto activo, verbo rector, sujeto pasivo, conducta típica, agravantes y atenuantes aplicables, y sanciones (administrativas y disciplinarias) asociadas. A continuación, se presentan las observaciones generales que resultaron de este ejercicio.

- 1. Los delitos ambientales son delitos comunes**, es decir incluyen la expresión “el que”, lo que indica que su sujeto activo no es calificado, sino indeterminado. El hecho de que *cualquier persona* pueda cometer el delito implica que la protección al bien jurídico tutelado es mayor, las actividades de prevención deben contemplar a diferentes grupos poblacionales y, la identificación y sanción puede resultar más compleja pues los determinantes del delito varían de acuerdo con las características y contexto del sujeto infractor.
- 2. Multiplicidad de verbos rectores**. Salvo por los delitos de experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos (artículo 335) y los delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales (artículo 339A), todos los delitos ambientales identificados incluyen en su tipificación varios verbos rectores. A continuación puede verse la relación entre los delitos y los verbos rectores incluidos en los mismos.

Figura 1. Número de verbos rectores en los delitos ambientales en Colombia.



Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000).

El número de verbos rectores no puede ser estandarizado ni generalizado. Es decir, no existe un número de verbos que deban tener cada uno de los delitos. Lo que se evidencia es que

el legislador buscó abarcar las diferentes actividades que se pueden dar en medio de la actividad criminal.

Sin embargo, la multiplicidad de verbos rectores en un mismo delito puede derivar en que ninguna de las conductas que componen la *cadena de acciones* que permiten la comisión del delito queden impunes. Sin embargo, esta circunstancia también puede convertirse en un obstáculo para la investigación y judicialización de los delitos ambientales.

- 3. El carácter disuasivo de los delitos ambientales.** Todos los delitos ambientales contemplan como pena principal, la privativa de la libertad de prisión y la pecuniaria de multa. Las primeras oscilan entre 1 y 15 de prisión, y las segundas entre cinco y 50.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Respecto a las penas, se ofrecen algunas observaciones:

Primero, considerando el impacto de la comisión de los delitos ambientales para el Estado, la comunidad y las generaciones futuras, resalta que solo el delito contra la vida, la integridad física y emocional de los animales (artículo 339A) incluye la privación de otros derechos. En particular, la inhabilidad especial de 1 a 3 años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales.

Segundo, llama la atención que los delitos frente a los que más noticias criminales se presentan, contemplan la posibilidad de imponer penas privativas de la libertad de prisión que permitan acceder a subrogados penales². Este es el caso de los delitos de caza ilegal (328B), pesca ilegal (artículo 328C), manejo ilícito de especies exóticas (artículo 329), invasión de áreas de especial importancia ecológica (artículo 336), y delitos contra la vida, la integridad física y emocional de los animales (artículo 339A). El hecho que los delitos más frecuentes sean excarcelables puede ser un incentivo para su comisión.

En conclusión, se observa que las sanciones aplicables a los delitos ambientales son leves en comparación con las de otros delitos. Esto sumado a las dificultades en la investigación y judicialización de los delitos ambientales –aspecto el cual se abordará en la siguiente sección- puede ser un incentivo para la comisión de estos delitos.

- 4. Agravantes comunes a los delitos ambientales.** Para suplir la baja severidad de las penas de los delitos ambientales el legislador optó por incluir varios agravantes. En particular se identifican dos tipos de agravantes: unas asociadas a los actores que cometen el delito y otras asociadas a características de la ejecución del delito.

Frente a las primeras se destaca que todos los delitos ambientales contemplan que la pena prevista se aumentará en una tercera parte a la mitad cuando la conducta la cometa un servidor público. Además, resalta que 19 estipulan que la pena prevista se aumentará en la misma cantidad cuando la conducta la cometa una persona con funciones públicas o un integrante de grupos armados organizados al margen de la ley. La inclusión de estos

² Se trata de mecanismos alternativos a la pena privativa de la libertad que pueden concederse a los condenados bajo circunstancias específicas. Los principales son la suspensión condicional de ejecución de la pena, la libertad condicional, la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario.

agravantes es relevante en la medida en que apuntan a desincentivar la comisión de delitos ambientales por parte de los actores que, por acción u omisión, suelen cometer este tipo de delitos.

Ahora bien, en cuanto a los agravantes asociados a las características de la ejecución del delito se destacan aquellos orientados a proteger ecosistemas o especies particulares cuya afectación generaría un mayor impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Así las cosas, el Código Penal menciona que la pena prevista se aumentará en una tercera parte a la mitad cuando la conducta:

- Se cometa en ecosistemas naturales que hagan parte del sistema nacional o regional de áreas protegidas, en ecosistemas estratégicos
- Se cometa contra especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica colombiana o de especies vedadas, prohibidas, en período de reproducción o crecimiento, de especial importancia ecológica, raras o endémicas del territorio colombiano. Con excepción de la conducta contemplada en el artículo 328C.
- Altere el suelo, el subsuelo, los recursos hidrobiológicos, se desvíen los cuerpos de agua o se afecten ecosistemas marinos, manglares, pastos marinos y corales.

Estos agravantes son pertinentes en cuanto endurecen la pena considerando circunstancias en las que la comisión del delito generaría un mayor impacto sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Sin embargo, la especificidad de estos puede dificultar su imposición por parte de un juez al requerirse conocimientos técnicos.

- 5. Los delitos ambientales son delitos en blanco.** Esto implica que las normas penales que los tipifican no contienen una descripción detallada y exhaustiva de todas las conductas prohibidas y las condiciones específicas que configuran el delito. Por ello, para su interpretación es necesario remitirse a otras disposiciones legales o reglamentarias. Esto es positivo en la medida en que: i) permite que las autoridades especializadas en temas ambientales sean los que definan los detalles técnicos y científicos que regulan las conductas prohibidas; y ii) facilita la actualización de las normas técnicas sin necesidad de reformar la ley penal cada vez que hay un cambio en los conocimientos científicos o en las políticas ambientales.

Sin embargo, en la práctica esto puede derivar en desafíos en la interpretación y aplicación de los delitos ambientales, ya que requiere que los jueces, fiscales, defensores públicos, peritos y la policía judicial conozcan y manejen adecuadamente las normas complementarias. Para prevenir y controlar estos delitos también hay que conocer las normas complementarias, pues permite a las autoridades saber en qué lugares y en qué condiciones una acción determinada está o no permitida, para así poder ejercer un control efectivo.

Análisis de las funciones de prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales.

La investigación adelantada revela que contar con un marco normativo robusto sobre delitos ambientales es importante más insuficiente para prevenir la comisión de este tipo de conductas en Colombia. Es necesario que las entidades asociadas a la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales cuenten con las capacidades suficientes para desarrollar, de manera efectiva, las funciones a su cargo. Sin ello, la implementación de cualquier avance normativo será limitado.

Considerando lo anterior y en aras de contribuir al fortalecimiento institucional de las mencionadas entidades, a continuación, se presentan los principales hallazgos del análisis de las funciones de prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales en Colombia.

El ordenamiento jurídico colombiano asigna funciones asociadas a la prevención y control de delitos ambientales a más de 10 actores del orden nacional y territorial. Por su parte, la función de investigación está en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y la de sanción en los jueces de la República.

Tabla 2. Actores con funciones asociadas prevención y control de delitos ambientales en Colombia.

FUNCIÓN	TIPO DE ACTOR	ACTOR
Prevención y control	Autoridad ambiental	Ministerio de Ambiente y Protección Ambiental (MADS)
		Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)
		Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)
		Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN)
		Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)
		Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)
		Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)
		Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
		Instituto de Investigaciones Marino Costeras "Jose Benito Vives De Andrés" (INVEMAR)
	Fuerza pública	Cuerpo Especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales de la Policía Nacional
		Fuerzas armadas (El ejército, la armada y la fuerza aérea)
	Otros	Secretarías de ambientes de las entidades territoriales
		Contraloría General de la República
Procuraduría General de la Nación		
Investigación	Rama judicial	Fiscalía General de la Nación
Sanción		Jueces de la República

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 99 de 1993.

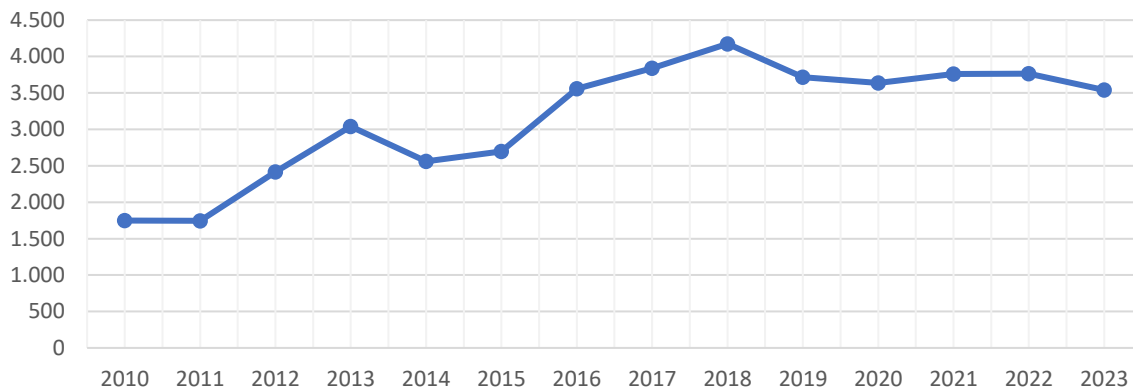
En función de sus respectivas competencias, cada uno de estos actores ha emitido normativa y desarrollado planes, estrategias y herramientas concretas para avanzar en la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales. Y aunque muchos la mayoría de estos han derivado en resultados positivos, llama la atención que la comisión de este tipo de conductas siga aumentando (ver figura 2) y que sus respectivos procesos penales no avancen; el 78% de los procesos activos están en etapa de indagación (ver figura 3).

En desarrollo de la investigación se analizaron los datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación (FGN) frente a las denuncias y actuaciones adelantadas desde 2010 hasta 2023 asociadas a la investigación de delitos ambientales. Esto permitió identificar 44.227 denuncias asociadas a alguno de estos delitos (ver figura 2).

En primer lugar, se analizó el número de denuncias presentadas. Es importante aclarar que si bien la denuncia es uno de los mecanismos para poner en marcha la acción penal, la existencia de una denuncia no implica que deba existir un juicio o una sanción; estos dependerán de la investigación y las pruebas existentes en medio del proceso.

Figura 2. Número de denuncias asociadas a delitos ambientales.

Número de denuncias por asociadas a delitos ambientales por año.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación.

Si bien de la anterior gráfica se puede identificar una tendencia creciente en el número de denuncias asociadas a delitos ambientales, también nos permite hacer algunas reflexiones sobre la creación y modificación de estos delitos en el Código Penal.

En 2011 por medio de la Ley 1453 se integraron al Código Penal delitos contra los recursos naturales. al analizar el número de denuncias reportadas por la FGN se puede concluir que la tipificación de estas conductas sí tuvo una relación directa con las actuaciones ilegales en el territorio nacional, pues desde 2011 el crecimiento de las denuncias ha sido más pronunciado.

En segundo lugar, se analizó la distribución geográfica de las denuncias reportadas, las cuáles se agrupan así:

Figura 3. Número de denuncias asociadas a delitos ambientales por departamento.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación.

De la distribución geográfica, sorprende que los departamentos más biodiversos se encuentran en la categoría más baja de denuncias. Esto puede deberse a la falta de capacidades técnicas de los órganos de control y en particular del ente acusador para identificar acciones que tengan relación directa con la tipificación propuesta.

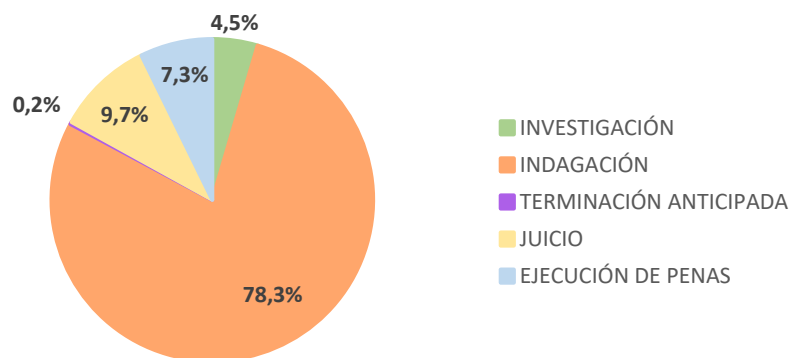
En el mismo sentido, en estos casos puede presumirse que los actores involucrados en la cadena de prevención, identificación y sanción pueden verse permeados por actos de corrupción que impidan que las denuncias sean interpuestas o reportadas.

Así mismo, llama la atención que departamentos como Nariño, Córdoba, Norte de Santander y Cesar que, de acuerdo con la Comisión de la Verdad tienen una alta concentración de cultivos de coca, tengan también un alto número de denuncias. En estos, las actividades que deberían priorizarse son las de prevención y sensibilización ciudadana para generar conciencia sobre las graves consecuencias que genera la cultura de ilegalidad.

En tercer lugar, se analizó el estado de los procesos penales. Teniendo como categorías:

Figura 4. Estado de los procesos penales asociados a delitos ambientales.

Estado de los procesos asociados a delitos ambientales



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación.

De la información reportada se identificaron 34.613 denuncias en etapa de indagación. Esto puede deberse a que: i) el ente acusador no cuente con las capacidades técnicas para investigar el tipo de delito en particular, ii) en el territorio no existen las capacidades técnicas para recolectar el material probatorio suficiente, en debida forma y de manera oportuna y, iii) el material probatorio recolectado con la denuncia no es suficiente para que el Fiscal pueda presentar una teoría del caso basada en la duda razonable de culpabilidad del sujeto activo de la denuncia.

Finalmente, de acuerdo con los datos aportados por la FGN, el porcentaje de denuncias que en efecto derivan en la imposición de una pena es muy bajo -menor al 1%- razón por la que potenciar las capacidades de los actores involucrados toma gran importancia para asegurar que todas las denuncias en las que exista tipicidad, culpabilidad y antijuridicidad sean debidamente investigadas.

La investigación adelantada revela que las características de la investigación se explican por las debilidades en la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales entre otros factores. A continuación se detallan algunos de los hallazgos.

1. **El carácter general de las funciones de prevención y control de delitos ambientales.** La falta de claridad frente al alcance de estas funciones hace que cada entidad interprete la norma de manera distinta y, por lo tanto, desarrolle las acciones concretas que, a su juicio, le permitan cumplir la función asignada. En la práctica, esta disparidad entre entidades frente a la aplicación de las funciones de prevención y control: i) dificulta la coordinación de esfuerzos entre entidades; y ii) genera riesgos de corrupción asociados a la discrecionalidad en la toma de decisiones, justamente porque hay incertidumbre sobre cómo ejercerán las entidades sus funciones de prevención y control ante ciertas circunstancias o actores.
2. **Asignación de funciones de control y prevención a varios actores sin mecanismos de articulación interinstitucional claros.** Esto deriva en que existan esfuerzos aislados que, en ocasiones, se duplican o contradicen entre sí. Esto reduce la efectividad del Estado colombiano para prevenir y controlar la comisión de este tipo de delitos, pero además puede llevar a un uso ineficiente de los recursos humanos, financieros y materiales destinados para tal fin.
3. **Traslado de competencia entre actores encargados de la prevención y control de delitos ambientales.** El hecho que más de un actor tenga funciones de prevención y control sobre un mismo territorio puede en la práctica:
 - Generar confusión sobre las responsabilidades específicas de cada actor.
 - Diluir la responsabilidad entre actores, justamente ninguno se siente completamente responsable de la prevención y control de delitos ambientales en un determinado territorio. Esto facilita que sea difícil responsabilizar a una entidad o funcionario específico por fallos o errores en la prevención o control de delitos ambientales.
 - Aumentar la burocracia en torno a los procesos asociados a la prevención y control de los delitos ambientales. La intervención de múltiples actores sobre un mismo asunto puede dilatar actuaciones clave como la imposición de sanciones administrativas por conductas que pueden derivar en la comisión de delitos ambientales.
 - Causar conflictos de jurisdicción y autoridad entre actores que erosionen la confianza y colaboración entre los mismos.
4. **Mecanismos de articulación interinstitucional insuficientes.** Muchos de los planes y estrategias que han desarrollado los diferentes actores para avanzar en la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales contemplan mecanismos de articulación interinstitucional. Sin embargo, en la práctica se evidencia que un alto porcentaje de estos está en desuso o por implementar. Entre las principales causas de esto está la falta de recursos (económicos, técnicos, humanos y tecnológicos) necesarios para el funcionamiento de los mecanismos y la falta de voluntad de las entidades vinculadas frente a que estos sean efectivos.

Respecto a la última es relevante mencionar que hay resistencia de ciertos funcionarios, sobre todo de los encargados de la prevención y control de delitos ambientales, a colaborar con otros “por quedarse con todo crédito” detrás de una determinada acción. Dicha competencia entre entidades y funcionarios limita la articulación interinstitucional, que es conveniente para mejorar la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales en el país.

5. **Asignación de funciones sin el fortalecimiento de las capacidades institucionales.** Son pocos los planes y estrategias asociados a la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales que contemplan explícitamente el fortalecimiento de las capacidades de las entidades a las que se les asignan nuevas responsabilidades. Y es que aunque en algunos casos se evidencian aumentos en el presupuesto asignado a determinados actores, para esta investigación no fue posible tener certeza sobre si esos recursos se utilizaron o no para fortalecer las capacidades de la entidad con relación a las nuevas responsabilidades.
6. **Ausencia de conocimientos especializados.** El tecnicismo en la redacción de los delitos ambientales hace que se requieran conocimientos específicos sobre la normativa ambiental para su debida interpretación. Por ejemplo, es necesario tener claro qué se entiende por *impacto ambiental grave*, cuáles son los derivados de hidrocarburos autorizados, qué zonas están protegidas, cuáles son los límites temporales y territoriales de las vedas, cuántas piezas está permitido cazar en zonas autorizadas, y cuáles son los mecanismos legalmente autorizados para la explotación de recursos naturales. Cabe aclarar que este conocimiento especializado debe ser permanente actualizado, pues los legisladores, pero sobre todo las autoridades ambientales, emiten normativa de manera regular, en respuesta a los cambios en los ecosistemas (Ej. La entidad competente evidencia que hay pocos ejemplares de una especie y emite una resolución prohibiendo su caza por cinco años).

Aunque la mayoría de las entidades encargadas de prevenir, controlar, investigar y sancionar delitos ambientales tienen áreas o funcionarios especializados en estos temas, estas resultan insuficientes de cara a las responsabilidades de la entidad. Considerando esto, se destaca como positivo la iniciativa de la *Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla* de disponer en su página web de cuadernillos de derecho ambiental, guías para el abordaje judicial de ciertos delitos, un módulo de formación autodirigida en derecho ambiental y resúmenes de la principal normativa nacional e internacional aplicable³. Sin embargo, su estudio y consulta y apropiación depende del interés y la voluntad de los actores asociados a la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales. Además, las mencionadas herramientas no se actualizan desde hace dos años (2022) y no sólo se refieren a cinco de los 20 delitos ambientales que existen.

Por último, vale la pena mencionar que, por lo general, las debilidades asociadas al conocimiento especializado generan demoras en las actuaciones que adelantan los

³ Al respecto véase: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (2022). *Biblioteca Virtual, área de derecho ambiental*. Disponible en: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/biblioteca/libros/89>

diferentes actores. Sin embargo, hay ocasiones en las que dichas debilidades constituyen un obstáculo para la debida prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales.

Recomendaciones para la inclusión del enfoque anticorrupción en la prevención, investigación y sanción de delitos ambientales

En Colombia la corrupción actúa como un catalizador que facilita la comisión de delitos ambientales, ya sea debilitando la efectividad de las acciones de control o permitiendo la impunidad de los responsables. Justamente por ello, es conveniente incluir un enfoque de lucha contra la corrupción en las estrategias de prevención, investigación y sanción de este tipo de delitos.

Con el ánimo de contribuir en ese sentido, a continuación se presentan algunas recomendaciones para integrar el enfoque anticorrupción en todos los niveles de prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales en Colombia. Estas recomendaciones buscan fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y garantizar que los esfuerzos para proteger el medio ambiente no se vean comprometidos por prácticas corruptas.

1. Tipificación de los delitos ambientales

Considerando que la compleja tipificación de los delitos ambientales repercute negativamente en la prevención, control, investigación y sanción de los delitos ambientales, se recomienda:

- **Simplificar los delitos ambientales** teniendo en cuenta que los actores relevantes que los cometen, especialmente las estructuras criminales organizadas.

Para dicha simplificación se recomienda basarse en un entendimiento profundo del *modus operandi* de los actores criminales, pues al analizar cómo operan las redes de criminalidad, se pueden identificar patrones y estrategias comunes que facilitan la comisión de delitos ambientales. Este enfoque permitirá ajustar los delitos ambientales de manera que reflejen las realidades operativas de sus perpetradores, permitiendo así una aplicación más efectiva de la ley y una persecución penal más contundente.

2. Visibilidad

La transparencia es un componente esencial para luchar contra la corrupción que facilita la ocurrencia de delitos ambientales, ya que fortalece la rendición de cuentas y reduce las oportunidades para que se presenten prácticas corruptas en todos los procesos de administración de recursos naturales.

En particular en la *prevención*, las medidas de transparencia garantizan que la normativa ambiental sea accesible para todos los actores, dificultando así la manipulación de información y normas a favor de intereses particulares. En términos de *control*, permite la supervisión abierta de las acciones de control y prevención, asegurando que los procedimientos se lleven a cabo de manera justa y sin favoritismos. Durante la *investigación*, facilita la cooperación interinstitucional y con la sociedad civil, mejorando la recolección de pruebas y la identificación de responsables. Finalmente, en la *sanción* la transparencia en los procesos judiciales y administrativos asegura que las decisiones se basen en

evidencias y criterios objetivos, aumentando la confianza pública en el sistema de justicia y desincentivando la impunidad.

En conjunto, la transparencia actúa como un antídoto contra la corrupción, promoviendo un entorno en el que los delitos ambientales pueden ser prevenidos, controlados, investigados y sancionados con eficacia y equidad. Considerando todo lo anterior, se recomienda:

- **Estandarizar la información** asociada a la prevención, control, investigación de delitos ambientales en aras de mejorar la calidad de los y facilitar el cruce entre los mismos.
- **Fortalecer los sistemas de información existentes** asociados a la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales, garantizando la interoperabilidad y respetando las normas de confidencialidad y protección de datos.
- **Crear una ventana de acceso público** que le permita a la ciudadanía acceder a información relevante para ejercer control y alertas posibles irregularidades en la gestión de las entidades encargadas de la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales.
- **Contemplar mecanismos de intercambio de información** entre los grupos élite de las entidades encargadas de la prevención y control de delitos ambientales.
- **Establecer la obligación para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realice un análisis periódico** de las estrategias adelantadas con base en los datos.

3. Institucionalidad y gobernanza

Una institucionalidad robusta y una gobernanza eficiente promueven la colaboración interinstitucional y la aplicación rigurosa de la ley, creando así un entorno menos susceptible a la corrupción y más eficaz en la protección del ambiente. En virtud de esto, se recomienda:

- **Definir una ruta clara de articulación entre las entidades** encargadas de la prevención, control, investigación y sanción, que garantice la colaboración armónica en pro de la eficiencia y eficacia de la protección del medio ambiente.
- **Poner en funcionamiento la mesa de trabajo sobre la política de daño antijurídico como espacio de articulación interinstitucional** para la priorización de casos, así como de estrategias para la identificación y mitigación de riesgos asociadas a la violación de la normativa ambiental, la degradación del medio ambiente y las actividades económicas en los ecosistemas.
- **Establecer incentivos** para promover la cooperación interinstitucional entre las entidades encargadas de la prevención, control, investigación y sanción.
- **Contemplar la actualización periódica de los mapas de riesgos** de las entidades encargadas de la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales.
- **Implementar un plan de mejoramiento de las capacidades** de las entidades encargadas de la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales, a partir de las responsabilidades asignadas y los riesgos de corrupción identificados en sus respectivos mapas de riesgos.
- **Implementar concursos méritos para la elección de los funcionarios que integran las áreas técnicas en materia ambiental** de las entidades encargadas de la prevención, control, investigación y sanción de delitos ambientales. Esto para garantizar la idoneidad de las personas que ocupan dichos cargos.

4. Prevención y control de delitos ambientales

La corrupción en las actuaciones de prevención y control de delitos ambientales en Colombia es un problema significativo que se manifiesta, entre otros, en la complicidad de funcionarios públicos en actividades ilegales, la expedición fraudulenta de permisos y licencias ambientales, y la ineficacia en la vigilancia y sanción de infracciones. Teniendo esto en cuenta, y en aras de mejorar la efectividad de las acciones de prevención y control de delitos ambientales, se recomienda:

- **Definir las funciones de los diferentes actores encargados de la prevención y control de delitos ambientales**, evitando la dilución de responsabilidades entre múltiples actores y la colisión de competencias entre estos.
- **Definir las funciones de los diferentes actores encargados de la prevención y control de delitos ambientales**, evitando la dilución de responsabilidades entre múltiples actores y la colisión de competencias entre estos.
- **Ofrecer formación constante a los funcionarios encargados de otorgar permisos, autorizaciones y licencias ambientales** sobre la normativa ambiental vigente.
- **Estandarizar los permisos y autorizaciones en materia ambiental** para facilitar su revisión por parte de los actores encargados de la prevención y control de delitos ambientales.
- **Crear plataformas digitales para la solicitud y seguimiento de permisos, autorizaciones y licencias ambientales**. Esto permite un registro transparente y accesible, reduciendo la posibilidad de manipulación o favoritismo. En el marco de este esfuerzo es conveniente:
 - Involucrar a la sociedad civil y a organizaciones no gubernamentales en el proceso de monitoreo y vigilancia de la concesión de permisos y licencias,
- **Crear una caja de herramientas para los actores encargados de la prevención y control de delitos ambientales** que incluya como mínimo lo siguiente:
 - Los aspectos clave a revisar en las autorizaciones, permisos y licencias ambientales, para facilitar la detección de posibles irregularidades.
 - Las conductas particulares que podrían derivar en la comisión de delitos ambientales (signos de alerta).
- **Establecer sanciones estrictas y crear procesos para hacer efectivas las sanciones para los funcionarios que participen en actos de corrupción** relacionados con permisos, autorizaciones y licencias ambientales, para disuadir conductas indebidas.

5. Denuncia de presuntos delitos ambientales

Actualmente existen múltiples canales de denuncia de conductas que presuntamente atentan contra los recursos naturales y el medio ambiente. El problema radica en que estos se encuentran desarticulados entre sí, lo cual en ocasiones resulta en la duplicación de esfuerzos o en respuestas de parte de la institucionalidad poco oportunas.

Sumado a la articulación interinstitucional frente al trámite de las denuncias, es imperioso garantizar las condiciones necesarias para la denuncia de este tipo de conductas. Esto cobra especial relevancia considerando que Colombia es uno de los países más peligrosos a nivel global para los líderes y

defensores ambientales. Según *Global Witness*, entre 2012 y 2022 han sido asesinadas 322 personas “por su trabajo para defender la tierra y el medioambiente”⁴. Así las cosas, se recomienda:

- **Centralizar las denuncias asociadas a delitos ambientales** en aras de facilitar el desarrollo de acciones articuladas entre las diferentes entidades encargadas para agilizar los procesos administrativos, civiles y penales asociados.
- **Avanzar en la implementación de las medidas contempladas en el Acuerdo de Escazú asociadas a los defensores ambientales.** En particular, es necesario:
 - Adoptar y fortalecer las medidas legislativas, administrativas y de política pública para garantizar la protección de los defensores ambientales.
 - Desarrollar acciones para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones contra los defensores ambientales.
 - Crear condiciones adecuadas y propicias para que los defensores ambientales puedan actuar sin temor a represalias.
- **Establecer canales seguros y anónimos para la denuncia de actos de corrupción** en asuntos ambientales, y garantizar la protección de los denunciantes para evitar represalias.

6. Investigación y sanción de delitos ambientales

En la investigación y sanción de delitos ambientales en Colombia la corrupción se manifiesta a través de prácticas como el soborno a funcionarios públicos para evitar sanciones, la manipulación de pruebas y expedientes, y demoras injustificadas en los procesos judiciales y administrativos. Estas prácticas permiten que las actividades ilegales continúen sin consecuencias, deteriorando el medio ambiente y minando la confianza pública en las instituciones encargadas de protegerlo.

Con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades encargadas de la investigación de delitos ambientales, pero además de asegurar que las sanciones y medidas preventivas sean aplicadas de manera justa y equitativa, se recomienda:

- **Crear una caja de herramientas para los actores encargados de la investigación y sanción de delitos ambientales** que incluya como mínimo lo siguiente:
 - Las normas extrapenales relevantes para el ejercicio de remisión que exigen los delitos ambientales por ser delitos en blanco.
 - La jurisprudencia relevante para la interpretación de los elementos constitutivos del delito.
- **Fortalecer las capacidades institucionales tanto de la Policía Judicial como del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)** de la Fiscalía General de la Nación, en aras de contribuir a la celeridad y efectividad de las investigaciones asociadas a delitos ambientales. Para ello es conveniente:
 - Contratar más personas con conocimiento especializado en asuntos ambientales.
 - Fortalecer los mecanismos de colaboración interinstitucional para agilizar y robustecer las investigaciones asociadas a delitos ambientales, aprovechando la

⁴ Al respecto véase: Global Witness (2022). *En Colombia, implementar el Acuerdo de Escazú es una cuestión de vida o muerte*. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/blog-es/in-colombia-implementing-the-escaz%C3%BA-agreement-is-a-matter-of-life-and-death-es/>

información, conocimientos técnicos y demás capacidades instaladas de otras entidades.

- **Establecer incentivos durante el proceso penal para terceros interesados en contribuir a la investigación** de conductas que presuntamente atenten contra los recursos naturales y el medio ambiente.
- **Implementar sistemas de monitoreo y evaluación transparentes**, accesibles al público, que permitan seguir el progreso y los resultados de las investigaciones y sanciones de delitos ambientales, respetando las normas de confidencialidad y protección de datos.

Si bien los delitos ambientales son significativos, no son los que más se cometen en país ni tampoco los más representativos en todos los departamentos. Por ello, no resulta estratégico fortalecer las capacidades institucionales, por ejemplo, de todas las Subdirecciones Regionales y las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, o de los jueces de circuito o municipales del país. A nuestro juicio, es más conveniente crear figuras especializadas en asuntos ambientales que se desplacen por el país supliendo las debilidades en materia de investigación y sanción de delitos ambientales que pueda haber. En ese sentido, se recomienda:

- **Conformar equipos de peritos ambientales itinerantes por las diferentes regiones del país** que apoyen, de manera temporal, fortalecer las capacidades institucionales de las entidades encargadas de la investigación y sanción de delitos ambientales. Considerando que la complejidad en la tipificación de este tipo de delitos hace que estos sean difíciles de probar, es conveniente que dichos equipos sean interdisciplinarios e incluyan al menos a los siguientes profesionales:
 - *Biólogos especializados en ecología, biodiversidad, y conservación* para evaluar el impacto de actividades ilegales sobre la fauna y flora.
 - *Ingenieros ambientales* para evaluar la contaminación del aire, suelo y agua, y proponer medidas de compensación.
 - *Químicos* para analizar muestras de suelo, agua y aire para detectar contaminantes y determinar su origen.
 - *Geólogos* para estudiar el impacto de actividades mineras y la alteración de la geología natural del terreno.
 - *Forestalitas* para evaluar la explotación ilegal de recursos forestales y la deforestación.
 - *Veterinarios especializados en fauna silvestre* para identificación de especies y el impacto en la salud de los animales.
 - *Toxicólogos* para analizar los efectos de sustancias tóxicas en el medio ambiente y en los seres vivos.
 - *Abogados especializados en derecho ambiental* para asesorar en la interpretación y aplicación de la normativa ambiental.
 - *Peritos forenses* para ayudar a reconstruir eventos y analizar pruebas físicas que ayuden a identificar culpables.
 - *Economistas* para evaluar el impacto económico de la conducta ilegal.
- **Establecer jueces ambientales itinerantes por las diferentes regiones del país** que contribuyan a la descongestión judicial, pero además que garanticen que los procesos asociados a delitos ambientales estén a cargo de personas especializadas en derecho ambiental. Esto facilitaría la interpretación de los delitos ambientales, el decreto de medidas

cautéales, el análisis sobre la afectación al medio ambiente y la imposición de sanciones, por mencionar algunos ejemplos.

Por lo general, los procesos penales asociados a los delitos ambientales son extensos (entre 2 a 4 años) e implican un desgaste significativo para la institucionalidad, por la cantidad de actores involucrados, las extensiones de territorio afectado, y la complejidad en la recolección y análisis de pruebas. Por ello, en los casos asociados a delitos ambientales en los que resulte provechoso, se recomienda:

- **Incentivar la aplicación del principio de oportunidad** para lograr una reparación más rápida y efectiva del daño ambiental, y aportar a la reducción de los costos judiciales.

Sin embargo, si en el caso concreto no es conveniente aplicar el principio de oportunidad y el juez declara al indiciado culpable, se sugiere incorporar un enfoque de justicia restaurativa ambiental en la imposición de la sanción. Este enfoque permitiría no sólo castigar al infractor, sino que se tomen medidas concretas para reparar y compensar el daño ambiental causado. Así las cosas, se recomienda:

- **Incentivar la imposición de medidas de compensación por parte de los jueces penales**, que contribuyan a la reparación integral del daño causado al medio ambiente. Estas pueden ir desde la restauración del daño causado, hasta la reparación económica y la compensación ambiental.