

TOMO
XX



Lecturas sobre

Derecho

del Medio

Ambiente

Universidad
Externado
de Colombia

MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(ed.)

LECTURAS SOBRE
DERECHO DEL
MEDIO AMBIENTE

TOMO XX

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo XX / Luis Guillermo Acero Gallego [y otros] ; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

654 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9780587904673

1. Medio ambiente – Colombia – Jurisprudencia 2. Protección del medio ambiente -- Aspectos jurídicos – Colombia 3. Licencias ambientales – Colombia 4. Áreas protegidas -- Aspectos jurídicos – Colombia 4. COVID-19 (Enfermedad) -- Aspectos ambientales -- Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

333.7 SCDD 21

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Octubre de 2020

ISBN 978-958-790-467-3

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (ED.)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

LORENA CABRERA IZQUIERDO
ROBERTO LASTRA MIER
ALBA R. VERGARA

*Delitos ambientales en Colombia.
Análisis desde la perspectiva de las políticas
nacionales de protección de los recursos naturales**

SUMARIO

Introducción. I. La legislación penal ambiental colombiana en el contexto de los acuerdos multilaterales. A. Grandes pactos multilaterales en materia de protección de los recursos naturales. B. Breve cronología histórico-legislativa del sector ambiental en Colombia. C. El constitucionalismo verde latinoamericano y su incidencia en las políticas de Estado para la protección del medio ambiente. II. Aspectos jurídico-penales. A. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables. B. Daño en los recursos naturales. C. Contaminación ambiental. D. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. III. Comportamiento de los tipos penales ambientales entre los años 2000 y 2018 conforme al procedimiento penal aplicado. Conclusión. Bibliografía.

RESUMEN

La expedición de un cuerpo normativo de carácter integral, y cuyo objetivo primordial era la protección de los recursos naturales en Colombia se inició con la expedición del Decreto ley 2811 de 1974. Antes de ese decreto los compendios normativos en materia ambiental se inscribían dentro de un amplio contexto de normas de carácter sectorial, dispersas y normalmente centradas en objetivos específicos, en los que la concepción de la integralidad como elemento fundamental aún no era tenida en consideración por la legislación. Las reuniones de Estocolmo 1972 y Río de Janeiro en 1992 marcaron la línea a seguir por los países firmantes en cuanto a la construcción de políticas públicas en materia de protección de los recursos naturales, que posteriormente se tradujeron en la espina dorsal de muchas cartas constituciones a nivel regional e incluso global, y con gran incidencia en las latinoamericanas. De la misma manera, estos antecedentes propiciaron la construcción y el desarrollo de un capítulo específico dentro de nuestro estatuto penal titulado “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, diseñado con el objetivo de salvaguardar y proteger los bienes jurídicos que conforman nuestro medio ambiente, así como los mecanismos para exigir responsabilidades a

* Deseamos manifestar nuestros agradecimientos a la Dirección de Políticas y Estrategias de la Fiscalía General de la Nación por la información suministrada, la cual constituyó la base fundamental de este trabajo.

sus infractores. Este trabajo plantea un recorrido por ese proceso evolutivo y adicionalmente realiza, desde la perspectiva de la estadística descriptiva, una radiografía del comportamiento de los delitos ambientales con mayor incidencia durante el período comprendido entre 2000 y 2018.

PALABRAS CLAVE

Tipos penales ambientales, procedimiento, políticas, recursos naturales, medio ambiente.

ABSTRACT

The issuance of a comprehensive regulatory body and whose primary objective was the protection of natural resources in Colombia, began with the Law 2811 of the year 1974. Before this expedition, the regular compendiums on environmental matters were scattered throughout broad context of sector-specific norms, usually focused on specific objectives, in which the concept of comprehensiveness as a fundamental element was not yet taken into account by legislation. The meetings of Stockholm 1972 and Rio de Janeiro in 1992 marked the line to be followed by the signatory countries regarding the construction of public policies about the protection of natural resources, which subsequently became the backbone of many constitutional letters of regional and even global level, and with great incidence in Latin American countries. These antecedents, in the same way have directed the construction and development of a specific chapter within our criminal statute entitled “Of crimes against natural resources and the environment”, designed with the aim of safeguarding and protecting the legal assets that make up our environment, as well as mechanisms to hold its offenders accountable. This work presents a journey through the evolutionary process and additionally performs, from the perspective of descriptive statistics, an x-ray of the behavior of environmental crimes with the highest incidence during the period from 2000 to 2018.

KEYWORDS

Environmental criminal types, crimes, procedure, policies, natural resources, environment.

INTRODUCCIÓN

En términos de biodiversidad, Colombia junto con Brasil comparten el primer lugar mundial. Lo anterior, nos ubica como uno de los 17 países megadiversos que albergan al menos el 70% de la biodiversidad mundial en solo un 10% del territorio, de acuerdo con los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Colombia, combina grandes áreas geográficas naturales, llamadas regiones biogeográficas, como son los océanos Atlántico y Pacífico, la Cordillera de los Andes, los valles de los ríos Cauca y Magdalena, la Amazonia, la Orinoquia, la Serranía de la Macarena y la Sierra Nevada de Santa Marta (Instituto Humboldt, 2020).

Toda esa gran diversidad está expuesta a la acción antrópica, debido a la sobreexplotación de los recursos renovables y no renovables, la contaminación de fuentes hídricas, la exploración y explotación minera, elemento último que se ha constituido en el motor financiero de la economía nacional y, sin lugar a dudas, uno de los más comunes a la hora de la infracción de conductas atentatorias contra el medio ambiente. Como estrategia para lograr el punto de equilibrio en materia de desarrollo y conservación de los recursos naturales en las últimas décadas se han expedido documentos de política encaminados a salvaguardar el patrimonio nacional natural. Así, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) constituyen el instrumento por medio del cual los diferentes gobiernos han trazado la hoja de ruta programática para establecer los lineamientos de planificación en diversos sectores, entre ellos el ambiental, que juega un papel importante y transversal en todos los sectores.

Entre los documentos mencionados resaltamos los relacionados con el sector minero-energético, en los que se contempla la necesidad de establecer estrategias de conservación, mitigación y preservación con el fin de contrarrestar las posibles consecuencias medioambientales, sin menoscabar las posibilidades de aprovechamiento de los recursos no renovables, y aquellos mediante los cuales se busca fortalecer la institucionalidad del sector como mecanismos que tiendan a lograr el equilibrio del anhelado concepto de desarrollo sostenible. Como ejemplo de esta estrategia tenemos el CONPES 3839 del 3 de agosto de 2015, a través del cual se conceptuó favorablemente a la Nación para la contratación de un préstamo externo con la banca multilateral destinado a financiar el programa de fortalecimiento institucional del sector minero energético, el cual resalta:

... la importancia del fortalecimiento de las funciones de control y de fiscalización, así como la consolidación institucional del sector, permitirán garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de concesión, exploración y explotación de recursos naturales no renovables [...] la inversión posibilitará la determinación efectiva de los volúmenes de producción y las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta aspectos técnicos, operativos y ambientales.

Desde esta perspectiva, la sobreexplotación, la explotación indebida o directamente ilegal, así como los daños infringidos a los recursos naturales, constituyen una evidente vulneración de los derechos colectivos sobre el medio ambiente, plasmados en el artículo 8.º de nuestra Carta Magna. Fruto de estas acciones, y con el fin de sancionar la comisión de tales comportamientos, el Estado, en aplicación del *ius puniendi*, ha venido incluyendo tipos penales que permitan exigir una responsabilidad penal para aquel que los vulnere, diferente de la instancia administrativa sancionadora que se define como una manifestación autónoma de aplicación del derecho en el ejercicio del control de legalidad que ejerce el Estado a través de las autoridades ambientales (Lesmes, 2009: 25).

Conscientes del progresivo deterioro causado por las actividades humanas sobre la gran variedad de ecosistemas con que cuenta Colombia, la presente investigación realiza el diagnóstico de los delitos ambientales cometidos e investigados en el país entre 2000 y 2018. Para este estudio se utilizaron los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación (FGN), a través de la Dirección de Políticas y Estrategias, que incluyen más de 52.300 denuncias que autoridades ambientales hicieron ante esta entidad por la presunta comisión de delitos ambientales observados desde dos regímenes procesales diferentes: la Ley 600 del 24 de julio de 2000, Código de Procedimiento Penal, y la Ley 906 del 31 de agosto de 2004 que lo modifica. Paralelamente se analizó la evolución histórica legislativa específica del delito ambiental, partiendo de la expedición del Código Penal de 1980 (Dcto. ley 100 del 20 de febrero de 1980) y sus modificaciones, hasta llegar al régimen vigente. Este trabajo plantea un recorrido evolutivo de las normas promulgadas con miras a la protección de nuestros recursos naturales y la tipificación legislativa de los delitos ambientales. Adicionalmente, desde la perspectiva de la estadística descriptiva se realiza una radiografía del comportamiento de los delitos ambientales con mayor incidencia entre los años 2000 y 2018.

I. LA LEGISLACIÓN PENAL AMBIENTAL COLOMBIANA EN EL CONTEXTO DE LOS ACUERDOS MULTILATERALES

A. GRANDES PACTOS MULTILATERALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La preocupación del hombre por su entorno alcanzó especial relevancia a partir de la reunión de Estocolmo de 1972, cuyo resultado fue un incremento considerable en el número de políticas de tipo global que abogaban por incentivar en los países el desarrollo de políticas internas y cuerpos normativos que propendieran por la conservación y preservación de los recursos naturales. Este movimiento tuvo su origen en el período relativamente calmo posterior a los devastadores efectos de la Segunda Guerra Mundial en lo que se denominó “estado de bienestar”, caracterizado por un cambio en los hábitos de consumo y por el incremento de la población a nivel mundial debido al mejoramiento de las condiciones de vida, basada en una presión cada vez mayor sobre los recursos naturales para satisfacer las demandas de la clase media, fenómeno que tuvo especial repercusión en América Latina, y muy particularmente en Colombia. Este período dio inicio a la creación de políticas nacionales de protección de los recursos naturales, con la modificación o creación de nuevas instituciones, fruto de lo cual se creó una nueva estructura administrativa y se afianzaron otras de reciente creación para la época.

B. BREVE CRONOLOGÍA HISTÓRICO-LEGISLATIVA DEL SECTOR AMBIENTAL EN COLOMBIA

La creación de áreas protegidas constituyó uno de los primeros mecanismos a través del cual se buscó proteger los ecosistemas considerados de especial importancia ecológica en el país. Si bien es cierto que en estos primeros estadios de la legislación ambiental el sistema sancionador estaba aún en ciernes, no lo es menos que se daban los primeros pasos en los procesos sancionadores, aclarando que estaban más enfocados en la sanción por incumplimiento de los procesos de licenciamiento que en la comisión de delitos sobre el medio ambiente, figura que solo estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 599 del 2000 (Código Penal).

Mediante la Ley 52 del 24 de noviembre de 1948 se creó la Reserva Biológica de la Sierra de la Macarena, una de las primeras áreas silvestre protegidas. Sin embargo, en 1932 ya existía en el país la Reserva Natural Privada Merenberg, ubicada en el departamento del Huila, y considerada la primera área protegida del siglo xx (Lastra Mier y Vergara, 2019).

Luego, en 1953 se expidió el Decreto legislativo 2278, por medio del cual se dictaron “medidas sobre cuestiones forestales”, uno de los primeros cuerpos normativos específicos en los que se establecieron “reglas generales en la vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales” (art. 1.º), resaltando el hecho de que se incluyeron sanciones punitivas como medida de protección de los ecosistemas. Efectivamente, en el artículo 43 la norma establece:

Los explotadores de productos forestales *que la realicen sin concesión o licencia*, ya sea en bosques públicos o de dominio privado, pagarán como participación a favor del Estado el treinta por ciento (30%) sobre el precio comercial en el lugar en donde se establezca la infracción o se liquiden las correspondientes participaciones, sin perjuicio del decomiso y de más sanciones de que más adelante se hablará.

Se debe resaltar que esta sanción estaba enfocada exclusivamente en la imposición de sanciones en razón del incumplimiento del proceso de licencia, evidenciado en el artículo 59, que establecía: “Los infractores a lo dispuesto en el presente Decreto incurrirán en *multas sucesivas* hasta de cinco mil pesos (5.000), convertibles en arresto”, y se procederá al *decomiso de lo explotado* (art. 60) e incluso planteaba la creación de *procedimientos breves y sumarios para hacer efectivas las sanciones* (art. 61).

Posteriormente, y con base en esa norma, se expidió la Ley 2.ª del 17 de enero de 1953 “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”, con el objetivo de crear zonas de reserva encaminadas al desarrollo de la economía forestal y a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, para lo cual se establecieron con carácter de “zonas forestales protectoras” y “bosques de interés general” algunos elementos territoriales que quedaron conformados de la siguiente manera:

- Zona de Reserva Forestal del Pacífico;
- Zona de Reserva Forestal Central;
- Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena;
- Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta;

- Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones;
- Zona de Reserva Forestal del Cocuy, y
- Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

Con base en el artículo 13 de la mencionada ley, y con el fin de conservar la flora y fauna nacionales, se estableció que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, podría declarar la delimitación y reserva de zonas especialmente destinadas a la creación de PNN en distintas regiones del país, en las que quedaría prohibido adjudicar baldíos, vender tierras, cazar, pescar, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considerase convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. A diferencia de la anterior, esta norma no contempla sanciones especiales, a excepción de lo establecido en el artículo 6.º en referencia a que

Los actuales concesionarios o permisionarios de explotación de bosques en terrenos baldíos, deberán, para que puedan continuar dicha explotación, someter un plan de manejo forestal a la aprobación de la Sección de Bosques del Ministerio de Agricultura, para lo cual dispondrán de un término de doce meses, contados a partir de la vigencia de esta ley [...] el incumplimiento de este requisito se tendrá como causal de caducidad de la concesión o licencia (art. 13 Ley 2 del 17 de enero de 1953).

A partir de ese momento se dio inicio a la creación de diferentes parques naturales del orden nacional, comenzando por la declaración del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos (Dcto. 2631 del 9 de noviembre de 1960). Posteriormente, mediante la expedición del Decreto 2420 del 24 de septiembre de 1968, se creó el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), cuya finalidad era reglamentar, administrar y proteger los recursos naturales para implementar las políticas ambientales y promover el desarrollo verde, constituyendo por tanto, una de las primeras agencias nacionales gubernamentales creada específicamente para proteger el medio ambiente (Rodríguez Becerra, 1994). En cuanto a las competencias de las entidades, cabe mencionar que el inciso h del artículo 23 Decreto 2420 estableció que entre sus funciones estaba la de “Hacer cumplir las normas relacionadas con los recursos naturales renovables del país. Para el efecto, *el Instituto estará dotado de las facultades policivas* correspondientes,

que venían ejerciendo las entidades cuyas funciones se le adscriben por el presente decreto”.

En 1974 se expidió el Decreto ley 2811, considerado uno de los primeros cuerpos normativos a nivel nacional que trató de manera integral lo referente a la conservación y preservación de los recursos naturales. Sin lugar a dudas dicho decreto estuvo influenciado por las tendencias y compromisos derivados de la participación del país en la Conferencia de Estocolmo de 1972, convirtiéndose en un instrumento jurídico que constituye la columna vertebral de la estructura jurídica de conservación de los recursos naturales, anotando que su vocación es la de sentar las bases para la conservación y protección, contemplando en su articulado la tipificación de conductas atentatorias contra los recursos, así como la imposición de mecanismos sancionadores (Título XI, arts. 163, sanciones en el incumplimiento de normas en el proceso de concesiones de aguas; 222, incumplimiento de normas forestales; 284, sanciones por infracciones en materia de pesca; 339, violación de normas que regulan el manejo de recursos naturales, entre otras).

Durante la década de los noventa el evento de mayor relevancia a nivel de convenios internacionales en materia medioambiental estuvo centrado en la reunión de Río de Janeiro de 1992 (Río 92), de la cual salió el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado mediante la Ley 165 de 1994, y cuyas repercusiones marcaron un antes y un después en ese campo. Fruto de ello fue el vuelco trascendental que se dio a nivel internacional en cuanto a la creación de políticas encaminadas a proteger los recursos, pero sobre todo, a nivel normativo y de estructuras institucionales, de tal manera que a partir de las negociaciones del convenio, y como consecuencia de este, Colombia avanzó enormemente en la creación de políticas públicas enfocadas en el sector ambiental, lo que se concretó en la Ley 99 de 1993 con la organización del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la creación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), en cuyo artículo 1.º se establecieron los principios generales de la política ambiental nacional, sustentados ideológicamente en los instaurados en la Convención de Río 92. A partir de allí se sucedieron varias modificaciones en la normativa penal, que ya incluía la figura del delito contra los recursos naturales en el entonces vigente Código Penal (Ley 100 de 1980), distinguiendo entre ellos el ilícito aprovechamiento de recursos naturales, la ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal, la explotación ilícita de yacimiento minero, la propagación de enfermedad en los recursos naturales, daños en los recursos naturales y contaminación

ambiental. Una de las características más representativas de ese cuerpo normativo referida a los delitos ambientales era que para su configuración se debía producir un daño de tipo patrimonial, de tal manera que primaba este componente sobre la afectación meramente ambiental. A lo largo de las dos décadas siguientes la norma penal incluyó otras modificaciones que dieron lugar al actual Código Penal (Ley 599 de 2000), en el que se consagran nuevos tipos penales en referencia a los delitos ambientales, lo que sin duda es un gran avance frente a la protección de este bien jurídico (cfr. tabla 1).

C. EL CONSTITUCIONALISMO VERDE LATINOAMERICANO Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Como fruto de las negociaciones derivadas de la reunión de Río de Janeiro de 1992 en el campo ambiental, muchos países latinoamericanos iniciaron reformas constitucionales que los llevaron a conformar el fenómeno político-jurídico denominado *constitucionalismo verde latinoamericano*, el cual se ve reflejado en el hecho de que se reformaron o crearon algunas constituciones tomando en consideración los principios resultantes de los acuerdos de Río 92. Según Brañes (citado en Amaya, 2012), en años recientes se ha producido un “enverdecimiento” (*greening*) de las constituciones políticas en Latinoamérica, por ejemplo: Cuba (1976), Chile (1980), Haití (1982), Honduras (1983), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999), Panamá (2004), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y República Dominicana (2010).

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 adoptó los principios derivados de Río 92, lo que dio como resultado una constitución eminentemente ambientalista. Incluso en la Sentencia C-595 de 2010 la Corte Constitucional colombiana ratificó que la Carta Magna entró de lleno a regular lo referente a la relación intrínseca entre la sociedad y el medio natural, poniendo en evidencia el gran número de artículos que reconocen al ambiente como un interés jurídico superior. Este planteamiento quedó en evidencia cuando la misma sentencia manifestó que el Constituyente de 1991 instituyó nuevos parámetros en la relación persona-naturaleza, y concedió una importancia cardinal al medio ambiente, lo que llevó a catalogarla como una “Constitución

ecológica” o “Constitución verde”, argumento sostenido anteriormente por la Corte en la Sentencia C-126 de 1998, cuando afirmó que:

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente (cfr. tabla 2).

II. ASPECTOS JURÍDICO-PENALES

El Título XI del estatuto penal establece los “Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, con un capítulo único que tipifica los siguientes delitos:

- Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- Violación de fronteras para la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales.
- Manejo y uso ilícito de organismos, microorganismos y elementos genéticamente modificados.
- Manejo ilícito de especies exóticas.
- Daños en los recursos naturales.
- Contaminación ambiental.
- Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos.
- Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo.
- Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos.
- Ilícita actividad de pesca.
- Caza ilegal.
- Invasión de áreas de especial importancia ecológica.
- Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.

En estos casos el bien jurídico protegido es el medio ambiente constituido en sus diversos medios: agua, aire, suelo, flora y fauna. La protección de los recursos y la preservación del medio ambiente en su esencia es de carácter colectivo: el Estado debe proteger los intereses de toda la sociedad para garantizar el beneficio de las futuras generaciones, en concordancia con los preceptos de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Según

Beja Gómez (2019) a estos bienes jurídicos “se les ha denominado intereses jurídicos difusos al carecer de titular concreto”.

El interés en estudiar estos tipos penales radica en la proliferación de conductas relacionadas principalmente con la contaminación, problemática que se plantea desde la propia Constitución con la tipificación de las infracciones en esa materia, al señalar las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.

Desde sus inicios los delitos contra los bienes jurídicos medio ambiente y recursos naturales han sido considerados de peligro, es decir que constituyen una amenaza al bien protegido: “En este caso, ateniéndose a la tríada estructural del delito; delito de lesión, delito de peligro concreto, delito de peligro abstracto, se considera solamente un delito de peligro abstracto” (Hefendehl, 2008) y “su criminalización se da cuando hay presunción de peligro” (Gómez, 2015).

Aunque directamente no se tenga intención de causar el daño ambiental, sino solo obtener el lucro con los recursos naturales, la conducta del sujeto activo se considera dolosa cuando el resultado de la acción en este tipo se tiene como probable, así lo explica A. Gómez (2007):

La doctrina considera que los delitos contra el medio ambiente son esencialmente dolosos; pero reitera que el elemento fundamental para que exista dolo es el conocimiento que tiene el sujeto activo de las características de su conducta y de los resultados dañosos que ésta puede causar.

Por su parte, Manso Porto, citado por A. Gómez (2007), considera que los principales tipos que se pueden presentar se agrupan en cuatro categorías:

– Tipos que protegen bienes jurídicos individuales (vida, salud, propiedad), en el caso de lesiones que se produzcan como consecuencia de alteraciones del medio ambiente.

– Tipos que protegen bienes jurídicos individuales o que protegen el medio ambiente en situaciones de peligro, sin necesidad de que ese peligro se materialice en una lesión.

– Tipos que protegen el medio ambiente por actos que afecten un bien colectivo (el agua, el suelo, la atmósfera, la flora, la fauna), sin que se produzca la lesión de un bien jurídico individual.

– Tipos que protegen el medio ambiente, ya sea frente a conductas de peligro o con resultados de lesión, que a su vez pueden ser idóneas para producir otro resultado más que se especifique en el tipo correspondiente.

En Colombia los bienes jurídicos tutelados por los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente constituían inicialmente un ámbito de estudio relacionado en la normativa con los delitos contra el orden económico social, evidenciando una protección formal y no material, razón por la cual en la legislación actual, Ley 599 de 2000, se le ha dado un trato jurídico autónomo; parafraseando a Gómez (2014), las medidas de protección ambiental *educación y concientización* tienen efectos simbólicos por excelencia.

Entre las principales reformas introducidas con posterioridad a la Ley 100 de 1980, encontramos las referidas a la figura del seguro ecológico, incorporada al ordenamiento a través de la Ley 491 de 1999, específicamente el contenido en el Título II. Esta figura consagra el seguro ecológico como

... un mecanismo que permite cubrir los perjuicios económicos cuantificables a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales, e incluye la reforma al Código Penal en lo relativo a los delitos ambientales, buscando mejorar la operatividad de la justicia en este aspecto (art 1.º).

La introducción de dicho mecanismo modificó el Capítulo I del Título VII, particularmente sus artículos 242 a 247. En ese sentido, la Sentencia C-843 de 1999 declaró inexecutable el artículo 25 de dicha norma, de tal manera que creó el artículo 247B en referencia a las personas jurídicas, en el cual estableció que para los delitos previstos en los artículos 189, 190, 191 y 197, y en el capítulo anterior en la Ley 100 de 1980, que en los eventos en que el hecho punible sea imputable a la actividad de una persona jurídica o una sociedad de hecho, el juez competente, además de las sanciones de multa, cancelación de registro mercantil, suspensión temporal o definitiva de la obra o actividad, o cierre temporal o definitivo del establecimiento o de sus instalaciones, podrá imponer sanciones privativas de la libertad tanto a los representantes legales, como a los directivos o funcionarios involucrados, por acción o por omisión, en la conducta delictiva y, además, que “los ordenamientos jurídicos penales han optado por engrandecer los bienes jurídicos colectivos para proteger en lo sustancial y procesal este tipo de derechos colectivos” (Jiménez, 2017: 209).

Con la expedición de la Ley 599 de 2000 se incorporaron doce nuevos tipos penales, y se resaltó que a partir de ese momento la protección jurídica que se le dé al medio ambiente se hace en forma autónoma, registrándolo así en su Título XI, como bien jurídico, a diferencia del ordenamiento anterior

(Ley 100 de 1980), que contenía un factor marcadamente economicista con respecto a ese tipo de delitos.

A partir del análisis de los datos aportados por la FGN para la realización de esta investigación, en la tabla 3 se muestran los tipos penales contra los recursos naturales y el medio ambiente entre 2000 y 2018. Los delitos incluidos corresponden a:

- Caza ilegal.
- Contaminación ambiental.
- Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo.
- Contaminación ambiental 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.

De los 52.335 delitos presentados, 15.612 han sido registrados como activos, mientras que 36.723 son inactivos. Cuando se consigna la información procedente de los procesos penales en el sistema de información de la Fiscalía denominado SPOA, esas anotaciones pueden tener las siguientes variables: que se encuentren en etapa de indagación, investigación o juicio y es cuando se registra como *activo*; cuando se registra la palabra *inactivo* se puede decir que el proceso está archivado por que se encuentra precluido o se concilió, o por la imposibilidad de identificar al sujeto activo, por la inexistencia del hecho o porque se haya proferido sentencia condenatoria. Sin embargo, también puede suceder que en un proceso inactivo aparezca una nueva prueba que sea pertinente y conducente, y entonces el proceso se puede reabrir y reiniciar la actividad jurisdiccional. Otra situación es el caso del proceso acumulado o conexo con otra investigación, por lo que en el sistema de información también aparecería como inactivo.

Entre los delitos que presentaron una mayor incidencia en el período estudiado se seleccionaron cuatro, en razón a su preponderancia dentro de

la base de datos estudiada (96 %): ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (21.228); daño en los recursos naturales (13.226); contaminación ambiental (5.866), y explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (9.636). A continuación es pertinente ilustrar las características del tipo: sujeto activo, sujeto pasivo, verbo rector y agravantes.

A. ILÍCITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticas de la biodiversidad colombiana (art. 328 de la Ley 599 de 2000).

Al utilizar la expresión “el que” se entiende que no hay cualificación del sujeto activo infractor, por lo que es indeterminado. El tipo penal se caracteriza por la abundancia de verbos rectores como son: introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche y beneficie, y acorde a la pluralidad de conductas es un tipo compuesto.

Con el pasar del tiempo se han modificado y aumentado las penas a causa del acelerado deterioro de los recursos naturales renovables; para ese tipo en concreto se señala la privación de la libertad y la multa, como lo describe el artículo 328 del Código Penal:

... prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. También hay un agravante y la pena se aumentará en una tercera parte a la mitad, cuando las especies estén categorizadas como amenazadas, en riesgo de extinción o de carácter migratorio, raras o endémicas del territorio colombiano.

B. DAÑO EN LOS RECURSOS NATURALES

El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos (art. 331, Ley 599 de 2000).

Las conductas tipificadas en el artículo son destruir, inutilizar y desaparecer, y si bien no tiene la misma cantidad de verbos rectores del tipo penal antes

mencionado, también se clasifica como compuesto, el sujeto activo es indeterminado y la conducta puede imputarse a personas naturales y jurídicas. Dado que la mayor parte de esas violaciones provienen de las personas jurídicas, ello hace responsables a los representantes legales o a quien haga sus veces, por causa de atentar contra los recursos naturales y áreas protegidas.

La pena imputada en este delito es la privación de la libertad y la multa, que con la modificación realizada por artículo 33 de la Ley 1453 de 2011 oscila entre 48 y 108 meses, y multa de 133,33 a 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Los agravantes para este caso son:

- Cuando se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del sistema nacional, regional y local de las áreas especialmente protegidas.
- Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.

C. CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

El que con incumplimiento de la normatividad existente, provoque, contamine o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos.

El verbo rector en esta conducta es contaminar. El sujeto activo “el que” es indeterminado, y para demostrar la violación a la norma penal se necesita verificar que la contaminación recaiga sobre el aire, la atmósfera, el espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, y se atente contra la salud humana o los recursos naturales de la nación. Según Caldas Vera (2011) el delito de contaminación ambiental es un tipo penal de peligro en concreto, y por tanto es suficiente la amenaza, el riesgo, el probable daño perjuicio: “el medio ambiente es el entorno vital y desde el punto de vista económico, es un bien incalculable y quizá impredecible en su valor” (Antúnez y Guanoquiza, 2019: 6). Por tanto, la pena es susceptible de “sanciones administrativas, prisión de cincuenta y cinco (55) a ciento doce (112) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

La conducta se agrava con el aumento de una tercera parte a la mitad cuando recaiga sobre alguna de estas circunstancias contempladas en el artículo 332 del Código Penal, modificado por el artículo 34 de la Ley 1453 de 2011:

- Cuando la conducta se realice con fines terroristas sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Cuando la emisión o el vertimiento supere el doble de lo permitido por la normatividad existente o haya infringido más de dos parámetros.
- Cuando la contaminación, descarga, disposición o vertimiento se realice en zona protegida o de importancia ecológica.
- Cuando la industria o actividad realice clandestina o engañosamente los vertimientos o emisiones.
- Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior.
- Que se haya ocultado o aportado información engañosa o falsaria sobre los aspectos ambientales de la misma.

D. EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES

El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente.

A diferencia de los artículos analizados anteriormente, el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales tiene un ingrediente normativo: *sin permiso de autoridad competente*. Dado que esta actividad es permitida por el Estado bajo la condición de que requiere permiso para ser llevada a cabo, es decir, la actividad ejercida es lícita y el objeto material recae sobre los recursos naturales, específicamente los yacimientos mineros, los ríos, la arena o el material pétreo. Este delito no tiene agravantes, pero se aplica la pena privativa de libertad y la multa, la cual es “prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y

tres punto treinta y tres (133,33) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

A nivel general, el sujeto pasivo de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, dada la trascendencia de las consecuencias en el medio, puede ser la persona física, la persona jurídica, el Estado o el colectivo social, debido a que la afectación recae sobre el espacio, el patrimonio común y las zonas protegidas que son el espacio vital para la supervivencia del ser humano.

En lo que respecta a la autoría y participación, las situaciones de por sí enmarañadas son todavía más difíciles de precisar en materia penal ambiental (Gómez, 2007). En efecto, los hechos de preparación y ejecución que constituyen los distintos delitos, especialmente en el escenario de empresas de mediano o gran tamaño, son realizados en diversos momentos por distintas personas, a veces sin relación entre sí, y el resultado, en no pocas ocasiones, se hubiera podido evitar si quienes obraron de determinada manera no hubieran omitido su actuación.

Por tanto, en estos casos se trata de establecer el grado de responsabilidad de numerosas personas que actuaron o dejaron de actuar, con dolo o con culpa, o sin ninguna de estas dos modalidades. Estas personas pueden ser calificadas como autores, según la extensa enumeración del artículos 29 y 30 (autores materiales, autores intelectuales, instigadores), o cómplices, conforme lo establece el Código Penal.

Las dificultades probatorias que surgen para establecer las responsabilidades de las personas naturales eventualmente involucradas en estos delitos, con el consiguiente corolario de impunidad, es uno de los argumentos que ha llevado a buena parte de la doctrina a admitir que en estos delitos (y, por supuesto, en otros también) cabe extender la responsabilidad penal a las personas jurídicas, sociedades y empresas. Otro argumento que se debe tener en cuenta es que la gran mayoría de estas infracciones se cometen en el entorno de personas jurídicas, por sus representantes o funcionarios, y en beneficio de tales entes. Por ello, se insiste, extender la responsabilidad penal a las personas jurídicas, y adicionalmente a las personas naturales, es una exigencia de política criminal, que se fundamenta en el efecto preventivo que en tales casos puede tener la sanción penal.

De acuerdo con el análisis de la información estadística suministrada por la Fiscalía General de la Nación, después del ilícito aprovechamiento de los recursos naturales, el delito con mayor incidencia es la minería ilegal.

La incidencia de esta tipología de delito durante el periodo estudiado pone de manifiesto un incremento considerable.

III. COMPORTAMIENTO DE LOS TIPOS PENALES AMBIENTALES ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2018 CONFORME AL PROCEDIMIENTO PENAL APLICADO

A partir del análisis de los datos suministrados por la FGN se evidenciaron algunas tendencias durante el período estudiado, que permiten presentar una “radiografía” del comportamiento de las conductas delictivas más frecuentes ocurridas y registradas por las autoridades competentes entre los años 2000 y 2018, teniendo en cuenta el procedimiento penal empleado. De esa manera ha sido posible obtener una visión de conjunto del comportamiento de los delitos ambientales cometidos en el período de transición entre un régimen procesal penal y otros, es decir desde la Ley 600 de 2000 hasta la Ley 906 de 2004.

La administración de justicia colombiana ha tenido diversas variaciones normativas y desde el punto de vista teórico los sistemas procesales penales también se han amoldado a estos cambios contemporáneos enfocados en el reconocimiento de la *dignidad humana y el debido proceso*, tal es el caso de la Ley 600 de 2000, modificada por la Ley 906 de 2004. La primera, fundada en un sistema inquisitivo en el que una misma autoridad tenía la potestad de investigar, acusar y juzgar, y el valor probatorio en las audiencias giraba en torno a un expediente. La segunda reconocía la aplicación de un debido proceso y la división de las funciones de investigar, acusar y juzgar, creando la figura jurídica del juez de control de garantías con el fin de concebir un cambio hacia un nuevo sistema procesal denominado Sistema Penal Acusatorio, y agilizar los procesos, implementar la oralidad, el principio de concentración en las audiencias y la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas en audiencia pública.

En lo referente al régimen de transición procedimental (cfr. figura 1) fue necesario que el Consejo Superior de la Judicatura creara un plan de descongestión judicial que permitiera la debida finalización de los procesos que se hubiesen iniciado bajo el régimen de la Ley 600 de 2000, acompañado de un plan de formación especializada para la implementación del Sistema Acusatorio Penal, liderado por la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y con un enfoque curricular integrado a partir de casos reales de la práctica

judicial, y validado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Todo ello como resultado del esfuerzo articulado entre magistrados, jueces y empleados incorporados al nuevo sistema procesal penal, la Red de Formadores Judiciales, el Comité Nacional Coordinador, los Grupos Seccionales de Apoyo y expertos penalistas vinculados en virtud del convenio celebrado entre el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional de Colombia.

El comportamiento de los cuatro tipos de delitos es similar, con un considerable incremento en la frecuencia a partir del período de transición comprendido entre 2004 y 2008 (gráfica 1). Una de las hipótesis para explicar este incremento es que podría estar relacionado con un cambio en la percepción de la población referente a la importancia de la preservación de los recursos naturales en las dos primeras décadas del siglo XXI. El hecho de que la población comprenda que la afectación de los recursos repercute no solo en las generaciones presentes, sino también en las generaciones futuras (Principio de desarrollo sostenible), ha generado una nueva conciencia que se ve reflejada en el discurso político y, por ende, en la normatividad que realizó un cambio en la legislación procedimental para permitir la descongestión, la celeridad y la eficacia de los procesos, y que las autoridades del ramo tengan mayor capacidad de actuación con más y mejores garantías. Con todo, resulta evidente también que la cantidad de delitos clasificados como *no activos*, dan cuenta de un número considerable de conductas que han quedado archivadas por diversas razones (cfr. tabla 3).

En una escala de 0 a 25.000 se describe el índice de delitos más recurrentes o de mayor incidencia, entre los cuales se seleccionaron los cuatro tipos, a saber; contaminación ambiental, daño en los recursos naturales, explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales e ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables; de ellos el de mayor representatividad es el ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Si bien es cierto que a nivel de cuantificación de conductas se realiza una diferenciación entre tipos penales ambientales concretos, es necesario aclarar que la figura *ilícito aprovechamiento de recursos naturales* reviste un carácter más general pues en ella se engloban varias conductas atentatorias (apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie) de una serie de bienes (especímenes, productos o partes de los recursos faunísticos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticos) dentro del amplio abanico de posibilidades que ofrece la biodiversidad colombiana.

La protección jurídica del medio ambiente es una cuestión relativa, y varía de acuerdo con las condiciones sociales, políticas y económicas del momento, lo que se evidencia en el comportamiento de las acciones (políticas públicas) o sus resultados (judicialización de comportamientos atentatorios) durante un determinado período. En ese sentido, dichas políticas marcan un accionar desde la esfera de lo estatal con respecto a la importancia y peso específico de un recurso o conjunto de ellos para la economía nacional, reflejado en los planes nacionales de desarrollo. Durante las últimas décadas, y más específicamente en el período de estudio, el común denominador en estos planes estableció que la minería sería uno de sus ejes fundamentales (cfr. tabla 4).

El peso específico de la minería dentro de los planes nacionales de desarrollo estimuló en la práctica un incremento en los proyectos para la explotación de recursos provenientes de ella; es por eso que (Ayala Mosquera et al., 2019) señala:

... las relaciones sociales y económicas entre la minería y el desarrollo sostenible deben basarse en las buenas prácticas de transformación de recursos, pues esta actividad debería ser algo más que la conversión del recurso natural en beneficio económico para la población, es decir, riqueza o progreso. A pesar de los beneficios de esta actividad, el desarrollo de la industria se ha dado en un marco de política pública sectorial, y de gestión y control ambiental que no, en todos los casos, alcanza a cubrir la totalidad de los impactos y efectos generados por esta industria.

Sin embargo, es necesario aclarar que la minería *per se* no es un problema, siempre y cuando se realice dentro del cumplimiento de los parámetros establecidos por ley, por lo que es pertinente distinguir entre la minería ilícita y la lícita, dentro de la cual se enmarca la formal y la artesanal, tal como indica Sánchez Sebastián (2016):

La minería legal es aquella minería amparada por un título minero que otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y subsuelo minero, propiedad del Estado colombiano. Esta minería que deberá estar inscrita en el Registro Minero Nacional es una minería formal, es decir una minería conformada por unidades de explotación minera de tamaño variable, entre ellas, empresas legalmente constituidas. Correlativamente la minería informal es aquella constituida por unidades de explotación pequeña y medianas y sin ningún tipo de registro contable y sin título minero, la mezcla de estas tipologías ha dado lugar a la minería ilícita.

Acorde con lo anterior, durante la vigencia de la Ley 600 de 2000 se presentó una creciente explotación ilícita, pero relativamente poco significativa si se compara con el incremento sostenido que se observa a partir de la entrada en vigor de la Ley 906 de 2004 (ver gráfica 1c). Según los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, entre 2014 y 2016 hubo un crecimiento ostensible de los casos, lo cual encaja con el empuje dado a la actividad minera por los PND, anotando que estos prevén el ejercicio de la actividad dentro de los cauces legales, pero que, concomitante con ello, se dan comportamientos que efectivamente se apartan de dichos procedimientos y pueden verse reflejados en los altos índices de actividades extractivas paralelas de carácter ilícito.

Durante el periodo evaluado hemos mencionado dos sistemas procesales: los códigos de procedimiento penal, leyes 600 de 2000 y 900 de 2004; sin embargo, con la vigencia del sistema penal actual se ha incrementado en los últimos diez años el índice de punibilidad por la ocurrencia de los delitos ambientales. Teniendo en cuenta que el medio ambiente y los recursos naturales son un bien jurídico de peligro concreto, se enuncia la tipología propia de este bien, distinguiendo cuándo opera con conexidad y cuándo es el delito principal (cfr. gráfica 2).

La norma general indica que, cualquiera que sea el número de autores o partícipes, por cada delito se debe adelantar solo una actuación procesal. Se denomina delito principal al delito de mayor entidad, que se ve reflejado también en una mayor penalidad. Se debe entender que para la Fiscalía la conexidad representa la posibilidad de unir bajo una misma “cuerda procesal” diferentes actuaciones de su conocimiento a fin de garantizar la adecuada investigación y juzgamiento de las conductas, por ello el Código de Procedimiento Penal especifica taxativamente los casos en que opera la conexidad procesal.

El comportamiento respecto del daño como tipo penal es similar en ambos procedimientos en términos de frecuencia. El tipo descrito prevé que el daño se configura con el incumplimiento de la norma, y adicionalmente, con acciones tales como destruir, inutilizar, desaparecer o *cualquier otro modo que dañe los recursos naturales*, e incluye aquellas normas que estén asociados con los recursos. Al ser una figura de amplio espectro la tendencia muestra una similitud en la aplicación de ambos regímenes, en razón de que es un delito al que la variación en el régimen procedimental aplicable no ha alterado la ocurrencia y periodicidad de este reato criminal.

CONCLUSIÓN

Para el caso que nos ocupa, el *ius puniendi* del Estado se puede analizar a partir de dos puntos de vista: el *ius puniendi* como facultad sancionatoria administrativa contra quienes contravienen la legalidad vigente y las órdenes administrativas de carácter ambiental, y el *ius puniendi* como ejercicio de la acción penal sobre la persona que en su accionar tipifique una de las descripciones penales descritas en el estatuto penal vigente. Así, el Título XI de la Ley 599 de 2000, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, contempla los recursos naturales y el medio ambiente como un bien jurídico autónomo, lo que le otorga una mayor importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico nacional, a diferencia de lo establecido en la Ley 100 de 1980 que consagraba los delitos contra los recursos naturales en el capítulo segundo del Título VII, “Delitos contra el orden económico y social”, donde el bien jurídico protegido era contemplado desde un aspecto fundamentalmente económico, dejando de lado la magnitud que por sí tienen el medio ambiente y los recursos naturales. En la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación se evidencia que son muchas las infracciones penales de tipo ambiental que materialmente suceden, pero infortunadamente la acción jurisdiccional no es suficiente para controlar y sancionar a los infractores, coincidiendo así con la posición doctrinal de que el derecho penal ambiental es un derecho simbólico.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBÁN GÓMEZ, E. “Los delitos contra el medio ambiente en el Código Penal ecuatoriano”, *Revista de Derecho* (8), Ecuador, UASB, 2007.
- AMAYA, Ó. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A. y L. GUANOQUIZA TELLO. “La protección penal ambiental en Ecuador. Necesidad de un cambio”, *Justicia*, 24 (35), 2019, disponible en [<https://doi.org/10.17081/just.24.35.3393>].
- AYALA MOSQUERA, H.; M. CABRERA, A. CADENA y C. CASTAÑO. “Sentencia T-445 de agosto de 2016. Investigación científica y sociológica respecto de los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano”, 2019, disponible

en [<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacin-ilicita-expertos.pdf>].

BEJA GÓMEZ, J. “La reparación del daño al medioambiente: vías para ejercer la responsabilidad y aseguramiento de los daños”, *Observatorio Medioambiental*, 22, 2019, disponible en [<https://doi.org/10.5209/obmd.67062>].

CALDAS VERA, J. “Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, en H. BARRETO ÁRDILA. *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.

CONPES 3839 del 3 de agosto de 2015. “A través del cual se conceptúa favorablemente a la Nación para la contratación de un préstamo externo con la banca multilateral destinado a financiar el programa de fortalecimiento institucional del sector minero energético”.

GÓMEZ VÉLEZ, M. “La protección penal ambiental: uso ilegítimo de las funciones simbólicas del derecho”, *Ratio Juris*, 9 (19), 2014.

GÓMEZ VÉLEZ, M. I. “Aproximación al derecho penal ambiental: ideas para su abolición”, *Estudios de Derecho*, vol. LXXII, n.º 160, Medellín, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 2015.

HEFENDEHL, R. “Derecho penal medio ambiental: ¿por qué o cómo?”, *Estudios Públicos* (110), 2008.

INSTITUTO HUMBOLDT. “La biodiversidad en Colombia”, 2020, disponible en [<http://www.humboldt.org.co/>].

JIMÉNEZ CABARCAS, C. “La protección del medio ambiente a través de los delitos acumulativos en el derecho penal colombiano”, *Revista Derecho Penal y Criminología*, 38(104), 2017, disponible en [<https://doi.org/10.18601/01210483.v38n104.07>].

LASTRA MIER, R. y A. R. VERGARA. “Áreas Protegidas en los territorios líquidos de Colombia. Estrategias de protección ambiental en espacios marinos y oceánicos”, *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XIX, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

LESMES, R. “Naturaleza jurídica y principios del proceso sancionatorio ambiental en Colombia”, en *Procedimiento Sancionatorio Ambiental, 10 años de la Ley 1333 de 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

RODRÍGUEZ BECERRA, M. *Memorias del primer ministro del medio ambiente de Colombia*, t. 1, Ministerio del medio Ambiente, 1994.

SÁNCHEZ ZAPATA, S. “La protección penal del medio ambiente. Análisis del artículo 338 del Código Penal sobre minería ilegal”, en *Trans-pasando Fronteras*, n.º 9, Cali, Universidad ICESI, 2016.

N O R M A T I V I D A D

Convenio de Estocolmo 1972.

Convención de Río de Janeiro en 1992.

Constitución Política de 1991.

Ley 52 del 24 de noviembre de 1948 Por medio de la cual se crea la primera área silvestre protegida de Colombia, denominada Reserva Biológica de la Sierra de la Macarena.

Ley 2 del 17 de enero de 1953, “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”.

Decreto legislativo 2278 de 1953, por medio del cual se “dictan medidas sobre cuestiones forestales”.

Decreto 2631 del 9 de noviembre de 1960. Declaración del Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos.

Decreto 2420 del 24 de septiembre de 1968, Por medio del cual se crea del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

Decreto ley 2811 de 1974 Código Nacional de Recursos Naturales.

Decreto ley 100 del 20 de febrero de 1980 Código Penal.

Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crean el SINA y el Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

Ley 165 de 1994 Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

Ley 491 de 1999 Por la cual se establece el seguro ecológico y se modifica el Código Penal.

Ley 600 del 24 de julio de 2000, Código de Procedimiento Penal.

Ley 599 de 24 de julio de 2000. Código Penal.

Ley 906 del 31 de agosto de 2004, Código de Procedimiento Penal.

Ley 1453 de 24 de junio del 2011. Reforma al Código Penal.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-126 de 1998.

Sentencia C-843 de 1999.

Sentencia C-595 de 2010.

Sentencia T-445 de agosto de 2016.

TABLA I.
PRINCIPALES NORMATIVAS EN MATERIA
DE DELITO PENAL AMBIENTAL

NORMA	DENOMINACIÓN	ARTÍCULOS RELACIONADOS
Ley 100 del 23 de enero de 1980	Código Penal	Capítulo II. De los delitos contra los recursos naturales, del Título VII, del Libro Segundo.
Ley 491 del 15 de enero de 1999	Modificación del Código Penal	Seguro ecológico. Título II.
Ley 599 de 2000	Nuevo Código Penal	Artículos 328 a 339. Definen cinco tipos penales ambientales nuevos.
Ley 1453 de 2011	Reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y dicta otras disposiciones en materia de seguridad.	Artículos 28 a 39. Modifica los artículos 328 a 339 de la Ley 599 de 2000.
Ley 1955 de 2019	Plan Nacional de Desarrollo	Artículo 9.º. Coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y otros crímenes ambientales.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2.
ALGUNOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS
CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA PROTECCIÓN
DEL MEDIO AMBIENTE

NORMA CONSTITUCIONAL	ENUNCIADO	OBSERVACIÓN
Artículo 7.º	“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.	Hace un reconocimiento expreso de la diversidad étnica y cultural; es deber del Estado la protección de los mismos.
Artículo 8.º	“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.	Reparte la carga de protección de los bienes naturales.
Artículo 49	“Atención a la salud y saneamiento ambiental”.	Lo consagra como servicio público en función del Estado, de forma que crea y regula su planeación y dirección.
Artículo 58	“Función ecológica de la propiedad privada”	En Colombia la propiedad es concebida como una función social del Estado, tiene como inherente una función ecológica.
Artículo 63	“Bienes de uso público”.	Establece taxativamente qué son los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación.
Artículo 79	“Ambiente sano”.	La ley consagra esta protección como un deber en cabeza del Estado, con el fin de mantener la integridad, la diversidad, la conservación de las áreas ecológicas.
Artículo 80	“Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales”.	Con el fin de garantizar el desarrollo sostenible, prevenir el deterioro ambiental y cooperar con otras naciones para la protección de ecosistemas en zonas fronterizas.
Artículo 88	“Acciones populares”.	El medio ambiente es considerado un derecho colectivo y para su protección se consagran las acciones populares.
Artículo 95	“Protección de los recursos culturales y naturales”.	La protección de los recursos naturales es un deber de la persona y del ciudadano con la finalidad de velar por la conservación de un ambiente sano.
Artículo 330	“Administración de los territorios indígenas”.	Establece la administración autónoma de los territorios indígenas, con ámbitos de aplicación en los usos del suelo y la preservación de los recursos naturales, entre otros.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3.
TOTAL DE DELITOS PRESENTADOS ENTRE 2000
Y 2018 (ACTIVOS E INACTIVOS)

TIPO DE DELITO	ACTIVO	INACTIVO
Caza ilegal, artículo 336	41	200
Contaminación ambiental, artículo 332 C.P.	1.846	4.020
Contaminación ambiental, artículo 332 C.P.; Modalidad culposa, artículo 339	14	8
Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, artículo 333 C.P.		148
Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, artículo 333 C.P.	178	98
Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos, artículo 332a C.P. y Ley 1453 de 2011.	75	60
Daño en los recursos naturales, artículo 331 C.P.	3.867	9.359
Daño en los recursos naturales, artículo 331 C.P.; Modalidad culposa, artículo 339	91	68
Experimentación ilegal en especies animales o vegetales, artículo 334 C.P.	4	35
Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, artículo 338 C.P.	3.911	5.725
Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, artículo 328 C.P.	5.159	16.069
Invasión de áreas de especial importancia ecológica, artículo 337 C.P.	253	434
Manejo ilícito de especies exóticas, artículo 330a Ley 1453 de 2011 C.P.	14	20
Manejo ilícito de microorganismos nocivos, artículo 330 C.P.	4	26
Pesca ilegal, artículo 335 C.P.	121	342
Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales, artículo 329 C.P.	34	111
Total	15.612	36.723

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación.

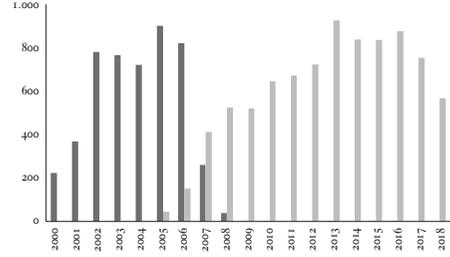
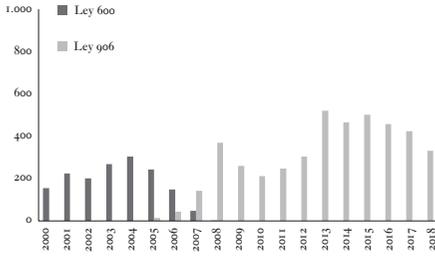
TABLA 4.
PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1998-2022

PERIODO	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
1998-2002	“Cambio para construir la paz”
2002-2006	“Hacia un Estado comunitario”
2006-2010	“Estado comunitario: desarrollo para todos”
2010-2014	“Prosperidad para todos”
2014-2018	“Todos por un nuevo país”
2018-2022	“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

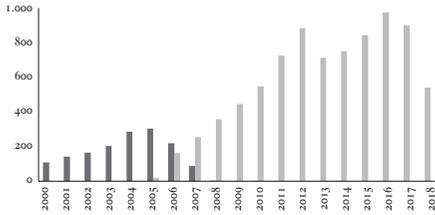
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA I.
OCURRENCIA DE DELITOS AMBIENTALES
EN COLOMBIA (2000-2018)

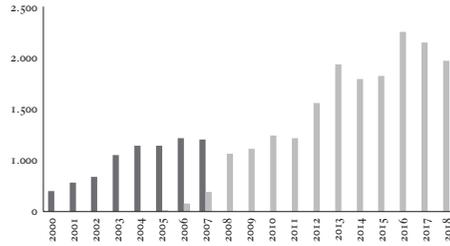
A. Contaminación ambiental, artículo 332 C.P. B. Daño en los recursos naturales, artículo 331 C.P.



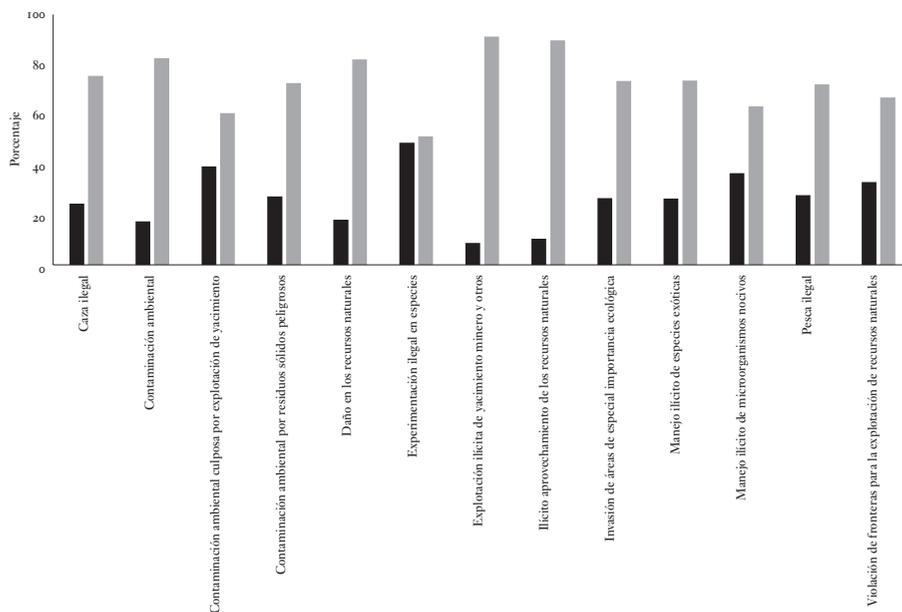
C. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, artículo 338 C.P.



D. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, artículo 328 C.P.



GRÁFICA 2.
 TIPOS DE DELITOS AMBIENTALES (2000-2018)
 EN PORCENTAJE COMO OPERA EN EL EXPEDIENTE: CONEXO
 (NEGRO) O PRINCIPAL (GRIS).





MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN
Editora

LUIS GUILLERMO ACERO GALLEGO
ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS
ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
CONSTANZA BEJARANO RAMOS
LORENA CABRERA IZQUIERDO
ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ
EDUARDO DEL VALLE MORA
CLAUDIA GAFNER-ROJAS
WILLIAM IVÁN GALLO APONTE
MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN
LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ
JORGE IVÁN HURTADO MORA
JULIANA HURTADO RASSI
ROBERTO LASTRA MIER
RODRIGO MACIEL CABRAL
JAVIER ALFREDO MOLINA ROA
CAROLINA MONTES CORTÉS
JORGE ANDRÉS OBANDO MORENO
DIANA GERALDINE QUEVEDO NIÑO
ALBA R. VERGARA