

DEFORESTACIÓN^Y Y DERECHO

Manual para el abordaje judicial
de la deforestación en Colombia



*Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"*

DEFORESTACIÓN Y DERECHO

Manual para el abordaje judicial
de la deforestación en Colombia

DEFORESTACIÓN Y DERECHO

Manual para el abordaje judicial de la deforestación en Colombia

🌿 Jorge Luis Trujillo Alfaro

Presidente del Consejo Superior de la Judicatura

🌿 Martha Lucía Olano de Noguera

Vicepresidente del Consejo Superior de la Judicatura

Magistrada Coordinadora del proyecto CSJ-ELI-GGGI

🌿 Mary Lucero Novoa Moreno

Directora de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

🌿 Sandra González Velasco

Magistrada auxiliar del despacho coordinador del proyecto

Autores

🌿 Ángela María Amaya

🌿 Daniel Cardona Soto

🌿 Eduardo Del Valle

🌿 Érika Castro

🌿 Carmen Eloísa Ruiz

🌿 Gustavo Guerrero

🌿 Gloria Amparo Rodríguez

🌿 Luis Felipe Guzmán

🌿 Iván Darío Valencia

🌿 Laura Catalina García

🌿 Diana Pérez

🌿 Camilo Ortega P.

🌿 Ginary Gutiérrez

🌿 Kristine Perry

🌿 Anders Bengtsson

🌿 Jonas Ebbesson

🌿 Merideth Wright

🌿 Michael Hantke-Domas

🌿 Carl Bruch





Formadores

- ✔ Luis Manuel Lasso Lozano
Magistrado Tribunal Administrativo de Cundinamarca
- ✔ Carlos Enrique Ardila Obando
Magistrado Tribunal Administrativo del Meta
- ✔ Gladys Teresa Herrera
Juez administrativa
- ✔ Jorge Vladimir Páez
Juez 1 administrativo de Leticia
- ✔ Félix Andrés Suárez
Magistrado Sala Penal Tribunal Superior Villavicencio
- ✔ Patricia Rodríguez Torres
Magistrada Sala Penal Tribunal Superior Villavicencio
- ✔ Herbert Merchán Pulido
Juez Penal Municipal
- ✔ Alexander Pirabán Rodríguez
Juez Penal Municipal

Proyecto de Cooperación Internacional

Fortalecimiento de las capacidades judiciales para transformar la deforestación en Colombia

Environmental Law Institute (ELI), Global Green Growth Institute (GGGI)

- ✔ Carl Bruch
Director de Programas Internacionales, ELI
- ✔ Pablo Martínez González
Representante de país, GGGI Colombia
- ✔ Iván Darío Valencia Rodríguez
Coordinador de Políticas, GGGI Colombia
- ✔ Ángela María Amaya Arias
Coordinadora local del proyecto - Editora

© Environmental Law Institute, GGGI, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

Primera edición: Washington 2023

ISBN físico: 978-1-58576-247-7

e-book: 978-1-58576-248-4

🌿 Coordinación editorial

Ángela María Amaya Arias

Diana Quevedo

🌿 Corrección de estilo

Susana Nivia-Gil

🌿 Fotos capítulo I: Camilo Ortega, Luis Alveart, Flickr.com, Iván Darío Valencia

🌿 Fotografías de Freepik

🌿 Archivo fotográfico GGGI

🌿 Diseño y maquetación

El Bando Creativo

🌿 Impresión

El Bando Creativo

Esta publicación se hizo posible gracias al apoyo de la Fundación del Código Postal Sueca (Swedish Postcode Foundation), a través del Environmental Law Institute (ELI). Los contenidos de esta publicación son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones editoras ni sus políticas internas.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en forma alguna o por ningún medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin el previo permiso escrito de las instituciones.



TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	13
TABLA DE ACRÓNIMOS	20
CAPÍTULO I. DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA: CONCEPTOS CENTRALES PARA SU COMPRENSIÓN	26
INTRODUCCIÓN	28
1. BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	30
2. DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA	39
3. CONSIDERACIONES SOCIALES DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA	54
BIBLIOGRAFÍA	62
CAPÍTULO II. DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y SU RELACIÓN CON LA DEFORESTACIÓN: HERRAMIENTAS PARA EL CASO COLOMBIANO	72
INTRODUCCIÓN	74
1. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y SU INCORPORACIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO	76
2. TRATADOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA DEFORESTACIÓN	98
BIBLIOGRAFÍA	116



CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO Y DE POLÍTICA DE LOS RECURSOS FORESTALES	128
INTRODUCCIÓN	130
1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	132
2. NORMAS BÁSICAS DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO	138
3. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LOS RECURSOS FORESTALES	141
4. NORMAS SOBRE RESERVAS FORESTALES Y ÁREAS PROTEGIDAS. PROTECCIÓN Y USOS Y ACTIVIDADES PERMITIDAS	145
5. NORMAS SOBRE APROVECHAMIENTOS FORESTALES: USO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES NATURALES DEL PAÍS	149
6. NORMAS SOBRE EL PROCESO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EN MATERIA FORESTAL	153
7. NORMAS SOBRE DELITOS EN MATERIA FORESTAL	155
8. NORMAS SOBRE COMUNIDADES ÉTNICAS Y RECURSOS FORESTALES	157
9. OTRAS NORMAS RELACIONADAS	157
10. MARCO DE POLÍTICA RELACIONADO CON EL SECTOR FORESTAL	163
11. INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICA RELACIONADOS ESPECÍFICAMENTE CON DEFORESTACIÓN	174
BIBLIOGRAFÍA	180



CAPÍTULO IV. INSTITUCIONALIDAD Y COMPETENCIAS DEL SECTOR FORESTAL	186
INTRODUCCIÓN	188
1. ANTECEDENTES	190
2. ENTIDADES NACIONALES CON COMPETENCIAS FORESTALES	195
3. ENTIDADES TERRITORIALES CON COMPETENCIAS FORESTALES	219
4. TERRITORIOS COLECTIVOS	222
5. ACADEMIA Y ENTIDADES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	225
CONCLUSIONES	226
BIBLIOGRAFÍA	227

CAPÍTULO V. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES	232
INTRODUCCIÓN	234
1. DERECHO INTERNACIONAL Y MARCOS JURÍDICOS	236
2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES	242
3. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES	260
4. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES	275
5. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES	291
BIBLIOGRAFÍA	301



**CAPÍTULO VI. LA DEFORESTACIÓN
DESDE UNA PERSPECTIVA JUDICIAL 310**

INTRODUCCIÓN 312

1. LA DEFORESTACIÓN COMO
PROBLEMÁTICA JURÍDICA: DEFINICIONES 313

2. LA DEFORESTACIÓN Y EL DAÑO
AMBIENTAL: ¿QUÉ SE REPARA? 316

3. PROCESOS JUDICIALES Y DEFORESTACIÓN:
DIFERENTES OBJETIVOS 323

BIBLIOGRAFÍA 327

**CAPÍTULO VII. EVIDENCIA Y APLICACIÓN DE LA LEY:
OBTENCIÓN Y USO DE LA EVIDENCIA NECESARIA PARA
TOMAR UNA DECISIÓN 330**

INTRODUCCIÓN 332

1. MANEJO DE RIESGOS E INCERTIDUMBRE 334

2. CARGA DE LA PRUEBA 352

3. EVALUACIÓN Y USO DE EVIDENCIA
CIENTÍFICA EN LOS PROCESOS JUDICIALES 359

BIBLIOGRAFÍA 370



CAPÍTULO VIII. MEDIDAS JUDICIALES PARA LA PREVENCIÓN, REPARACIÓN Y SANCIÓN EN LOS CASOS RELACIONADOS CON DEFORESTACIÓN

376

INTRODUCCIÓN **378**

1. MEDIDAS CAUTELARES, PREVENTIVAS O PROVISIONALES EN LOS PROCESOS JUDICIALES RELACIONADOS CON LA DEFORESTACIÓN **379**

2. MEDIDAS PARA REPARAR, COMPENSAR Y SANCIONAR **403**

3. EJECUCIÓN DE ÓRDENES JUDICIALES Y ROL DEL JUEZ **425**

BIBLIOGRAFÍA **432**



10 • DEFORESTACIÓN Y DERECHO
Manual para el abordaje judicial de la deforestación en Colombia



PRÓLOGO

Como magistrada coordinadora del proyecto de cooperación desarrollado en el marco del memorando de entendimiento suscrito entre el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto de Derecho Ambiental (ELI) y el Instituto Global para el Crecimiento Verde (GGGI), con el apoyo de la Swedish Postcode Foundation de Suecia, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la Rama Judicial para transformar la deforestación en Colombia, me complace presentar a los servidores judiciales y a la comunidad jurídica, en general, el Manual Judicial *Deforestación y Derecho*.

Este manual judicial es uno de los principales entregables de la alianza estratégica que se ha ido fortaleciendo en el curso de estos tres años de trabajo ininterrumpido, en la medida en que su diseño y construcción se hizo a partir de las lecciones aprendidas en las diferentes actividades realizadas con la participación activa de los magistrados, jueces y formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla; así como de los aportes de los expertos nacionales e internacionales que a través de un diálogo franco, abierto y genuino compartieron sus apreciaciones y conceptos en torno al papel de la Judicatura en la protección efectiva del medio ambiente y nuestra riqueza forestal.

El amplio intercambio de saberes, necesario para la construcción conjunta de conocimiento en que se fundamenta el manual, se constituye



en una garantía de cumplimiento de uno los objetivos del proyecto, el de lograr su apropiación como herramienta de consulta y estudio permanente en el quehacer judicial.

Así las cosas, los ejes temáticos de cada capítulo responden a una clara intención de brindar una perspectiva global de la problemática de deforestación en nuestro país, sus causas, implicaciones, marco jurídico nacional e internacional aplicable, análisis de sentencias hito, directivas de los diferentes entes estatales, documentos de política pública, marco institucional en el que se destaca el rol de las entidades de investigación científica como apoyo a la función judicial, los planteamientos sobre la apreciación de la evidencia, los elementos y criterios para la tasación del daño ambiental, la participación ciudadana y, en especial, la importancia de la aplicación de los principios de precaución y prevención en los procesos judiciales.

Lo anterior permite afirmar que el contenido de este manual está a tono con las necesidades de fortalecimiento de las competencias y habilidades de los servidores judiciales, y que con su publicación se beneficiarán de este productivo ejercicio de cooperación además de los magistrados y jueces de la región de la Amazonía, los de otras regiones de nuestra

geografía afectadas también por los diferentes motores de deforestación.

Aprovecho la oportunidad para reiterar el agradecimiento del pleno de la Corporación a la que pertenezco, por el compromiso de ELI, GGGI, la Escuela Judicial y de los equipos de trabajo, en especial, al profesor Carl Bruch, director de Programas Internacionales de ELI por su liderazgo, que hicieron posible la realización de actividades académicas del más alto nivel, en escenarios virtuales y presenciales con un enfoque en el territorio y para el territorio, que redundarán en una mejor y más eficiente administración de justicia, cambiando la dinámica de la cooperación.

Esperamos que estos lazos sean la semilla para continuar sumando esfuerzos con el objetivo común de luchar contra la deforestación en Colombia, a través de una administración de justicia que en lo ambiental cuente con una visión integral de este fenómeno y de sus efectos para la presentes y futuras generaciones.

Por último, es claro que el mundo ha cambiado y estos cambios, nos invitan a reflexionar sobre la necesidad de afianzar el compromiso que tenemos como Estado con la protección del medio ambiente y de la Amazonía como pulmón del planeta.

MARTHA LUCÍA OLANO GUZMÁN

Magistrada

Coordinadora Proyecto CSJ-ELI

INTRODUCCIÓN¹

El presente Manual Judicial proporciona recursos que los jueces pueden aplicar para decidir casos relacionados con la deforestación en Colombia, y esta introducción proporciona un contexto para el desarrollo del manual, reconoce a los socios y a los individuos responsables del desarrollo del mismo, y proporciona una breve descripción sobre cómo utilizarlo.

Contexto

Colombia ha sido bendecida con un rico patrimonio natural, cuyos bosques son esenciales para el sustento y la seguridad alimentaria de millones de ciudadanos, una importante fuente de ingresos públicos y un motor de desarrollo económico. Colombia es también una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo, hogar de innumerables especies que no se encuentran en ningún otro lugar, y un importante sumidero de carbono, que captura carbono y combate el cambio climático.

El acuerdo de paz del 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC) generó un vacío de poder en regiones de Colombia, lo que contribuyó a la proliferación de la tala ilegal, incluida gran parte de la Amazonía colombiana. Cuando los rebeldes de las FARC depusieron las armas, se intensificó la competencia entre las redes criminales y los grupos paramilitares por explotar la madera y otros recursos naturales.

La tala ilegal ha devastado bosques, ecosistemas y comunidades dependientes de los bosques en Colombia. Desde

1. Este capítulo fue redactado por Carl Bruch, responsable del proyecto de cooperación internacional “Transformando la deforestación en Colombia”.

el acuerdo de paz, Colombia ha perdido más de 100.000 hectáreas de bosque cada año, entre 107.000 ha en el 2016, 177.000 ha en el 2018 y 122.000 ha en el 2021. Gran parte de lo anterior ha sucedido en la región amazónica. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha identificado el acaparamiento de tierras, la producción de cultivos ilícitos, la ganadería extensiva y la construcción de carreteras no autorizadas como las principales causas de la deforestación. A lo que se suman los conflictos sociales por la especulación sobre el valor de las tierras deforestadas, las economías ilegales que se alimentan de la tala de árboles y la violencia. La tala ilegal ha apoyado las actividades de redes criminales y grupos paramilitares que han asesinado a cientos de defensores del medio ambiente y de los derechos humanos en Colombia. Según Global Witness, en el 2021 Colombia ocupó el segundo lugar del mundo, después de México, con el mayor número de líderes medioambientales y defensores de la tierra asesinados. En los últimos diez años (desde 2012), 332 defensores ambientales han sido asesinados en Colombia; el único país del mundo que tuvo más defensores ambientales asesinados en ese periodo fue Brasil (342), que tiene cuatro veces más población. Además de los asesinados, incontables más fueron amenazados, agredidos y criminalizados por defender su tierra y nuestro medio ambiente.

Los jueces y magistrados juegan un papel vital en la lucha contra la deforestación. Son esenciales para el Estado de derecho medioambiental,

pues garantizan que los infractores sean castigados y que el castigo sea suficiente para disuadir de futuras infracciones. También reciben los casos presentados por las comunidades para proteger sus bosques y sus derechos a un medio ambiente sano. Son la institución clave para resolver pacíficamente las disputas relacionadas con la tierra y los recursos como la madera. En última instancia, el poder judicial es el responsable de impulsar el desarrollo sostenible de Colombia a través del Estado de derecho.

A pesar de la importancia de los jueces y magistrados a la hora de abordar la deforestación, muchos de ellos no están familiarizados específicamente con la legislación forestal o medioambiental. Además, es posible que no estén familiarizados con las dimensiones científicas, económicas u otras dimensiones técnicas de la lucha contra la deforestación.

Generalidades

El presente Manual Judicial busca ser un recurso para los jueces y magistrados que reciben y deciden casos relacionados con la deforestación.

El capítulo I estudia la deforestación y los conceptos relacionados con la deforestación en Colombia. El capítulo II ofrece una visión general del derecho ambiental internacional –incluyendo tanto los tratados internacionales como los principios del derecho ambiental internacional– relevante para los casos de deforestación. En el capítulo III se pasa a la

legislación colombiana y se examinan las leyes, regulación y políticas que rigen los bosques y los recursos forestales en Colombia. El capítulo IV examina las instituciones y las competencias institucionales en el sector forestal; este capítulo es especialmente importante a la hora de tomar las decisiones judiciales apropiadas. Reconociendo la importancia de las comunidades en la gestión forestal y los impactos de la deforestación sobre las comunidades y los defensores del medio ambiente, el capítulo V repasa la legislación que regula la participación pública y la protección de los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos. El capítulo VI considera la deforestación desde una perspectiva judicial, proporcionando definiciones legales de términos claves, contextualizando la deforestación dentro de la gama más amplia de daños ambientales y examinando los diferentes objetivos de los procesos administrativos, constitucionales, penales y civiles en relación con la deforestación. El capítulo VII aborda una serie de cuestiones relacionadas con las evidencias y la aplicación de la ley por parte de los jueces en casos concretos. El capítulo VIII examina una serie de medidas judiciales para prevenir, restaurar y castigar el daño en casos relacionados con la deforestación, y finaliza con algunas consideraciones sobre el rol del juez en este tipo de procesos.

El Manual Judicial se enfoca especialmente en las cuestiones prácticas a las que probablemente se enfrenten los jueces a la hora de conocer y resolver los casos relacionados

con la deforestación, por lo cual, los capítulos V (defensores), VII (evidencia) y VIII (órdenes judiciales) son fundamentales. El Manual se conceptualizó, estructuró y desarrolló para proporcionar orientación práctica sobre cuestiones con las que los jueces y magistrados suelen tener dificultades. Es bastante fácil leer una ley, pero entender los aspectos prácticos puede ser especialmente difícil en un contexto que tiene tantos aspectos científicos, económicos, sociales y técnicos como la deforestación. Los tres temas –evidencia, decisiones judiciales y defensores– se destacaron en las consultas iniciales que el equipo del proyecto realizó con jueces, magistrados y otras partes interesadas de Colombia. Los demás capítulos responden otras solicitudes de jueces y magistrados.

Cada capítulo brinda una corta presentación sobre cómo abordar problemas y desafíos específicos con los que los jueces y magistrados se podrían encontrar al tratar casos relacionados con la deforestación. El análisis presenta el marco legal pertinente, explica su significado e importancia, y proporciona ilustraciones de cómo jueces colombianos y otras jurisdicciones han aplicado la ley.

Los destinatarios del Manual Judicial son los jueces, los magistrados, y los funcionarios jurídicos de apoyo a jueces y magistrados que puedan tener que enfrentar casos relacionados con la deforestación. Aborda las jurisdicciones y el derecho penal, civil, administrativo y constitucional. Aunque cada una de estas

jurisdicciones tiene sus propios procedimientos y normas, los casos de deforestación abordan los cuatro contextos. Además, en muchos casos, los enfoques adoptados por una jurisdicción pueden inspirar a los jueces y magistrados de otra jurisdicción, aunque sea necesario adaptar o ajustar un enfoque concreto a cada contexto. El Manual Judicial, por tanto, recoge enfoques y experiencias no solo de contextos penales, civiles, administrativos y de derecho constitucional, sino también de otros países.

Cómo utilizar el presente manual

El texto se ha concebido como un manual de recursos y como una guía. Como tal, no está pensado para ser leído de principio a fin.

El Manual Judicial busca ser tanto una referencia como un recurso para la formación de jueces. Para alcanzar ambos objetivos, adopta un enfoque modular, gracias al cual le resultará fácil al usuario ir directamente a la sección que aborda las cuestiones específicas de interés. En varios lugares se proporcionan los enlaces y referencias necesarios para obtener información más detallada.

En la mayoría de los casos, el presente Manual Judicial no busca ofrecer una respuesta única, sino más bien orientar sobre cómo reflexionar acerca de una cuestión y cómo afrontar los retos. La realidad es demasiado compleja para adoptar enfoques únicos. Por lo tanto,

se anima a los lectores a explorar opciones para una apropiación más eficaz aprendiendo de otras experiencias y enfoques. El Manual presenta tanto los enfoques convencionales actuales como las oportunidades de mejora. En la mayoría de los casos, las oportunidades de mejora se encuentran dentro de los marcos legislativos existentes.

La elaboración del Manual Judicial –así como el desarrollo e impartición de los cursos de capacitación acompañantes– ha producido observaciones claves. Los jueces y magistrados colombianos se enfrentan a numerosos retos, especialmente en zonas alejadas de los centros urbanos. Muchos de ellos sufren amenazas de violencia, al igual que los miembros de la comunidad y los defensores del medio ambiente. También son increíblemente ingeniosos y comprometidos. En este contexto dinámico, los jueces son la esperanza para el Estado de derecho, el desarrollo sostenible y la seguridad climática en Colombia. Esperamos que el presente Manual Judicial sea utilizado y actualizado cuando sea necesario.

Agradecimientos

Este Manual Judicial fue desarrollado como parte de un proyecto de cooperación internacional denominado “Transformando la tala ilegal en Colombia a través de la educación judicial”, llevado a cabo por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI, por sus siglas en inglés) y el Instituto Global para el Crecimiento Verde (GGGI,

por sus siglas en inglés), con el generoso apoyo de la Swedish Postcode Foundation (Fundación del Código Postal Sueco), y en colaboración con el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Entre 2020 y 2022, este proyecto de tres años de duración reforzó la capacidad de la judicatura colombiana para atender y resolver casos relacionados con la deforestación. El proyecto se centró especialmente en jueces y magistrados de los cuatro departamentos de Colombia más afectados por la tala ilegal: Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo; también reforzó las capacidades de los magistrados de apelación de Bogotá que reciben las apelaciones de dichos departamentos.

El proyecto buscó reducir sustancialmente la tala ilegal a través de:

- El apoyo a la judicialización y otros medios de aplicación de la ley por parte de los jueces de casos relacionados con la tala ilegal y la deforestación.
- La mejora de la resolución oportuna y adecuada de los casos relacionados con la tala ilegal y la deforestación.
- La eliminación de los beneficios ilegales y, por tanto, eliminación del incentivo clave de la tala ilegal.
- La protección de las comunidades colombianas y de los activistas que tratan de gestionar sus bosques.

- El fomento, en última instancia, de un cambio social hacia el cumplimiento de la legislación forestal.

A largo plazo, el proyecto busca empoderar a Colombia y a sus comunidades para gestionar sus bosques de forma sostenible y en beneficio de muchos, y no solo enfocarse en quienes incumplen la ley. Por lo tanto, el proyecto promovió el desarrollo sostenible, la biodiversidad, la seguridad climática y la paz a largo plazo en Colombia mediante la reducción de la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero.

El proyecto capacitó a más de 260 jueces y magistrados a través de una serie de nueve cursos; en los que se compartieron y utilizaron versiones anteriores del presente Manual Judicial. [El proyecto también desarrolló e impartió una clase magistral sobre Derecho y Litigios Climáticos a la que asistieron más de 60 jueces].

El Instituto de Derecho Ambiental: durante más de 50 años, el Instituto de Derecho Ambiental (ELI) ha desempeñado un papel fundamental en la configuración de los campos del derecho, la política y la gestión ambiental, en los ámbitos nacional e internacional. ELI es un centro de investigación y educación no partidista con reconocimiento internacional que trabaja para reforzar la protección del medio ambiente mejorando la legislación y la gobernanza en todo el mundo. El equipo del ELI estuvo conformado por Carl Bruch (director de Programas Internacionales), Kristine Perry (abogada de planta) y Ginary Gutiérrez Robledo (consultora).

El Instituto Global para el Crecimiento Verde:

el Instituto Global para el Crecimiento Verde (GGGI) es una organización internacional, intergubernamental, basada en un tratado y dedicada a promover la transformación de países en desarrollo hacia una economía con crecimiento verde, inclusivo y sostenible. El equipo del GGGI estuvo dirigido inicialmente por Miguel Londoño (oficial principal de Programas) y posteriormente por Ángela María Amaya Arias (consultora) e Iván Darío Valencia (oficial principal y coordinador de Políticas), con la supervisión de Camilo Ortega (representante de país de México), Carolina Jaramillo (ex representante de país en Colombia), y Pablo Martínez (representante de país en Colombia). Y el apoyo sustancial de Diana Pineda (colaboradora administrativa).

La doctora Ángela María Amaya Arias, profesora de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, dirigió la redacción y edición del Manual Judicial.

El Manual Judicial fue redactado por el profesorado del curso, que incluye:

- **Daniel Cardona Soto**, profesor, conferencista ocasional, Universidad Externado de Colombia
- **Eduardo Del Valle**, profesor, Universidad Externado de Colombia
- **Carmen Eloísa Ruiz**, abogada penalista, Ruiz López Abogados & Asociados
- **Gustavo Guerrero**, procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios
- **Luis Felipe Guzmán**, docente, Investigador, Universidad Externado de Colombia
- **Érika Castro**, investigadora en Derecho Ambiental, Universidad de Medellín
- **Iván Darío Valencia**, oficial principal y coordinador de Políticas, GGGI Colombia
- **Catalina García**, economista ambiental, GGGI Colombia
- **Diana Pérez**, oficial de bosques y cambio climático, GGGI Colombia
- **Camilo Ortega P.**, representante de país, GGGI México
- **Magistrada Gloria Amparo Rodríguez**, profesora de Derecho, Universidad del Rosario, y magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz para la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia
- **Ginary Gutiérrez**, consultora, Instituto de Derecho Ambiental
- **Juez Anders Bengtsson**, juez principal (retirado), Tribunal de Tierras y Medio Ambiente de Växjö, Suecia
- **Jueza Merideth Wright**, Tribunal de Medio Ambiente de Vermont (retirada)
- **Juez Michael Hantke Domas**, magistrado y expresidente del Tercer Tribunal Ambiental, Chile

🌿 **Jonas Ebbesson**, catedrático de Derecho Medioambiental, Universidad de Estocolmo

🌿 **Kristine Perry**, abogada, Instituto de Derecho Ambiental

🌿 **Carl Bruch**, director de Programas Internacionales, Instituto de Derecho Ambiental

La revisión por pares fue realizada por:

🌿 **Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano**, Tribunal Administrativo de Cundinamarca

🌿 **Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando**, Tribunal Administrativo del Meta

🌿 **Magistrado Félix Andrés Suárez Saavedra**, Tribunal Superior Villavicencio

🌿 **Magistrada Patricia Rodríguez Torres**, Tribunal Superior Villavicencio

🌿 **Jueza Gladys Teresa Herrera Monsalve**, jueza administrativa del Meta

🌿 **Juez Jorge Vladimir Páez**, 1 Administrativo de Leticia

🌿 **Juez Herbert Merchán Pulido**, Penal Municipal Bogotá

🌿 **Juez Gelber Alexander Pirabán Rodríguez**, Penal Municipal Bogotá

Con la supervisión de:

🌿 **Magistrado Jorge Luis Trujillo Alfaro**, presidente del Consejo Superior de la Judicatura

🌿 **Magistrada Martha Lucía Olano de Noguera**, magistrada del Consejo Superior de la Judicatura, coordinadora del proyecto CSJ-ELI-GGGI

🌿 **Mary Lucero Novoa Moreno**, directora de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

🌿 **Magistrada Sandra González Velasco**, magistrada auxiliar del Despacho Coordinador del Proyecto

🌿 **Claudia Julieta Vega**, profesional especializado de Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

La asistencia de edición y producción fue realizada por:

🌿 **Diana Quevedo**, consultora

🌿 **Susana Nivia-Gil**, correctora de estilo

🌿 **El Bando Creativo**, Diseño y Maquetación

Las preguntas relativas al presente Manual Judicial se pueden dirigir a Carl Bruch (bruch@eli.org).

TABLA DE ACRÓNIMOS

ABP	Áreas de Bosques en Dominio Público
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AFOLU	Agricultura, Silvicultura y otros usos del Suelo (por sus siglas en inglés)
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
Art.	Artículo
AT-D	Alertas tempranas por deforestación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUR	Tercer Informe Bienal de Actualización de Cambio Climático de Colombia
CVM	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAR	Corporación Autónoma Regional
Carsucre	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CCCA	Comité de Cumplimiento Convención de Aarhus
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH	Convención Europea sobre Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CGFM	Comando General de las Fuerzas Militares
CICOD	Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para la Protección de Bosques Naturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIF	Certificado de Incentivo Forestal

CIFOR	Center for International Forestry Research
CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
CITES	Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de Extinción
CJI	Comité Jurídico Interamericano
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
CMS	Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres
Codechocó	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Comisión de la Verdad	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CONALDEF	Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados
CONIF	Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencia de las partes
Corantioquia	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia
Corpoamazonia	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
Corpoboyacá	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
Corpoesar	Corporación Autónoma Regional del Cesar
Corponariño	Corporación Autónoma Regional de Nariño
Corponor	Corporación autónoma regional de la Frontera Nororiental
Corporinoquía	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CP	Constitución Política de Colombia
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DBBSE	Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
DCI	Declaración Conjunta de Intención

DNP	Departamento Nacional de Planeación
DUR	Decreto Único Reglamentario
ECDDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EICDGB	Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FFMM	Fuerzas Militares
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GAO	Grupo armado organizado
GDO	Grupo delincuencia organizado
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases efecto invernadero
GGGI	Global Green Growth Institute
Ha	Hectáreas
HIMAT	Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IFN	Inventario Forestal Nacional
Inderena	Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables
Ingeominas	Instituto Colombiano de Geología y Minería
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINAMBIENTE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MoU	Memorando de entendimiento

NAD	Núcleos de alta deforestación
NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONFA	Office National des Forêts - Andina
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAFC	Plan de Acción Forestal para Colombia
PAO	Plan de acción oportuna
Párr.	Párrafo
PIB	Producto interno bruto
PIVAC	Pacto Intergeneracional de la Vida del Amazonas colombiano
PMSB	Programa Nacional de Monitoreo y Seguimiento de Bosques y áreas de aptitud forestal
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNG	Proceso Nacional de Garantías
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNR	Parques Naturales Regionales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POF	Planes de Ordenamiento Forestal
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas

POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROFOR	Programa para los Bosques
PSA	Pagos por servicios ambientales
RAMSAR	Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, la conservación y aumento de las reservas de carbono y el manejo forestal sostenible
Redesca	Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales CIDH
SAT	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIAT-PC	Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal
SPSNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
ss.	Siguientes
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VUF	Ventanilla Única Forestal
WRI	World Resources Institute
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral
ZRF	Zona de reserva forestal





**DEFORESTACIÓN EN
COLOMBIA: CONCEPTOS
CENTRALES PARA SU
COMPRENSIÓN**



Objetivo general

Comprender el fenómeno de la deforestación como problemática multidimensional y algunos conceptos relevantes asociados.

Objetivos específicos

- 🌿 Apropiar conceptos relacionados con la deforestación y su importancia, tales como la definición de bosques naturales y de servicios ecosistémicos.
- 🌿 Comprender la definición técnica de deforestación y sus principales causas en Colombia.
- 🌿 Reconocer la importancia de la deforestación como fenómeno multidimensional, con implicaciones tanto ambientales como socioeconómicas.

INTRODUCCIÓN

Con más de 59,7 millones de hectáreas cubiertas por bosques naturales equivalentes al 52,3% del total de la cobertura del territorio continental e insular del país², Colombia debería ser un país que vincule su desarrollo al inmenso potencial forestal y al aprovechamiento sostenible de la extraordinaria extensa biodiversidad que estos ecosistemas albergan; sin embargo, la realidad está alejada de este ideal. En los últimos 20 años, el país ha perdido casi tres millones de hectáreas de bosque, lo que corresponde a transformar un territorio de la extensión del departamento de Santander, o si se prefiere, a cerca de diez veces el departamento del Atlántico.

Para responder a esta desafiante situación, el Gobierno nacional está implementando diversos esfuerzos que parecen no ser suficientes para controlar efectivamente la deforestación. Esto debido, en gran medida, a la complejidad del fenómeno, pero también a la necesidad de estructurar una acción integral del Estado que se traduzca en la presencia efectiva en territorios alejados,

2. IDEAM y MINAMBIENTE. Resultados del monitoreo de la deforestación: año 2020 y primer trimestre 2021. Bogotá, 2021.

donde se presentan las mayores extensiones de bosques y donde las comunidades locales tienen menos oportunidades y sus medios de vida directa o indirectamente ligados a economías ilegales.

Los esfuerzos del Gobierno han de orientarse al trabajo articulado y coherente entre las diferentes ramas del poder, lo cual es fundamental para brindar oportunidades laborales sostenibles a las comunidades locales que viven en los bosques o en las fronteras de la colonización. También es primordial coordinar acciones claras para judicializar a aquellos actores que deforestan o degradan los bosques del país, pues vulneran los derechos de los colombianos que requieren agua, biodiversidad, aire limpio y los servicios ecosistémicos que estos recursos naturales brindan a la nación y al mundo.

En este capítulo se presentarán conceptos claves para entender la relación de la deforestación con la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. En algunos casos se requiere aclarar concepciones equivocadas, como considerar que talar un árbol equivale a deforestación o, incluso, entender que no todas las áreas cubiertas por árboles constituyen bosques de acuerdo con las metodologías que el gobierno ha estandarizado para su monitoreo. Estos y otros ejemplos denotan la importancia de crear una base teórica sólida para que el accionar

judicial se sustente en conceptos robustos y consistentes con los desarrollos técnicos del país, lo cual facilitará el uso eficiente de recursos y la acción integral del Estado en la respuesta a la deforestación en Colombia.





1. BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS³



1.1. Definición de bosque natural

De acuerdo con la evaluación de los recursos forestales mundiales del 2020⁴, publicada por la FAO, los bosques abarcan casi un tercio de la cobertura de la superficie terrestre, extendiéndose por 4060 millones de hectáreas. Y, por increíble que parezca, poco más de la mitad de ellos (54%) se encuentra en solo cinco países: la Federación de Rusia (815), Brasil (496), Canadá (346), Estados Unidos de América (309) y China (219). Colombia con sus cerca de 60 millones

de hectáreas, es el duodécimo país con mayor extensión de bosques.

Los bosques en el mundo se encuentran en diferentes zonas climáticas, siendo la región de los bosques tropicales la más extensa con un 45%, seguida de los bosques boreales con un 27%, los templados con 16% y los subtropicales con 11%. Esta gran extensión y diversidad plantea importantes preguntas, a saber: ¿Qué se entiende por *bosque*? ¿En qué circunstancias un conjunto de árboles puede ser considerado un *bosque*? O incluso, ¿Qué tipo de vegetación debe existir y en qué grado de madurez se debe encontrar para que un área sea considerada bosque?

Pues bien, cada país en ejercicio de su autonomía puede definir soberanamente qué entiende por “bosque” de acuerdo con una serie de elementos básicos: la cobertura de dosel⁵, la altura de los árboles y la extensión mínima con la cual se considera que se cumple con el criterio de bosque.



3. Elaborado por Camilo Ortega, Catalina García, Iván Darío Valencia, Diana Jacquelin Pérez (GGGI).

4. FAO. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 - Informe principal. 2021.

5. Dosel: estrato superior continuo del bosque debido al entrecruzamiento de las ramas de los árboles que lo conforman.

En el caso de Colombia, la definición de **bosque natural**⁶ fue adoptada por el país ante el Protocolo de Kioto, en coherencia con los criterios definidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en la COP 7, entendiendo por bosque: *aquella tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima de copas de 30%, una altura mínima de dosel de cinco metros y un área mínima de una hectárea.*

De esta definición se excluyen las coberturas arbóreas no naturales como plantaciones forestales, los rodales de árboles sembrados principalmente para la producción agrícola como plantaciones de árboles frutales u otros cultivos permanentes, los árboles plantados en sistemas agroforestales y las áreas de vegetación que no cumplen las características anteriormente nombradas⁷.

Actualmente esta definición se encuentra consagrada en el artículo 3 de la Ley 1931 de 2018.

Para entender mejor la diferencia entre bosque y coberturas arbóreas no naturales a continuación se presentan imágenes de cada tipo de cobertura.

Bosque natural



Bosque natural en la selva amazónica
Foto: Camilo Ortega (2013).

Coberturas arbóreas no naturales (plantación).



Plantación de pinos en Santurbán,
Norte de Santander

Foto: Luis Alveart, 2014, Flickr.com.

6. En adelante, cuando se mencione bosque en el documento nos estamos refiriendo a esta definición de bosque natural.

7. GALINDO, G., et al. Protocolo de procesamiento digital de Imágenes para la cuantificación de la deforestación en Colombia V 2.0. Citado por GONZÁLEZ ARENAS, et al. Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. 2018.



Es claro entonces que no todas las áreas cubiertas por árboles son consideradas bosques dentro de la definición técnica adoptada por Colombia, que tiene como objetivo medir estadísticamente las áreas de bosque y a su vez la pérdida de cobertura boscosa. Por lo tanto, la respuesta desde el derecho para atender la deforestación debe considerar las definiciones presentadas en esta sección.

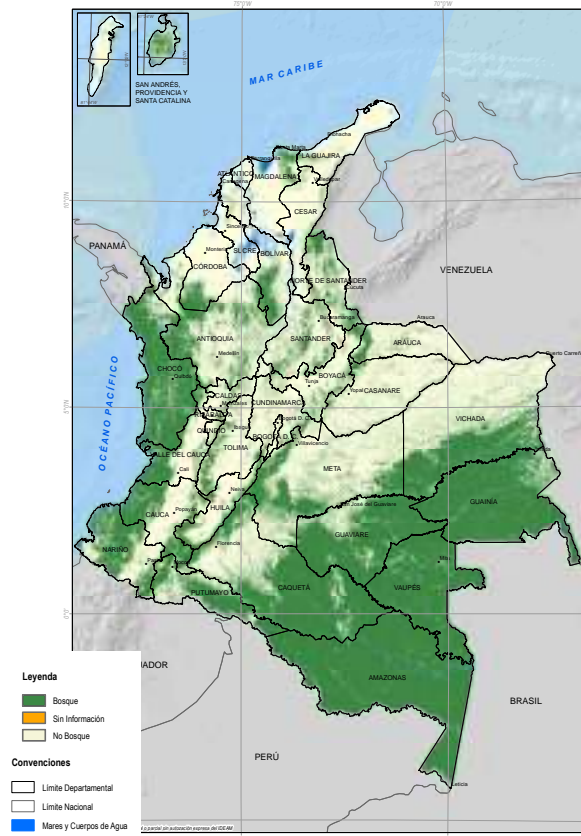
Colombia tiene variados tipos de bosques. De acuerdo con Victorino⁸, los principales tipos de bosque en el país son el bosque húmedo tropical, el bosque andino, el bosque seco, el bosque de manglar y el bosque de galería. Dentro de estos hay diferentes variedades, como por ejemplo la diferenciación altitudinal en las vertientes andinas con el bosque subandino, el bosque andino de niebla y el bosque altoandino.

8. VICTORINO, A. (comp.) 2012. Bosques para las personas: Memorias del Año Internacional de los Bosques 2011

1.2. Biodiversidad y servicios ecosistémicos

Colombia conserva dos grandes masas forestales relativamente continuas que representan cerca del 75% de los bosques del país y se concentran en la **región Amazónica** (66%) y del **Pacífico** (9%). En la **región Andina** se encuentra el 19% de los bosques del país, pero se encuentran en su mayoría fragmentados como un reflejo histórico de las tendencias de colonización de Colombia. Por su parte, cada una de las **regiones Caribe** y **Orinoquía** contienen el 3% de bosques del país. En el mapa 1 se puede observar la distribución de los bosques naturales del país.

Mapa 1.1. Superficie cubierta por bosque natural en Colombia, 2021



Fuente: IDEAM y Minambiente, 2022.

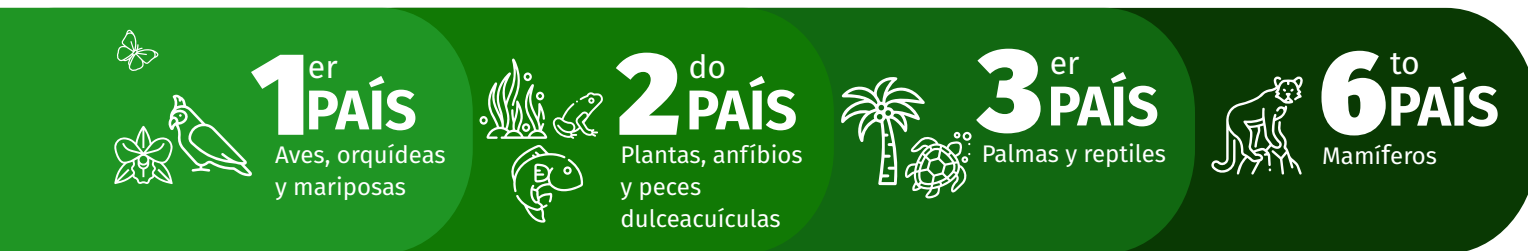
Los bosques colombianos son el hogar de miles de especies de fauna y flora y en conjunto con otros ecosistemas naturales permiten que el país sea reconocido como un **país megabiodiverso**. De acuerdo con el Sistema de Información de Biodiversidad de Colombia, el país se ubica segundo en el mundo en cuanto a número de especies totales, después de Brasil, cuya superficie es casi ocho veces

superior a la de Colombia. De hecho, el país es reconocido como el primero en biodiversidad cuando se considera el número total de especies por extensión del territorio. Por ello ocupa el primer lugar en especies de aves, orquídeas y mariposas; el segundo en plantas, anfibios y peces dulceacuícolas; el tercero en palmas y reptiles; y el sexto en mamíferos⁹.

9. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD DE COLOMBIA. Biodiversidad en cifras. [Consultado el 30 de septiembre de 2022].



Figura 1.1. Ranking de Colombia en biodiversidad



Fuente: Sistema de Información de Biodiversidad de Colombia.

Colombia no solo resalta por la diversidad de sus especies de flora y fauna, sino también por su intrincada topografía y multiplicidad de ecosistemas. De acuerdo con el Sistema de Información Ambiental de Colombia, el país cuenta con 91 tipos de ecosistemas, de los cuales 70 son naturales y 21 transformados¹⁰. Tanto los ecosistemas naturales como los transformados tienen capacidad de ofrecer en mayor o menor medida **servicios ecosistémicos** que brindan grandes beneficios tanto a los colombianos como al planeta. A continuación, se profundizará sobre dichos servicios, su origen, clasificación e importancia.



Los ecosistemas y agroecosistemas se encuentran integrados por diversas especies, el medio biofísico que los rodea y las interacciones que se presentan entre ellos. En su interior existen componentes estructurales, como los frutos, semillas, flores, madera de los árboles e incluso las mismas especies, que pueden ser

aprovechados por el ser humano directamente, de manera que pueden convertirse en **bienes**.

Por otro lado, los árboles y el resto de vegetación realizan el proceso de fotosíntesis para capturar CO₂ y finalmente convertirlo en carbohidratos y otras moléculas necesarias para el buen funcionamiento de la planta. Al realizar dicho proceso benefician a la humanidad al capturar este gas, el principal responsable del efecto invernadero. Así mismo, varios procesos realizados por los diferentes componentes del ecosistema cumplen una serie de funciones que indirectamente benefician a los seres humanos en el ámbito local, regional e incluso global, como la reducción de gases de efecto invernadero, el ciclo de nutrientes y la acumulación de biomasa. Estas externalidades positivas, aunque no siempre tan obvias, se constituyen en un flujo de **servicios ecosistémicos** que benefician en diferentes escalas a la humanidad.

10. MINAMBIENTE. Sistema de Información Ambiental de Colombia. [Consultado el 30 de septiembre de 2022].






Los servicios ecosistémicos pueden ser entendidos entonces, como una serie de beneficios que los ecosistemas naturales y transformados, así como los agroecosistemas y sistemas forestales, aportan de manera indirecta, a diferente escala y como parte de sus procesos naturales a la humanidad.

Algunos servicios ecosistémicos son:

- Conservación y recuperación de los suelos.
- Prevención de daños a embalses y vías fluviales originados por sedimentación.
- Estabilidad climática.
- Regularidad del ciclo hidrológico, entre otros.

Es importante mencionar que también existen los **servicios ambientales** que se definen como aquellos servicios relacionados con el ambiente que no necesariamente son generados por el funcionamiento y manejo de los ecosistemas, sino que están relacionados con el suministro de recursos o saneamiento ambientales prestados por industrias y organizaciones sociales¹¹.

- Alcantarillado.
 - Saneamiento.
 - Reducción de ruido y emisiones, entre otros.
- 

En la bibliografía nacional e internacional se tiende a referenciar de manera indistinta los términos servicios ambientales y servicios ecosistémicos; no obstante, esto puede generar confusión en el contexto colombiano. Dentro del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes del país (2002), se definió que los servicios ambientales “comprenden los servicios proveídos por el ambiente para los seres humanos y aquellos servicios ambientales que el hombre provee para generar y garantizar mejores niveles de calidad ambiental”, incluyendo entonces servicios provistos por los seres humanos como los “Proyectos de Reducción de GEI, las

11. MINAMBIENTE, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá: IAvH, 2012.



Consultorías Ambientales, la Educación Ambiental y la Gestión Integral de Residuos”, entre otros, lo cual puede generar falta de claridad en cuanto al alcance de proyectos que incluyan el término servicios ambientales.

De otro lado, como lo menciona el panel de asesoramiento técnico y científico del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), el término “servicio ecosistémico” refleja una interpretación mucho más integral frente a los servicios que proveen los ecosistemas naturales, pues en muchos casos, múltiples servicios son provistos por un mismo ecosistema y/o existen interrelaciones en cuanto a su provisión que no permiten separar cada “servicio ambiental”.

Entonces, dado que los servicios ecosistémicos derivan de los ecosistemas naturales y seminaturales, pueden ser un subconjunto de los servicios ambientales; sin embargo, para lograr

un consenso, en este documento únicamente se hará referencia a servicios ecosistémicos.

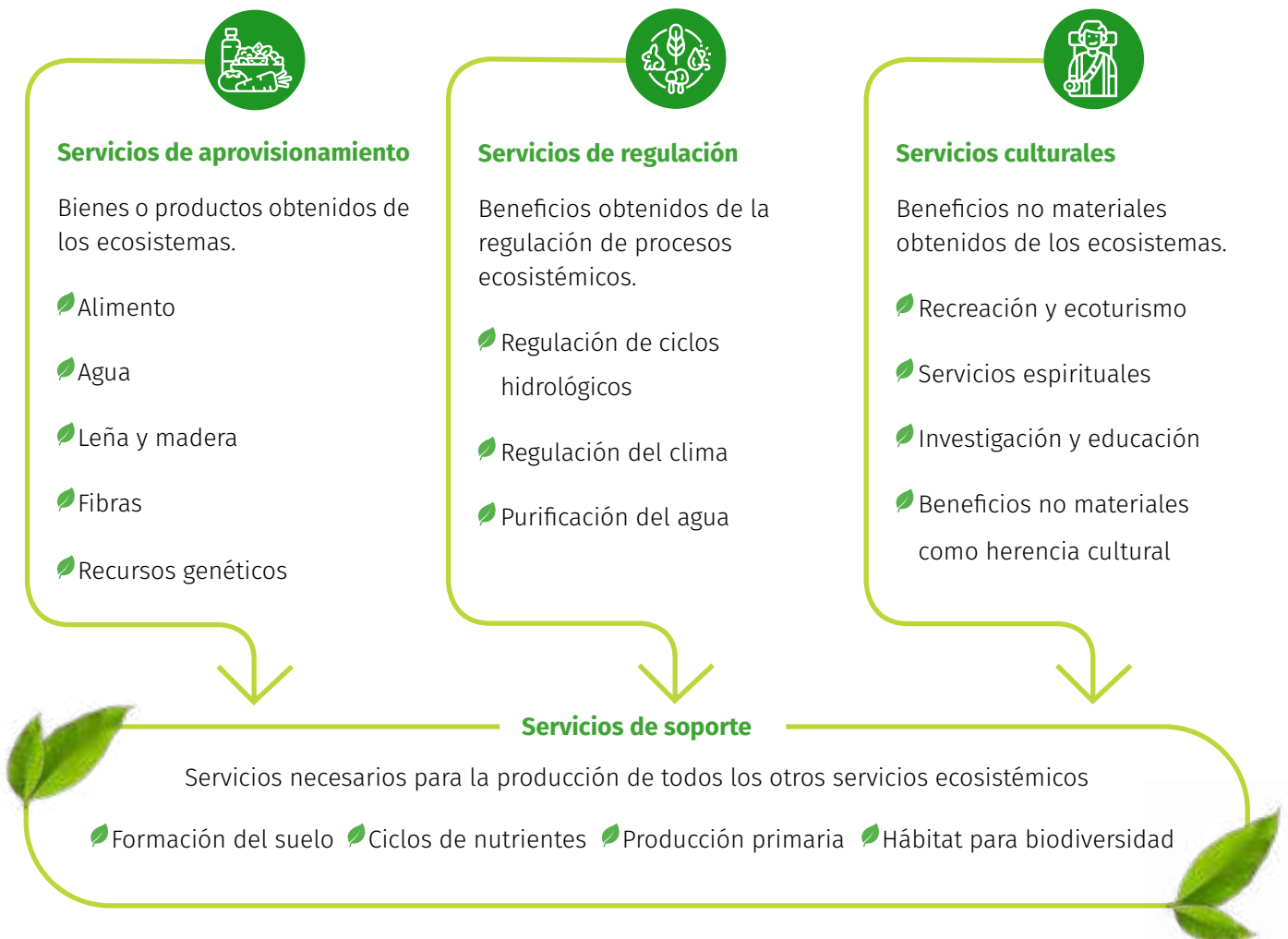
El World Resources Institute (WRI) en su documento “Evaluación de los ecosistemas del milenio”¹² propuso una clasificación de los servicios ecosistémicos que ha sido adoptada internacionalmente (figura 1.2.) y acogida por la propuesta de Estrategia Nacional de Pago por Servicios Ambientales, y posteriormente adaptada y adoptada mediante el Conpes 3886 de 2017¹³. La clasificación del WRI diferencia cuatro categorías que en algunos casos pueden superponerse, a saber: a) servicios de aprovisionamiento; b) servicios de regulación; c) servicios culturales; y d) servicios de soporte. A continuación, se describe brevemente cada una de estas categorías (Anexo 1. Tipos de servicios ecosistémicos y ejemplos).

12. MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MEA). Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. 2005.

13. DNP. Conpes 3836. Lineamientos de política y programa nacional de pago por Servicios ambientales para la construcción de paz (8 de mayo de 2017).



Figura 1.2. Servicios ecosistémicos

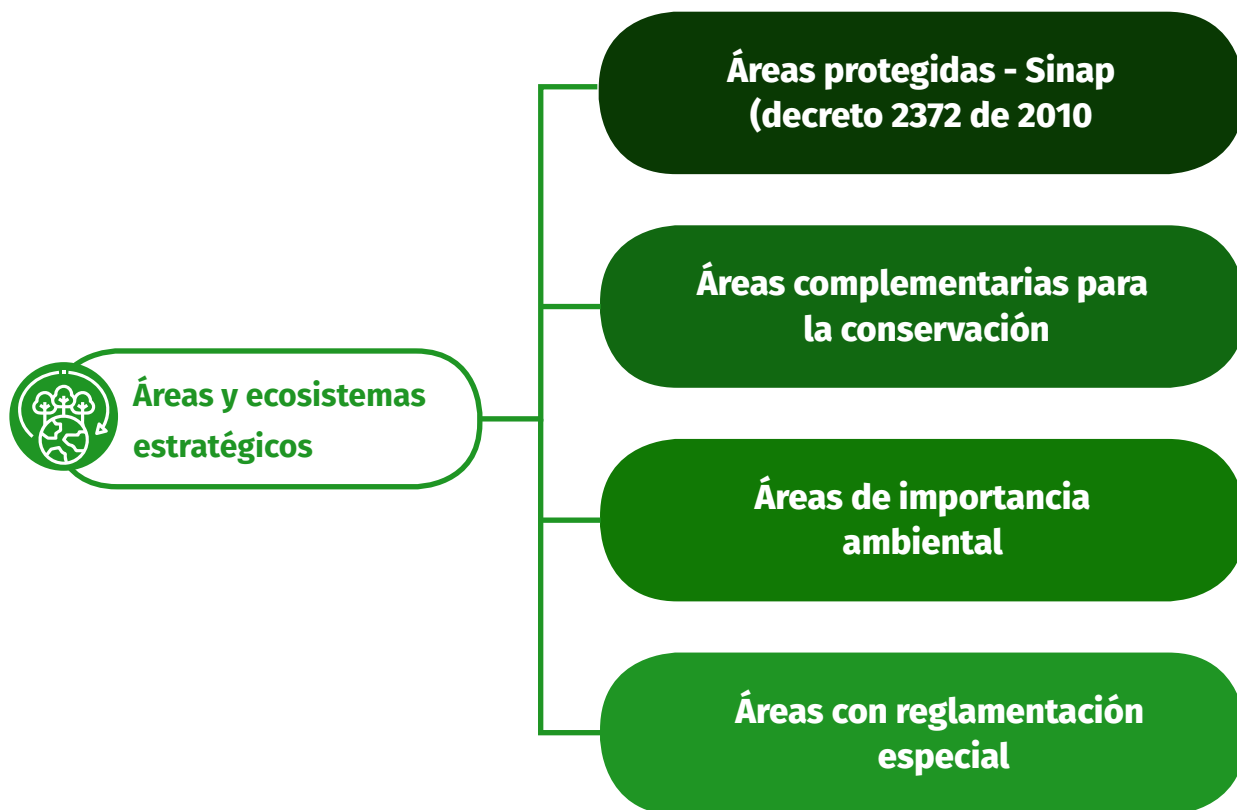


Fuente: elaboración propia con base en Servicios ecosistémicos según Millennium Ecosystem Assessment, 2005, Op. cit., y MINAMBIENTE, 2012, Op. cit.

1.3. Áreas y ecosistemas estratégicos

Las áreas y ecosistemas estratégicos en Colombia están agrupados en cuatro subcategorías: (i) las áreas protegidas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), se definen legalmente en el decreto 2372 de 2010; (ii) las áreas complementarias para conservación están a nivel nacional, regional y local y son susceptibles de entrar en el Sinap; (iii) las áreas de importancia ambiental para la conservación son los humedales, páramos, manglares, zonas secas, cuencas abastecedoras, zonas de recarga de acuíferos, y corrientes naturales; (iv) las áreas con reglamentación especial se encuentran en territorios étnicos y áreas de patrimonio cultural o arqueológico (figura 1.3).

Figura 1.3. Áreas y ecosistemas estratégicos



Fuente: MINAMBIENTE, Lineamientos generales para la definición de áreas y ecosistemas estratégicos en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. 2015.



2. DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA¹⁴

La deforestación, de acuerdo con el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC)¹⁵ se entiende como aquellos procesos naturales o antropogénicos que convierten las tierras forestales a no forestales. Técnicamente, Colombia define la deforestación refiriéndose a la definición de bosques para Colombia (sección 1.1).

La **deforestación** es la conversión de los bosques naturales a otro tipo de uso de la tierra que implica que se reduzca la cobertura del dosel a menos del 30%, que los parches de árboles remanentes se reduzcan a menos de una hectárea, que los árboles remanentes tengan menos de cinco metros¹⁶, y/o que sean reemplazados por coberturas arbóreas no naturales. Es decir, que la cobertura transformada ya no cumpla con la definición oficial de bosque natural del país.

En términos más sencillos, la deforestación es la transformación del bosque a otro tipo de cobertura no boscosa como un pastizal, un cultivo agrícola, un desarrollo de infraestructura o urbano, entre otras. Este cambio drástico en la cobertura vegetal afecta directamente a las comunidades de plantas, animales y microorganismos que habitan allí, generando un efecto adverso directo sobre la capacidad del sistema para proveer servicios ecosistémicos y proporcionar beneficios a la humanidad. Esta pérdida de servicios puede darse en menor escala debido a la extracción selectiva de ciertas especies o al aprovechamiento no sostenible que terminan atentando gradualmente contra la funcionalidad de los ecosistemas boscosos. En este caso, se presenta el fenómeno de degradación forestal.

14. Elaborado por Camilo Ortega, Catalina García, Iván Darío Valencia, Diana Pérez (GGGI).

15. IPCC. Land Use, Land-Use Change, and Forestry. Robert T. Watson, Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo and David J. Dokken (Eds.) 2000.

16. MINAMBIENTE. Bosques Territorios de Vida. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá: MinAmbiente e IDEAM, 2018.

La **degradación forestal** es la reducción persistente en los contenidos de carbono almacenados en bosques que pueden estar asociados con un decrecimiento sostenido y medible del dosel del bosque y/o del número de **árboles** por hectárea”¹⁷.

Este proceso es paulatino y puede muchas veces terminar en la deforestación de un bosque. De acuerdo con Pearson *et al.*¹⁸, más del 85% de la degradación forestal de Colombia se debe a la tala selectiva, y el restante a la recolección de leña y a los incendios forestales. En las siguientes imágenes se puede observar la diferencia entre deforestación y degradación.

Deforestación



PNN Tinigua, Meta
Foto: Iván Darío Valencia (marzo 2022).

Degradación



Degradación forestal por vía ilegal en PNN Tinigua, Meta
Foto: Iván Darío Valencia (marzo 2022).

17. ARMENTERAS, *et al.* Causas de degradación forestal en Colombia: una primera aproximación. Bogotá: Universidad Nacional – IDEAM, 2018.

18. PEARSON, *et al.* Greenhouse gas emissions from tropical forest degradation: an underestimated source, citado por ARMENTERAS, *et al.* Op. cit.

2.1. Causas de la deforestación

La deforestación en el país tiene múltiples causas que dependen, en gran medida, de la zona geográfica y las actividades que se realizan en cada región en particular. Se considera que existen seis causas directas principales que se presentan en la figura 1.4.

Figura 1.4. Causas directas de la deforestación



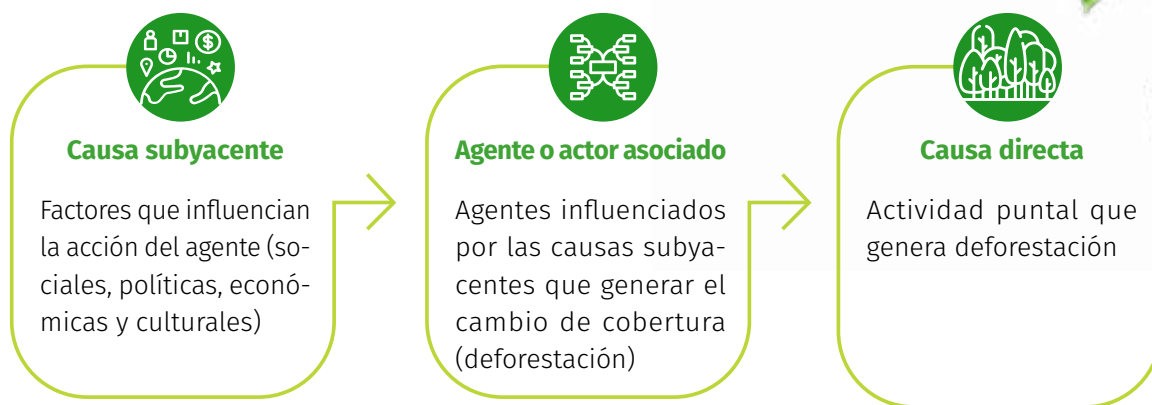
Las causas directas de la deforestación pueden ser originadas por actividades legales como la ganadería y la construcción de infraestructura, o actividades ilegales como los cultivos ilícitos, la tala y la minería ilegal. Dependiendo de la causa que motiva la deforestación, las dinámicas del fenómeno son diferentes. Por ejemplo, la ganadería extensiva genera deforestación debido a la necesidad de contar con más territorio para continuar con la actividad y es potencializada por la cultura ganadera que considera que el bosque es "monte" y que el

uso económico razonable de los territorios es la ganadería. De otro lado, los cultivos ilícitos generan deforestación debido a la necesidad de ubicarse en áreas apartadas, como los bosques remotos río arriba de los asentamientos, para evadir la acción de las autoridades.

Como se observa, cada causa directa de deforestación debe ser analizada individualmente para comprender la dinámica económica que motiva el cambio de cobertura forestal y entender las formas de operación y los posibles cambios de comportamiento que disminuyan el fenómeno.

Adicionalmente, existen causas subyacentes que “son factores que refuerzan las causas directas de la deforestación”¹⁹. Estas causas adyacentes incluyen variables sociales, políticas, económicas y culturales, y son las bases que determinan la relación de los humanos con la naturaleza. La cadena de deforestación empieza con las causas subyacentes, se materializa por los actores o agentes que realizan el cambio de cobertura y se explica a partir de una causa directa que está asociada a una actividad económica (figura 1.5.).

Figura 1.5. Cadena de deforestación



Fuente: elaboración propia según Armenteras, *et al.* (2018)

19. GONZÁLEZ ARENAS, *et al.* Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Op. cit.



2.2. ¿Dónde ocurre la deforestación en Colombia?

La deforestación es un proceso complejo, multicausal y dinámico, de manera que cambia en el tiempo y el espacio. De ahí que, si se analiza el comportamiento en los últimos 20 años, se observan cifras cercanas a las 180.000 ha en 2003 y 2004, seguido por una tendencia a la baja con un mínimo histórico de 116.128 ha en 2013, y un posterior repunte marcado en 2016 de 177.764 ha y un máximo histórico de 219.552 ha en 2017. El aumento del 23% entre 2016 y 2017 se debió principalmente al incremento de la deforestación en la región de la Amazonía donde las hectáreas deforestadas pasaron de 70.074 a 144.147, representando el 65,5% de la deforestación del país²⁰. De acuerdo con el MinAmbiente, el incremento de las presiones de actividades ilegales, grupos criminales y el interés en la colonización de esas áreas

generó el aumento en la deforestación tras la suscripción del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016. Adicionalmente, las problemáticas de orden público y la dificultad de acceso a estas zonas obstaculizan el accionar de las autoridades.

De acuerdo con los datos oficiales reportados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), para el 2021 se reportaron 174.103 hectáreas de bosque natural deforestadas²¹, principalmente en seis departamentos (79% del fenómeno): Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander y Antioquia. Respecto a la cifra reportada para la vigencia 2020 (171.685 hectáreas), se presentó un aumento de 1,5% (figura 6).

20. IDEAM y MINAMBIENTE. Resultados monitoreo deforestación 2017. Bogotá, s.f. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]

21. MINAMBIENTE. Se reduce y se contiene la deforestación en Colombia durante los últimos cuatro años. 2022. [Consultado el 12 de diciembre de 2022]

Figura 1.6. Deforestación anual (ha), consolidado nacional de acuerdo con el monitoreo del cambio en la superficie cubierta por bosque natural



Fuente: Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, MinAmbiente, IDEAM, 2020 y 2021.

Las cifras agregadas de los últimos 20 años muestran que el país ha perdido más de tres millones de hectáreas de bosques naturales, lo que ha generado un inmenso deterioro de la biodiversidad y servicios ecosistémicos provistos por estos ecosistemas naturales; algunos de ellos, situados en áreas de especial importancia ecológica como los de la conexión andino-amazónica o zonas de particular relevancia para la recarga de acuíferos y regulación hidrológica.

El IDEAM, por medio del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), ha caracterizado

la dinámica de la superficie de bosques naturales y la deforestación nacional, regional, departamental y municipal con dos mediciones. La primera, a través de alertas tempranas de deforestación que identifican los *hotspots* o núcleos activos de deforestación, y la segunda, mediante el procesamiento digital de imágenes que permite detallar la superficie de bosque y la superficie deforestada para Colombia anualmente²².

22. IDEAM. Monitoreo y seguimiento al fenómeno de la deforestación en Colombia. [Consultado el 30 de septiembre de 2022].

“Las **alertas tempranas por deforestación (AT-D)** son el resultado del procesamiento digital de imágenes de satélite de baja resolución para identificar rápida y oportunamente las áreas forestales en donde existe pérdida de bosque natural”²³.

El SMByC presenta trimestralmente el Boletín de alertas tempranas de deforestación donde se presentan los **núcleos activos de deforestación** que “son zonas geográficas donde se presentan concentraciones significativas de áreas deforestadas en un período de referencia específico”²⁴.

Como parte del ejercicio de construcción de la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques establecida en el Conpes 4021 de 2020²⁵, el SMByC realizó un análisis del comportamiento de la deforestación entre 2000 y 2018, resaltando las tres regiones donde se concentró la pérdida de bosque y los cinco departamentos que acumularon el 63% de la deforestación nacional (tabla 1.1.).

Tabla 1.1. Mayor pérdida de cobertura de bosque natural (2000-2018) regional y departamental

Región	Pérdida de cobertura de bosque natural (2000-2018)
Regional	
Amazonía	57%
Andes	18%
Caribe	11%
Departamental	
Caquetá	22%
Meta	16%
Guaviare	11%
Antioquia	8%
Putumayo	7%

Fuente: CONPES 4021 de 2020.

23. IDEAM. Alertas tempranas de deforestación. [Consultado el 30 de septiembre de 2022].

24. GONZÁLEZ ARENAS, et al. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la caracterización de causas y agentes de la deforestación en Colombia. 2018.

25. DNP. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020).

De acuerdo con lo indicado por el SMBYC del IDEAM, en el 2021 la mayor concentración del 68% del fenómeno de la deforestación se dio en nueve núcleos de alta deforestación (NAD). Del total de las áreas afectadas del país, en la región Amazonía se encuentra el 64,8%; en la Andina, el 17,2%; en la Pacífico, 7,7%; en la Caribe 5,5% y en la región Orinoquia, 4,8%.

Los núcleos de alta deforestación son los siguientes:

1. Sabanas del Yarí - Bajo Caguán (19%)
2. Guaviare (Marginal de la selva) (15%)
3. Sur del Meta (11%)
4. Andina Norte – Catatumbo (6%)
5. Mapiripán (Meta) (6%)
6. Putumayo (5%)
7. Andina Centro Norte - Nororiente de Antioquia/Sur de Bolívar (3%)
8. Pacífico Sur - Nariño (2%)
9. Pacífico Norte (1%)



En términos generales, de acuerdo con el informe de actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque del año 2021 del IDEAM, “las principales causas directas de la deforestación durante el año 2021, a escala nacional, fueron la praderización orientada al acaparamiento de tierras, las prácticas insostenibles de ganadería extensiva, los cultivos de uso ilícito, el desarrollo de infraestructura de transporte no planificada, la extracción ilícita de minerales, la tala ilegal y la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas”²⁶.

26. IDEAM y Minambiente. Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque – año 2021. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Bogotá, 2022.

Respecto a la aceleración o disminución de la deforestación, el IDEAM evidencia algunas tendencias en las regiones del país:

- Región de la Amazonia: sectores de aceleración principalmente en los frentes de deforestación de Mapiripán y Uribe (Meta), borde noroccidental del PNN Serranía de Chiribiquete y Putumayo (límites con Ecuador). Por otro lado, hubo freno en zonas del área de manejo especial La Macarena (AMEM) y los NAD de Marginal de La Selva y Calamar-Miraflores en el departamento de Guaviare. En el NAD 1, (Sabanas del Yarí, Bajo Caguán) ubicado en municipios del Meta y Caquetá, el principal motor es la praderización con fines de acaparamiento de tierras y/o para la expansión de prácticas ganaderas no sostenibles. En el NAD 2 (Guaviare), se consolida la expansión de infraestructura de transporte no planificada como principal factor de la deforestación, con especial relevancia de los ejes Calamar-Miraflores, Marginal de la Selva y sus conexiones. En los NAD 3 y 5, sur de Meta y Mapiripán, respectivamente, las principales causas de deforestación son las prácticas insostenibles de ganadería extensiva y/o acaparamiento de tierras que se realizan a través de la praderización (incluso dentro de áreas protegidas), cultivos de uso ilícito y la tala ilegal.
- Región de la Orinoquia: en la zona de Sarare (departamento de Arauca) y sobre el curso del río Vichada, se presentan áreas mixtas con aceleración y desaceleración leve.



- Región del Caribe: la tendencia general es de desaceleración. No se resaltan NAD.
- Región Andina: tendencia de aceleración en los núcleos de Catatumbo y Putumayo. Se encuentra el NAD Catatumbo (NAD 4), ubicado en el departamento de Norte de Santander, donde se pueden encontrar diferentes motores de la deforestación como son la expansión de los cultivos de uso ilícito, malas prácticas de ganadería extensiva, agricultura en áreas no permitidas, tala ilegal y la extracción ilícita de minerales en algunos sectores del núcleo. En el NAD 6, se incluyen algunos municipios de los departamentos de Putumayo, Cauca y Caquetá; las causas que se destacan son la expansión de cultivos de uso ilícito, prácticas ganaderas extensivas no sostenibles, praderización orientada al acaparamiento de tierras, cultivos de coca, extracción ilícita de oro y tala ilegal para el autoconsumo y el comercio de madera a diferentes escalas.
- Región Pacífico: tendencia de aceleración en el Pacífico sur (Nariño), mientras que en los núcleos Pacífico norte (Chocó) hubo desaceleración. El NAD 8 (Pacífico sur) se destaca por presentar expansión de los cultivos de uso ilícito, extracción ilícita de minerales, tala ilegal con fines de autoconsumo y comercio a pequeña escala, y prácticas insostenibles de ganadería extensiva. En el NAD 9 (Pacífico norte), la deforestación es causada por la ampliación de la frontera agropecuaria

por prácticas no sostenibles de ganadería extensiva, agricultura de diversas escalas en áreas no permitidas, tala ilegal y cultivos de uso ilícito; el desarrollo vial aún es incipiente pero facilita el acceso de los agentes de deforestación y la creación de nuevas áreas de intervención.

2.3. Implicaciones de la deforestación en el país

Como se describió en la sección anterior, el cambio de un bosque a otro tipo de sistema menos complejo tiene un impacto directo sobre la capacidad de provisión de bienes y servicios ecosistémicos y, por tanto, en los beneficios que estos nuevos usos de suelo pueden brindar a la humanidad.

Dependiendo de la ubicación del ecosistema, así como de su rol en la provisión de servicios para diversos grupos poblacionales o, incluso, por su particularidad y representatividad en el país, la pérdida de estos bosques puede acarrear mayores impactos desde la perspectiva ambiental, principalmente a las comunidades locales. Uno de estos impactos recae sobre la regulación hidrológica, en calidad y cantidad, cuando se pierden los bosques que conservan las cuencas hidrográficas aguas arriba, lo que conlleva en muchos casos el aumento del riesgo de desabastecimiento de agua y mayor exposición frente a fenómenos de remoción



en masa. Además, al perder bosques de manglar se pierde su función como guardería de alevinos, diversas especies de peces y moluscos, o de sistema de anclaje del suelo frente al embate de las olas. Es claro que en estos casos son las comunidades locales las mayormente afectadas, pero los efectos negativos pueden extenderse por cientos de kilómetros o, incluso, en el caso de la extinción de una especie endémica o la liberación de gases de efecto invernadero debido a la deforestación, la afectación puede ser global.

2.3.1. Cambio climático

Para profundizar sobre la relación del impacto de la deforestación en el cambio climático hay que entender que en un proceso de conversión de cobertura forestal a un pastizal o a un cultivo, se remueven inicialmente los árboles y se queman las “malezas” para limpiar el terreno. Esto genera emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y reducción en la capacidad de adaptación, regulación climática y eventos catastróficos.

Emisiones de gases de efecto invernadero

El cambio de cobertura y la remoción de los árboles libera el carbono almacenado en la hojarasca y la madera muerta. La madera extraída también puede liberar carbono dependiendo de su uso final. En todo caso, una vez finalizada la vida útil del producto de madera será incinerado o se descompondrá liberando gradualmente

a la atmósfera el carbono almacenado. Por otro lado, la biomasa subterránea usualmente es retirada, ya que las raíces dificultan la labor agrícola y son incineradas o abandonadas, lo que genera su descomposición y emisión del carbono almacenado.

Asimismo, con la remoción de la masa forestal y la entrada de cultivos se permite la oxidación de la materia orgánica de los suelos, liberándose de esta manera una cantidad adicional de uno de los compartimentos con mayor cantidad de carbono. Este carbono también es susceptible de ser arrastrado por la lluvia, lo cual disminuye la calidad del suelo si no se realiza un manejo adecuado del mismo. Adicionalmente, el cambio a actividades agropecuarias implica, por lo general, la aplicación de compuestos nitrogenados para fertilización que al oxidarse liberan otros gases de efecto invernadero como el óxido nitroso (N_2O) que tiene un potencial de calentamiento 310 veces mayor que el CO_2 . Adicionalmente, el ganado genera metano (CH_4) por fermentación entérica con un potencial de calentamiento 21 veces mayor que el CO_2 , el cual es liberado en la zona que previamente era forestal.

De acuerdo con el Tercer informe bienal de actualización de cambio climático de Colombia (BUR), *“históricamente las emisiones totales de CO_2 generadas en el país se deben en primer lugar al cambio en las existencias de carbono*



en la biomasa y suelo de las tierras forestales, tierras de cultivo, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras, representadas, especialmente, por las emisiones asociadas a la deforestación (subcategoría 3B – Tierras)”²⁷.

En el 2018, las emisiones totales de la subcategoría 3B fueron 122.202.090 toneladas de CO₂ y, de esta categoría, el 73,3% corresponde a emisiones por deforestación de bosques naturales 89.574.130 toneladas de CO₂.

Así las cosas, es evidente por qué dentro de la actualización de la contribución determinada a nivel nacional de Colombia (NDC)²⁸ se reconoce la importancia del sector Afolu (agricultura, silvicultura y otros usos del suelo, dentro del cual se contabilizan las emisiones provenientes de la deforestación y los cambios en el uso del suelo) para priorizar acciones de mitigación de GEI en el país, ya que este sector genera más emisiones que los otros tres sectores contabilizados conjuntamente.

Las **contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)** son el núcleo del Acuerdo de París y encarnan los compromisos de cada país para reducir las emisiones de gases efecto invernadero nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático. Consisten en un plan climático con acciones que reflejan la ambición del país y tienen en cuenta sus circunstancias y capacidades²⁹.

En términos simples, si Colombia no logra reducir la deforestación no podrá cumplir los compromisos internacionales que ha asumido en la agenda de cambio climático. Lo que resulta más preocupante es que si no logra detener la deforestación en zonas de alta importancia

ambiental, pone en riesgo la pervivencia de comunidades enteras que dependen de estos ecosistemas forestales, a la vez que continúa acelerando el ritmo de pérdida de diversidad biológica, la cual debería ser motor de crecimiento verde y desarrollo sostenible del país.

27. IDEAM, FUNDACIÓN NATURA, PNUD, MINAMBIENTE, DNP, CANCELLETERÍA, FMAM. Tercer informe bial de actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Bogotá, 2021. p. 123.

28. GOBIERNO DE COLOMBIA. Actualización de la contribución determinada a nivel nacional de Colombia (NDC). Bogotá, 2020.

29. ONU – CAMBIO CLIMÁTICO. Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) [Consultado el 30 de septiembre de 2022].

Reducción en la capacidad de adaptación, regulación climática y eventos catastróficos

El proceso de deforestación asociado a las seis principales causas presentes en el país (cambio de uso de tierra a pastizales, ganadería extensiva, infraestructura de transporte, cultivos ilícitos, tala y minería ilegales) aumenta la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad y la vulnerabilidad ante eventos climáticos³⁰

como inundaciones, sequías y deslizamientos de tierra, lo que genera una menor capacidad de adaptación ante el cambio climático.

Particularmente, es relevante entender cómo la deforestación y el aumento de emisiones de GEI pueden generar un *tipping point* o umbral crítico en los bosques tropicales y perturbaciones menores que puedan cambiar la función biológica del ecosistema.

Tipping point se refiere a un umbral crítico en un sistema; cuando este punto es superado puede conducir a un cambio significativo e irreversible en el sistema³¹. Es importante que tengamos en cuenta estos puntos de inflexión para comprender los riesgos asociados al calentamiento global.

Teniendo en cuenta los hallazgos del IPCC³², los impactos de la fragmentación y destrucción de los ecosistemas con el cambio climático pueden acarrear cambios a gran escala de la selva amazónica y reducir el área de bosque en 60% en un escenario de incremento de temperatura de 2,5 °C. La deforestación no solo elimina biomasa sino también agua del sistema, la cual deja de estar disponible para recircular en la atmósfera y generar precipitaciones. Una vez se superen ciertos umbrales, el incremento de

la temperatura, la disminución en las lluvias y los incendios forestales que estos generan pueden conducir a un cambio abrupto en los bosques tropicales transformándolos en sabanas, lo cual puede potencializarse por el incremento en la deforestación en estas áreas. De acuerdo con Lenton³³, la lluvia presente en los bosques tropicales es recirculada hacia otros ecosistemas, por lo que la deforestación, y específicamente la superación de los *tipping points* debidos a los cambios de cobertura,

30. MAGRIN, G. Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. 78 p.

31. IPCC. Impacts of 1.5 °C of Global Warming on Natural and Human Systems. En: MASSON-DELMOTTE, et al. 2018. p. 175-312.

32. IPCC. H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

33. LENTON, et al. Tipping elements in the Earth's climate system. 2008, p. 1786-1793.



puede ocasionar la pérdida masiva de bosque al romper el ciclo de lluvias y cambiar las dinámicas de los ecosistemas.

La posible *sabanización* de los bosques tropicales, en especial en la Amazonía, sería un evento catastrófico que reduciría la evapotranspiración y el transporte de humedad hacia el occidente³⁴, reduciendo las lluvias y la viabilidad del bosque y otros ecosistemas. En Colombia, esto puede ocasionar problemas en el aprovisionamiento de agua en los Andes y sequías en diversas regiones del país.

2.3.2. Económicas

En los bosques colombianos y su biodiversidad se alberga una gran riqueza natural del país, que aprovechada de forma sostenible contribuiría a realizar la transición hacia una economía baja en carbono y resiliente, generando bienestar para la sociedad. En 2017, la oferta de productos del bosque y sus derivados fue de \$4.844 miles de millones, lo que representó alrededor del 0,52% del PIB³⁵.



Sin embargo, como lo menciona el Conpes 4021: “Si la deforestación continúa aumentando, a 2030 Colombia podrá perder alrededor de 1,5 billones de pesos del producto interno bruto (PIB) y entre 1.034 y 1.670 millones de pesos en ahorros genuinos, considerando que según estimaciones del BID en 2014 se contaba con 58,8 millones de hectáreas de bosque, mientras que en 2030 se puede llegar a tener solo 48,8 millones de hectáreas de bosque³⁶, esta situación evidencia la necesidad de tomar medidas urgentes para atender la deforestación en el país, y también identificar e impulsar medidas que permitan desarrollar la economía forestal”³⁷.

Estas pérdidas ambientales y económicas pueden acarrear impactos negativos a nivel social por medio de la afectación a la salud y pérdida de medios de vida, pero también generan un ciclo de pobreza e ilegalidad para las comunidades locales, lo que las hace más vulnerables, a la vez que las expone a la instrumentalización por parte de actores al margen de la ley que operan desde la sombra y que difícilmente son sujetos del control del Estado.

34. BOULTON, LENTON, y BOERS. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. 2022, p. 271–278.

35. DANE. Boletín Técnico. Cuenta satélite ambiental (CSA) 2016-2017. Bogotá, 2019.

36. BID. Estrategias de aprovechamiento del modelo económico ambiental integrado (IEEM) para la política pública en el marco del posconflicto colombiano.

37. DNP. Conpes 4021. Op. cit.

2.3.3. Posconflicto y medio ambiente

Si bien en el apartado 2.2 se mencionó que el MinAmbiente ha identificado que el aumento de las presiones de grupos criminales genera incremento en la deforestación, agravado por el hecho de que las alteraciones de orden público y las dificultades de acceso a estas zonas dificultan el accionar del gobierno y, que por otro lado, se ha reconocido que en algunas zonas la guerra aceleró la pérdida de bosques y fauna; el Foro Nacional Ambiental identificó el conflicto armado en Colombia como uno de los factores que desestimuló la deforestación.

Esto debido a que los bosques nacionales fueron escenarios de enfrentamientos armados de manera recurrente y sostenida, lo que al aumentar el nivel de riesgo desincentivó la inversión agropecuaria y la migración de las poblaciones a zonas boscosas. De igual manera, “las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) aseguraban, con fines militares, que estas zonas se mantuvieran aisladas y con cobertura arbórea”³⁸; y en general los grupos armados usaron los bosques como su retaguardia y territorio de protección³⁹.

Estos dos elementos en sí mismos hicieron que la constante de violencia desde los años cuarenta del siglo XX impidiera la destrucción de muchos bosques.

Desde que se firmó el Acuerdo de Paz con las FARC se ha generado lo que algunos llaman “una nueva ola de deforestación”, debido a que por un lado el Estado no hizo presencia con la suficiencia requerida en esos territorios con la salida de las FARC, por lo que diversos actores vieron una oportunidad de obtener nuevas tierras en baldíos anteriormente controlados por las FARC, para expandir actividades ganaderas, cultivos ilícitos, colonizar nuevas áreas y desarrollar infraestructura en zonas tradicionalmente selváticas. Para este tipo de actividades se requiere el uso de tierras que fueron abandonadas en razón de la guerra y el uso y acaparamiento de tierras públicas. Esta nueva ola ha afectado de manera notable la región amazónica con fenómenos de extensión ganadera masivos, teniendo como actores principales según Rodríguez y Valdés⁴⁰ a disidencias de las FARC, políticos, personas involucradas

38. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA (eds). Colombia país de bosques. p. 2.

39. COMISIÓN DE LA VERDAD. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. 2022.

40. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit.



en el narcotráfico, e incluso ganaderos que vieron en las circunstancias provecho comercial. La situación descrita se vio favorecida por la fragmentación del conflicto en Colombia luego de la firma del acuerdo y el desaire por la relación comunidad-naturaleza que, sin el móvil militar, hicieron que los bosques solo fueran una fuente de recursos a cualquier precio, tal como lo argumental la Comisión de la Verdad⁴¹.

3. CONSIDERACIONES SOCIALES DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA⁴²

El fenómeno de la deforestación tiene afectaciones en distintos niveles. Algunos puramente ecosistémicos, que ya se han evaluado en este documento, y otros de carácter social y de derechos humanos⁴³. En el apartado 2.3 se estableció que las más damnificadas son las comunidades asentadas en territorios deforestados, quienes suelen ser comunidades vulnerables, y no necesariamente quienes reciben dichos servicios ecosistémicos o los beneficios económicos. En otros casos, algunas comunidades pueblan bosques recibiendo servicios a corto plazo a costa del bosque, pero pueden tener afectaciones de mediano y largo plazo. Cuando existe una correlación inversa entre quienes gozan de los beneficios y servicios ambientales y quienes sufren sus consecuencias, a nivel global se le conoce como “*ecologismo de los pobres*”⁴⁴. La vulnerabilidad es agravada por la reducción en la capacidad de adaptación, regulación climática y eventos catastróficos que ocurren debido a las afectaciones a su ecosistema. Dichas afectaciones deben ser analizadas desde la perspectiva de la justicia ambiental, la cual implica no solo el acceso al sistema judicial en

41. COMISIÓN DE LA VERDAD. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Op. cit.

42. Elaborado por Ginary Gutiérrez.

43. “La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”

44. Ibid.

defensa del medio ambiente, sino también que la distribución de las cargas ambientales sea justa y se fundamente en el reparto equitativo de las cargas contaminantes que encuentra soporte constitucional en el art. 13 superior⁴⁵.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dichas cargas se deben distribuir entre generaciones⁴⁶ (Sentencia T-574, 1996) y que es necesario contar con el reconocimiento de la afectación particular a individuos y comunidades y su correspondiente compensación⁴⁷ (Sentencia T-135, 2013). Adicionalmente, recuerda que un tratamiento justo supone que “ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal”⁴⁸.

Por otro lado, expertos en la gestión ambiental del país han concluido que los resguardos indígenas, las propiedades colectivas de los

pueblos negros, las reservas campesinas y los parques nacionales han sido exitosos en la protección de los bosques⁴⁹. Sin embargo, este éxito se ha visto afectado por diversas razones, aumentando el impacto de la deforestación en las comunidades campesinas, las mujeres y los grupos étnicos, como se muestra en los siguientes apartados.

3.1. Campesinos

Colombia es un país con un arraigo rural profundo. Si bien el tema del campo no puede reducirse exclusivamente a las consecuencias del conflicto armado, de acuerdo con Villalobos, Castaño y Fajardo⁵⁰, el campo colombiano ha sido forzado a resistir la guerra usando sus propios aprendizajes de manejo de bosques y a través de la realización de compromisos vecinales e institucionales que, además, convierten las tierras campesinas en una oportunidad de paz para el país.

El campo colombiano fue testigo del desplazamiento, despojo, exilio, tomas y ataques, minado, amenazas, e incluso, homicidio de los habitantes de municipios con vocación

45. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Op. cit.

46. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-574/96 (29, octubre, 1996). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

47. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-135/13 (13, marzo, 2013). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

48. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Op. cit., párr. 12.

49. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit.

50. VILLALOBOS, CASTAÑO, y FAJARDO. Las zonas de reserva campesina de El Pato (río Caguán, Caquetá) y ríos Losada y Guayabero (Meta). En: RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit., p. 274-279.

campesina, acompañado del fenómeno de la colonización de las tierras fuera de la frontera agrícola y de la consecuente migración por razones económicas. Para lograr la paz, el campo necesita garantías de seguridad, teniendo en cuenta que los desplazados forzados en el país (8,6 millones de personas) son rurales y en su gran mayoría, de origen campesino⁵¹.

Estas circunstancias han impedido que la comunidad campesina goce de justicia ambiental, especialmente en el componente de sostenibilidad económica, el cual, de acuerdo con la Corte Constitucional, “pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y que sea equitativo dentro y entre generaciones”⁵². En este contexto existe el cuestionamiento por parte de algunos actores sociales sobre si realmente se trata de campesinos o de deforestadores; al menos, es la sensación que algunos operativos militares como el de La Macarena, Chiribiquete, el Putumayo y más recientemente la operación Artemisa dejan en el imaginario nacional⁵³. Lo anterior sin desconocer algunos fenómenos de colonización campesina de bosques que han favorecido actividades de deforestación.

Sin embargo, el núcleo central está en cuestionar la eficiencia de estas medidas de cara a los grandes deforestadores que obtienen las ganancias económicas.

En la misma línea, los datos sugieren que la lucha militar contra la deforestación no ha sido tan eficiente, pues “en 2021, cuando hubo 20 operaciones de Artemisa, la deforestación en el país creció un 1,5% y fueron destruidas 174.103 hectáreas de bosque. Además, el Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete, que ocupa parte de los departamentos de Caquetá y Guaviare, fue donde más se agudizó la tala: hubo un incremento de la deforestación del 13%”⁵⁴, datos que confirma el IDEAM. Sin embargo, no es fácil saber cuánta hubiera sido la deforestación en ausencia de las operaciones militares.

Proteger al campo colombiano de la violencia y la deforestación no solo es correcto sino también necesario, pues finalmente son los 7,6 millones de campesinos los responsables del 70% de la producción de alimentos del país⁵⁵.

51. COMISIÓN DE LA VERDAD. Boletín Impactos a las poblaciones campesinas en el marco del conflicto armado: afectaciones y resistencias 2019.

52. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Op. cit., párr. 19.

53. UPRIMNY YEPES. Campesinos, deforestación y cambio climático (8 de marzo de 2020). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

54. MATAIX GÓMEZ. ¿Campesinos o deforestadores? La militarización de los bosques en Colombia, 2022.

55. DNP. Conpes 4021. Op. cit

3.2. Género

La inclusión de la variable de género se refiere a la relación de las mujeres con los bosques y a las brechas de género en la gobernanza forestal. Frente a lo segundo, si bien no existen suficientes cifras sobre cómo se da esta afectación en particular, el Banco Mundial expone las diferencias en los roles y conocimientos de hombres y mujeres en la gobernanza de los recursos naturales, y explica cómo ello impacta el uso de estos recursos por la forma como cada género accede y hace uso y gestión de los bosques⁵⁶.

Aprovechar estas diferencias de la manera correcta ha tenido impactos positivos en muchos países⁵⁷, como el aumento de la cobertura arbórea y el mejoramiento de los medios de subsistencia, a través del diseño e implementación de intervenciones y acuerdos institucionales que reconozcan la realidad con un criterio de justicia y un enfoque de género que busque la eficiencia de los recursos y la consecución de los logros ambientales.

Por ejemplo, en **Brasil**, el apoyo a los grupos de microempresas de productos forestales no madereros aumentó los ingresos y el empoderamiento, y redujo la deforestación. (i) En **India y Nepal**, la mayor participación de las mujeres en los grupos de gestión comunitaria de los bosques mejoró la conservación de los bosques y los medios de subsistencia. (i) En **Uganda**, un enfoque de “gestión adaptativa y colaborativa” (PDF, en inglés) que fomenta acciones transformadoras en materia de género en las comunidades dio los siguientes resultados: las mujeres plantaron decenas de miles de árboles por primera vez, tanto en las explotaciones agrícolas como en las reservas forestales; se mejoró la seguridad alimentaria, y se eligió un 50% de mujeres líderes en los grupos de gestión forestal. En **Kenya**, el Movimiento del Cinturón Verde (i) fundado por la ganadora del Premio Nobel de la Paz, Wangari Maathai, ha plantado más de 51 millones de árboles, y las mujeres han jugado un rol central en este esfuerzo (Kristjanson, párr. 6).

56. KRISTJANSON, Patti. Los árboles y los bosques, al igual que las mujeres, son claves para combatir el cambio climático y la pobreza. (19 de marzo de 2019). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

57. KRISTJANSON. Ibid., párr. 6.

Finalmente, el Programa de Bosques (Profor) recomienda a los gobiernos empezar la recopilación de datos con enfoque diferencial de género para la planeación participativa de la gestión ambiental y la gestión de programas en lugares que ya sean accesibles para las mujeres como escuelas, centros comunitarios y centros médicos, entre otros. Este tipo de iniciativas, sumadas a las acciones afirmativas de los desarrolladores e inversionistas forestales, ayudan a una mejor gestión de los bosques y contribuyen al éxito de los programas de restauración y conservación de bosques y, en consecuencia, a la lucha contra la deforestación⁵⁸.

3.3. Comunidades étnicas

Los pueblos étnicos tienen una relación única con su territorio que los hace especialmente vulnerables a lo que ocurra en él, dado el rol central de la naturaleza en la cultura y cosmovisión de pueblos indígenas y negros. De ahí que se considere la cuenca amazónica como la gran maloca indígena, que además de su gran importancia ecosistémica tiene un invaluable valor cultural para las comunidades que la habitan. Igual fenómeno ocurre con los pueblos negros que generan una identidad colectiva alrededor de su territorio y sus prácticas ancestrales vinculadas a él.

Tal es el grado de responsabilidad y codependencia de estos pueblos con la naturaleza que, en los resguardos indígenas y en las propiedades colectivas de las comunidades negras, sus costumbres propias han funcionado como una *“estrategia relativamente exitosa para la protección de los bosques”*⁵⁹, aunque lamentablemente esta eficiencia cada vez se encuentre más amenazada. Esto incluso teniendo en cuenta que los pueblos negros en Colombia han desarrollado históricamente la explotación maderera y la minería tradicional para su subsistencia; pues estas prácticas no han aportado significativamente a la deforestación –aunque sí han ocasionado degradación forestal– y su arraigo al territorio ha favorecido el cuidado del ambiente en la coexistencia con la comunidad.

De las seis causas principales de la deforestación explicadas en el apartado 2.1, los pueblos étnicos son principalmente azotados por la presencia de cultivos ilícitos y la minería ilegal, así como la expansión agropecuaria y extracción de madera en el Pacífico, y la expansión ganadera en el Amazonas. Estos flagelos van de la mano de causas subyacentes de discriminación estructural y vulnerabilidad económica y política como el abandono estatal.

58. KRISTJANSON. Ibid.

59. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit., p. 13.



En esa misma línea, vale la pena mencionar el concepto de “racismo medioambiental” acuñado por los Estados Unidos luego de diversos estudios⁶⁰ que mostraron la existencia de un patrón en el que los afroamericanos, latinos, asiáticos y nativos americanos soportan en mayor medida –y de manera desproporcional– las cargas ambientales por residuos sólidos en comparación con el número total de su población⁶¹. Guardadas las proporciones, un fenómeno similar ocurre en Colombia por el número importante de territorios deforestados ubicados en las zonas en las que habitan los pueblos étnicos.

Dichas afectaciones, en repetidas ocasiones, acaban por tener un impacto directo en la salud de la comunidad. Así lo demostró la reciente

sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶² en la que se ordenó la erradicación de la extracción ilícita de minerales en el río Caquetá. En este caso, se logró demostrar el altísimo nivel de concentración de mercurio en el Amazonas⁶³ que soportan los indígenas Bora y Miraña –los más altos del país–, al punto que incluso en el cabello de los miembros de estas comunidades se encontraron concentraciones de hasta 15 veces más del promedio internacional para que la salud humana se entienda protegida⁶⁴. Dichos niveles excesivos de mercurio tienen impactos neurológicos, sensoriales y reproductivos de los cuales ya tenía conocimiento el Estado colombiano y frente a los cuales se temen consecuencias crónicas e irreparables al sistema nervioso⁶⁵. A la fecha,

60. “Entre estos estudios se destacan el realizado en 1983 por la U.S. General Accounting Office, titulado “Siting of Hazardous Waste Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities” (“Localización de vertederos de desechos peligrosos y su correlación con el estatus racial y económico de las comunidades circundantes”, <http://archive.gao.gov/d48t13/121648.pdf>). En 1987 se publicó el informe “Toxic Waste and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites” (“Residuos tóxicos y raza en Estados Unidos: Informe Nacional sobre las características raciales y socioeconómicas de las comunidades próximas a instalaciones de residuos peligrosos”, <http://www.ucc.org/about-us/archives/pdfs/toxwrace87.pdf>), patrocinado por la Comisión de Justicia Racial de la Iglesia Unidad de Cristo (UCC-CRJ, por sus siglas en inglés), coordinado por el reverendo Benjamin F. Chavis, uno de los arrestados en las protestas de Afton y quien acuñó el concepto de “racismo ambiental”. Finalmente, en 1992 la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), publicó el estudio “Environmental Equity: Reducing Risk for all Communities” (“Equidad Ambiental: Reduciendo riesgo para todas las comunidades”, http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/reports/annual-project-reports/reducing_risk_com_vol1.pdf)” (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Op. cit., nota al pie 104).

61. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Ibid.

62. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN B. Bogotá. 4 de agosto de 2022. MP: Oscar Armando Dimaté Cárdenas Expediente No. 250002337000201701029-02. Actor: Procuraduría General de la Nación. Acción Popular - Sentencia de primera instancia.

63. Instituto Amazónico de Investigaciones científicas – SINCHI, “Un Análisis Descriptivo de la Presencia de Mercurio en Agua, Sedimento y Peces de Interés Socio – Económico en la Amazonía Colombiana” publicado en la Revista Colombia Amazónica, Nueva Época. Número 7 de 2014.

64. PARQUE NACIONAL NATURAL CAHUINARI. Informe de resultados del estudio realizado sobre los impactos generados por la minería ilegal en el territorio de la Asociación Pañi. Abril de 2015.

65. Ibid.

ya se han registrados bebés que nacen con seis dedos, retraso mental, la imposibilidad de contener la saliva, entre otros⁶⁶.

El reconocimiento de las diferencias y el valor de la cosmovisión de los pueblos étnicos llevó a la definición de otros conceptos como el de sostenibilidad cultural, la cual “*exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados*”⁶⁷. Lo anterior no significa que los territorios étnicos no sean aprovechables, sino que su aprovechamiento debe ser sostenible y respetar la cultura de los pueblos.

Un ejemplo de ello es la potencia maderera de los bosques naturales del Pacífico colombiano que nunca logró ser aprovechada para generar progreso económico regional, no por oposición de la comunidad sino por la inexistencia de empresas con el nivel técnico y gerencial y el compromiso con el ambiente, que lo realizara. Por el contrario, lo que se presentó fue un saqueo por parte de diversos actores (desafortunadamente, incluso con participación de las comunidades) a gran escala que solo dejó a estos grupos con los pasivos ambientales⁶⁸. Otro ejemplo son las chagras o campos de cultivo

indígenas donde se evidencia que la visión de los pueblos indígenas permite su uso continuo a través de la restauración permanente.

En el caso de los pueblos indígenas, los territorios de sus resguardos cuentan con ecosistemas naturales altamente conservados donde solo un 5% ha sido transformado y el gran 95% se conserva natural. Esto sumado al conocimiento tradicional del bosque, a sus diferentes ecosistemas y a la biodiversidad de los mismos, que ofrecen a cada ser vivo un espacio para desarrollarse, incluyendo a los seres humanos que decidan vivir en armonía con la naturaleza, constituyó uno de los factores que llevó a Carlos A. Rodríguez y María Clara van der Hammen a considerar que “los bosques mejor conservados del país se encuentran en los territorios indígenas y de comunidades negras”⁶⁹.

Suárez y Cuero mencionan que para los pueblos negros del Pacífico colombiano “el territorio es un todo biofísico y sociocultural, elemento estructural de la identidad colectiva. Es allí donde se crea y recrea la cultura y donde el proyecto colectivo del buen vivir es posible con autonomía”⁷⁰. La pérdida de bosques dentro de consejos comunitarios y resguardos indígenas,

66. REDACCIÓN JUDICIAL EL ESPECTADOR. El fallo que revela los estragos de la minería ilegal en el Amazonas. (7 de septiembre de 2022). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

67. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14. Op. cit., párr. 19.

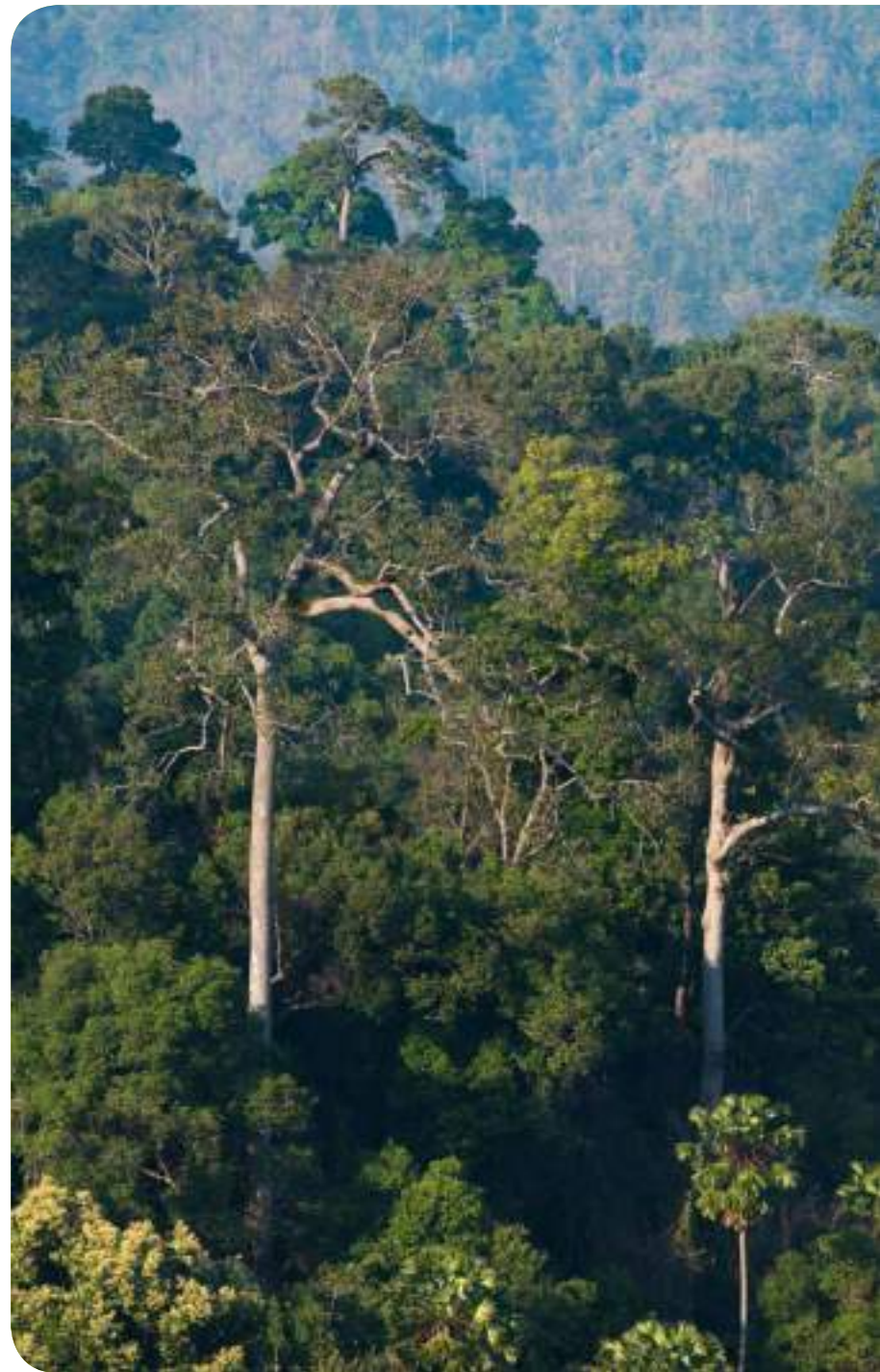
68. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit.

69. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Ibid. p. 13.

70. SUÁREZ SOLÍS y CUERO CAMPAZ. Bosques del Pacífico. Una mirada desde las comunidades negras. En: RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit. p. 248-257.

la contaminación de su ecosistema con mercurio, entre otras, pone en igual nivel de riesgo tanto al ecosistema como a los pueblos que habitan en él, al punto que ha llevado al borde de la extinción a algunas comunidades indígenas⁷¹. Lo anterior se agrava si se considera el hecho de que casi la totalidad de los territorios étnicos tradicionales, principalmente indígenas, cuentan con el 80% de la biodiversidad del planeta, lo que es cerca de un tercio de los bosques del mundo⁷².

Finalmente, una política seria contra la deforestación debe tener un enfoque étnico y un manejo forestal sostenible y comunitario en los términos del Conpes 4021⁷³, pues han sido las medidas de reconocimiento de la propiedad ancestral de los resguardos y consejos comunitarios de finales del siglo pasado lo que protegió y sigue protegiendo gran parte de los bosques del país, principalmente en la Amazonía y en el Chocó biográfico, pues las comunidades se convirtieron en guardianes de los bosques a través de la gobernanza comunal de la tierra⁷⁴.



71. DNP. Conpes 4021. Op. cit.

72. Semana Rural. Pueblos indígenas: salvaguardas de los ecosistemas y del manejo sostenible de los recursos. 09 de agosto de 2019. Y FAO. Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO, 2018.

73. "Manejo forestal sostenible: instrumento de gestión forestal basada en el uso responsable del bosque, las actividades y prácticas aplicables para el rendimiento sostenible, la reposición, mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos y el mantenimiento del equilibrio del ecosistema (FAO, 2001).

74. RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. Op. cit.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMENTERAS, D., GONZÁLEZ, TM., RETANA, J., ESPELTA, JM. (eds). Degradación de bosques en Latinoamérica: Síntesis conceptual, metodologías de evaluación y casos de estudio nacionales. IBERO-REDD+. 2016.
- ARMENTERAS, D., *et al.* Causas de degradación forestal en Colombia: una primera aproximación. Bogotá: Universidad Nacional – IDEAM, 2018. 105 p. ISBN 978-958-5489-02-8.
- BID. Estrategias de aprovechamiento del modelo económico ambiental integrado (IEEM) para la política pública en el marco del posconflicto colombiano. *Economía-Ambiental para políticas basadas en la evidencia*. 2017, vol. 1, no. 4. https://www.wavespartnership.org/sites/waves/files/kc/IEEM%20POLICY%20BRIEF%20FOUR_ESP.compressed.pdf
- BOULTON, Ch., LENTON, T. y BOERS, N. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*. 2022, vol. 12.
- COLOMBIA. CONGRESO. Ley 1931. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. (27 de julio de 2018) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765>
- _____. Ley 2056. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías. (30 de septiembre de 2020) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-135/13 (13, marzo, 2013). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: *Gaceta de la Corte Constitucional*. Bogotá: Corte Constitucional.
- _____. Sentencia T-294/14 (22, mayo, 2014). M.P. María Victoria Calle Correa. En: *Gaceta de la Corte Constitucional*. Bogotá: Corte Constitucional.
- _____. Sentencia T-574/96 (29, octubre, 1996). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: *Gaceta de la Corte Constitucional*. Bogotá: Corte Constitucional.
- COMISIÓN DE LA VERDAD. Boletín Impactos a las poblaciones campesinas en el marco del conflicto armado: afectaciones y resistencias. Cabrera, Cundinamarca: Comisión de la Verdad, 2019. <https://www.comisiondelaverdad.co/impactos-las-poblaciones-campesinas-en-el-marco-del-conflicto-armado-afectaciones-y-resistencias>
- _____. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Bogotá. Comisión de la Verdad, 2022. ISBN 978-958-53874-3-0
- DANE. Boletín Técnico. Cuenta satélite Ambiental (CSA) 2016-2017. Bogotá, 2019. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/>

ambientales/cuentas_ambientales/cuenta-ambiental-flujos-productos-del-bosque/Bol_bosque_2016_2017prov.pdf

- DNP. Conpes 3836. Lineamientos de política y programa nacional de pago por Servicios ambientales para la construcción de paz (8 de mayo de 2017). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>
- _____. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- FAO. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 - Informe principal. Roma: FAO, 2021. ISBN 978-92-5-134117-9. <https://doi.org/10.4060/ca9825es>
- _____. Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO, 2018. 112 p. ISBN 978-92-5-131085-4. <https://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- GOBIERNO DE COLOMBIA. Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). Bogotá, 2020. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/informe-actualizacion-contribucion-determinada-Colombia-ndc-2020.pdf>
- GONZÁLEZ ARENAS, J. J., *et al.* Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional período 2005-2015. Bogotá: IDEAM, MinAmbiente, Programa ONU-REDD Colombia, 2018. ISBN 978-92-5-130593-5.
- _____. Escenarios de deforestación para la toma de decisiones: propuesta metodológica y ámbito de aplicación. Bogotá: IDEAM y Programa ONU REDD, 2018. ISBN 978-958-5489-07-3. http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023829/Escenarios_Deforestacion.pdf
- _____. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la caracterización de causas y agentes de la deforestación en Colombia. Colombia, Bogotá: IDEAM, MinAmbiente, Programa ONU REDD, 2018. ISBN 978-958-8067-99-5.
- IDEAM. Alertas tempranas de deforestación. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion>
- _____. Monitoreo y seguimiento al fenómeno de la deforestación en Colombia. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. <http://www.ideam.gov.co/web/bosques/deforestacion-colombia>
- IDEAM y MINAMBIENTE. Programa Visión Amazonia - REM Iniciativa Corazón de La Amazonia, Patrimonio Natural. 2022.

- _____. Resultados monitoreo deforestación 2017. Bogotá, s.f. [Consultado el 30 de septiembre de 2022] http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/LdWW0ECY1uxz/content/id/72115815?_101_INSTANCE_LdWW0ECY1uxz_urlTitle=ideam-presento-los-datos-actualizados-del-monitoreo-a-la-deforestacion-en-2017
- IDEAM, Fundación Natura, PNUD, MinAmbiente, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Tercer Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Bogotá, 2021. ISSN: 2805-8232
- IPCC. Robert T. Watson, Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo and David J. Dokken (eds). *Land Use, Land-Use Change, and Forestry*. Cambridge University Press, 2000. 375 p.
- IPCC. Impacts of 1.5 °C of Global Warming on Natural and Human Systems. En: MASSON-DELMOTTE, Valérie, et al. (Eds.). *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 175-312. <https://doi.org/10.1017/9781009157940.005>
- IPCC. H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37-118, doi: 10.1017/9781009325844.002
- KRISTJANSON, Patti. Los árboles y los bosques, al igual que las mujeres, son claves para combatir el cambio climático y la pobreza. (19 de marzo de 2019). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/los-arboles-y-los-bosques-son-claves-para-combatir-el-cambio-climatico-y-la-pobreza-al-igual-que-las-mujeres>
- LENTON, T., et al. Tipping elements in the Earth's climate system. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2008, vol. 105. No. 6.
- MAGRIN, G. Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. 78 p.
- MATAIX GÓMEZ, L. ¿Campesinos o deforestadores? La militarización de los bosques en Colombia (2 de septiembre de 2022). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-deforestación_-campesinos-o-deforestadores---la-militarización-de-los-bosques-en-colombia/47871200

- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MEA). Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington D.C.: Island Press, 2005. ISBN 1-59726-040-1
- MINAMBIENTE, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá: IAvH, 2012. ISBN 978-958-8343-71-6 <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Poli%C3%81tica-Nacional-de-Gestio%CC%81n-Integral-de-la-Biodiver.pdf>
- _____. Bosques Territorios de Vida. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá: MinAmbiente e IDEAM, 2018. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Estrategia-Integral-de-control-a-la-Deforestacion-y-Gestion-de-los-Bosques.pdf>
- _____. Lineamientos generales para la definición de áreas y ecosistemas estratégicos en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. Bogotá: MinAmbiente, 2015. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Anexo-27.-Lineamientos-Generales-para-la-definicion-de-areas-y-ecosistemas-estrategicos-en-los-POMCA.pdf>
- _____. Sistema de Información Ambiental de Colombia. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. http://cifras.siac.gov.co/Portal-SIAC-web/faces/biodiversidad_inicio.xhtml
- _____. Se reduce y se contiene la deforestación en Colombia durante los últimos cuatro años. 2022. [Consultado el 12 de diciembre de 2022] <https://www.minambiente.gov.co/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/se-reduce-y-se-contiene-la-deforestacion-en-colombia-durante-los-ultimos-cuatro-anos/>
- ONU – CAMBIO CLIMÁTICO. Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) [Consultado el 30 de septiembre de 2022] <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>
- PARQUE NACIONAL NATURAL CAHUINARI. Informe de resultados del estudio realizado sobre los impactos generados por la minería ilegal en el territorio de la Asociación Pañi. Abril de 2015.
- PEARSON, T., *et al.* Greenhouse gas emissions from tropical forest degradation: an underestimated source, Citado por ARMENTERAS, *et al.*
- REDACCIÓN JUDICIAL EL ESPECTADOR. El fallo que revela los estragos de la minería ilegal en el Amazonas. (7 de septiembre de 2022). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.elespectador.com/judicial/el-fallo-que-revela-los-estragos-de-la-mineria-ilegal-en-el-amazonas/>

- RODRÍGUEZ BECERRA, M. y VALDÉS VALENCIA, M. F. (eds). Colombia país de bosques. Bogotá. Alpha Editorial, 2022. 426 p. ISBN 978-958-778-736-8. <https://foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/libro-colombia-pais-de-bosques/>
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD DE COLOMBIA. Biodiversidad en cifras. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. <https://cifras.biodiversidad.co/>
- SUÁREZ SOLÍS, A. y CUERO CAMPAZ, H. Bosques del Pacífico. Una mirada desde las comunidades negras. En: RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. (eds.). *Colombia país de bosques*. Bogotá. Alpha Editorial, 2022. p. 248-257. ISBN 978-958-778-736-8.
- UPRIMNY YEPES, R. Campesinos, deforestación y cambio climático (8 de marzo de 2020). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.dejusticia.org/column/campesinos-deforestacion-y-cambio-climatico/>
- VICTORINO, A. (comp.) 2012. Bosques para las personas: Memorias del Año Internacional de los Bosques 2011. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá, Colombia. 120 p.
- VILLALOBOS, N., CASTAÑO, C. y FAJARDO, D. Las Zonas de Reserva Campesina de El Pato (río Caguán, Caquetá) y ríos Losada-Guayabero (Meta). En: RODRÍGUEZ BECERRA y VALDÉS VALENCIA. (eds.). *Colombia país de bosques*. Bogotá. Alpha Editorial, 2022. p. 274-279. ISBN 978-958-778-736-8.



Anexo 1. Tipos de servicios ecosistémicos y ejemplos

Tipo de servicio	Ejemplos
Servicios de aprovisionamiento	<p>Alimentos y fibras: se incluyen una gama extensa de productos alimenticios derivados de las plantas, animales y demás organismos vivos, así como materiales tales como madera, frutos, semillas, etc.</p> <p>Combustibles: madera, carbón mineral y otros materiales biológicos que sirven como fuentes de energía.</p> <p>Recursos genéticos: se incluyen los genes e información genética utilizados en la cría de animales y plantas y en la biotecnología.</p> <p>Precursores bioquímicos, medicinas naturales y productos farmacéuticos: se incluyen medicinas, aditivos para alimentos, biocidas, y otros compuestos activos de orden bioquímico.</p> <p>Recursos ornamentales: productos derivados de animales como conchas, pieles, plumas y flores para uso ornamental.</p> <p>Agua: este es un ejemplo de los vínculos que pueden existir entre las diferentes categorías identificadas, en este caso, entre los servicios de aprovisionamiento y regulación</p>



Tipo de servicio	Ejemplos
<p>Servicios de regulación</p>	<p>Mantenimiento de la calidad del aire: los ecosistemas aportan químicos y sustancias químicas a la atmósfera que de manera directa o indirecta influyen en la calidad del aire.</p> <p>Regulación climática: los ecosistemas ejercen su influencia sobre el clima tanto local como globalmente. Por ejemplo, cambios en la cobertura del suelo a escala local, pueden afectar tanto la temperatura como las precipitaciones. A escala global, los ecosistemas juegan un rol importante en la regulación climática teniendo en cuenta su capacidad tanto de captura como de emisión de gases efecto invernadero.</p> <p>Regulación hídrica: la frecuencia y magnitud de la escorrentía superficial, de las inundaciones y recarga de acuíferos, está influenciada por los cambios en las coberturas de las tierras, incluyendo particularmente, aquellas alteraciones que modifican la capacidad de almacenamiento de los sistemas naturales, como la conversión de humedales o la ampliación de la frontera agrícola en desmedro de los bosques o la ampliación de la frontera urbana en detrimento de áreas dedicadas a la agricultura.</p> <p>Control de erosión: las coberturas vegetales juegan un rol fundamental en la retención de suelos y en la prevención de fenómenos de deslizamiento, remoción en masa o similares.</p> <p>Purificación del agua y tratamiento de residuos: los ecosistemas pueden ser aportantes de impurezas de manera natural e igualmente pueden contribuir a la filtración y descomposición de residuos orgánicos vertidos en las aguas continentales o costeras y marinas.</p> <p>Reducción de la vulnerabilidad en la incidencia de enfermedades: los cambios en los ecosistemas pueden modificar la abundancia de patógenos que afectan al ser humano, como la malaria y el dengue y adicionalmente, alterar la abundancia de vectores epidemiológicos como los mosquitos.</p> <p>Control biológico: los cambios en los ecosistemas pueden afectar la incidencia de parásitos y enfermedades en cultivos y especies pecuarias, e incluso seres humanos mediante enfermedades zoonóticas.</p> <p>Polinización: las modificaciones en los procesos ecológicos o de los sistemas naturales pueden conducir a una afectación en la distribución, abundancia y efectividad de organismos polinizadores.</p> <p>Protección contra tormentas: la presencia y buen estado de conservación de ecosistemas costeros y marinos como los manglares y formaciones coralinas pueden reducir sustancialmente los daños que pudieran ocurrir por huracanes, mares de leva o tsunamis</p>

Tipo de servicio	Ejemplos
<p>Servicios culturales</p>	<p>Diversidad cultural: la diversidad de ecosistemas es un factor que influye en la diversidad de culturas.</p> <p>Valores espirituales y religiosos: muchas religiones asocian valores de los ecosistemas en sus componentes.</p> <p>Sistemas de conocimiento formal y tradicional: los ecosistemas influyen los tipos de conocimiento que desarrollan las diferentes culturas.</p> <p>Valores educativos: los ecosistemas, sus componentes y procesos son utilizados como base para el desarrollo de programas o proyectos educativos tanto formales como no formales.</p> <p>Inspiración: los ecosistemas pueden ser fuente de inspiración para el arte, la música, los símbolos patrios, la arquitectura, etc.</p> <p>Valores paisajísticos: muchas personas encuentran un valor reconocible, asociado con la belleza escénica y los valores paisajísticos de los ecosistemas, que se reflejan, por ejemplo, en el apoyo financiero a determinados parques o a la selección del sitio de vivienda.</p> <p>Relaciones sociales: los servicios ecosistémicos influyen en los tipos de relacionamiento de la sociedad en algunas culturas, por ejemplo, las asociaciones de pescadores difieren notablemente en su comportamiento de las asociaciones de agricultores, tomando en cuenta las características del entorno y las actividades productivas que desarrollan.</p> <p>Sentido de pertenencia: algunas personas desarrollan este sentido asociado con algunas particularidades del ambiente en donde viven, por ejemplo, un determinado paisaje.</p> <p>Valores asociados al patrimonio cultural: muchas sociedades reconocen en su patrimonio cultural histórico, un alto valor asociado a determinados paisajes, e inclusive a algunas especies (por ejemplo, la barrera arrecifal de Providencia y Santa Catalina).</p> <p>Recreación y ecoturismo: la gente elige a menudo donde pasar su tiempo libre considerando, en parte, las características de los paisajes naturales o agroecosistemas de un área particular.</p>

Tipo de servicio	Ejemplos
Servicios de soporte	<p>Se definen como aquellos que son necesarios para la producción o generación de los demás servicios ecosistémicos y se diferencian de los de aprovisionamiento, de regulación y los culturales, en que sus impactos sobre la sociedad se manifiestan de manera indirecta o pueden ocurrir en el largo plazo. Por ejemplo, el ser humano no utiliza directamente el servicio de formación de suelos, sin embargo, cualquier cambio en este proceso afectará indirectamente a las personas a través de los impactos que se manifiestan en los servicios de aprovisionamiento, como la producción de alimentos. Igualmente, la regulación climática es categorizada dentro de estos servicios, teniendo en cuenta que los cambios en los ecosistemas pueden tener un impacto en el clima local o global, cuyas manifestaciones se presentan en escalas de tiempo que van más allá del umbral de toma de decisiones (décadas e inclusive siglos); mientras que la producción de oxígeno (a través de la fotosíntesis) se considera en esta categoría teniendo en cuenta que algunos de los impactos de su concentración en la atmósfera pueden ocurrir en el largo plazo. Otros ejemplos de este tipo de servicios son la producción biológica primaria, la formación y retención de suelos, el ciclo de nutrientes, el ciclo hidrológico y la provisión de hábitats.</p>







DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y SU RELACIÓN CON LA DEFORESTACIÓN: HERRAMIENTAS PARA EL CASO COLOMBIANO



Objetivo general

Conocer las principales fuentes del Derecho Ambiental Internacional y su relevancia para abordar la deforestación.

Objetivos específicos

- 🌿 Conocer conceptos y principios claves del derecho ambiental internacional, su contenido e incorporación en el ordenamiento jurídico colombiano.
- 🌿 Identificar los tratados multilaterales ambientales ratificados por Colombia que son relevantes para abordar la problemática de la deforestación como fenómeno multidimensional.

INTRODUCCIÓN⁷⁵

El surgimiento de diversas problemáticas ambientales que tienen alcance mundial, y que por ello no pueden ser solucionadas a través del derecho nacional sino que requieren una acción conjunta internacional, ha conducido a la creación del derecho internacional ambiental como una disciplina del derecho que se encarga de dar respuesta a las problemáticas ambientales de alcance internacional con el fin de “proteger y preservar el ambiente, regir el comportamiento común de los Estados y movilizarlos en beneficio del futuro de la humanidad y de su ecosistema en conjunto”⁷⁶.

Los problemas ambientales no conocen fronteras, y el conocimiento científico sobre ellos evoluciona con el tiempo, lo que hace necesario la celebración de tratados para la regulación procedimental e institucional requerida para abordar cada problemática⁷⁷, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación atmosférica, entre otros. En ese sentido, el derecho internacional ambiental es dinámico y evolutivo al encontrarse en constante desarrollo de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos y como expresión “de lo que la comunidad internacional considera debe ser el manejo del medio ambiente”⁷⁸.

75. Elaborado por Gloria Amparo Rodríguez, Kristine Perry. Se agradecen los aportes de Emma Schaechter-Santander y Heather Luedke.

76. GAFNER-ROJAS. El derecho internacional ambiental y su reflejo en Colombia. 2018.

77. DUPUY y VIÑUALES. International Environmental Law. 2018.

78. GAFNER-ROJAS. Op. cit.

Colombia es signatario de los principales instrumentos internacionales y ha ratificado los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente más importantes como la CMNUCC, el CDB, el Protocolo de Montreal, CITES, entre otros, asumiendo obligaciones internacionales encaminadas a abordar problemáticas globales concretas, la protección de la biodiversidad y/o el desarrollo sostenible.

Nacionalmente, el conocimiento sobre el derecho internacional ambiental y su aplicación es útil en lo judicial, entre otros para:


(i) Conocer el origen de determinadas normas de derecho interno que fueron inspiradas o expedidas con fundamento en instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables fue expedido con posterioridad a la Declaración de Estocolmo y la Ley 99 de 1993 tuvo como base la Declaración de Río de 1992. Asimismo, permite identificar el contexto en el cual se expiden ciertas regulaciones en el país encaminadas a la reducción de las emisiones generadas por la deforestación y la degradación de los bosques, como la normatividad sobre el mecanismo de desarrollo limpio, los proyectos REDD+, y la organización del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), los cuales tienen como propósito regular iniciativas surgidas en el marco del derecho internacional ambiental.

(ii) Los tratados internacionales y los principios como fuente del derecho pueden ser utilizados con fines integrativos y/o interpretativos. Como criterio integrativo, cuando son incorporados al ordenamiento jurídico colombiano pueden integrar disposiciones y llenar vacíos legales para lograr la coherencia del sistema jurídico; y como criterio interpretativo, pueden ser invocados para interpretar el alcance y contenido de la normatividad nacional aplicable a las distintas problemáticas ambientales, y de esta manera, identificar de manera concreta las obligaciones del Estado en materia de deforestación.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de describir los instrumentos internacionales que impactan en la lucha contra la deforestación, este capítulo se centra en dos fuentes del derecho internacional ambiental: los principios y las convenciones o tratados internacionales. En primer lugar, se hará referencia a los principios y conceptos básicos del derecho ambiental internacional, su origen, alcance, contenido e incorporación en el derecho colombiano. En segundo lugar, se describirán brevemente algunos tratados que guardan relación con la deforestación.



1. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO AMBIENTAL INTERNACIONAL Y SU INCORPORACIÓN EN EL DERECHO COLOMBIANO⁷⁹




Los principios se han comprendido como las prescripciones jurídicas que definen política y axiológicamente el espacio de creación e interpretación del derecho. Se trata de las pautas que consagran el deber ser de los sistemas jurídicos, los criterios interpretativos para los operadores del derecho y también las reglas de aplicación ante la ausencia de normativa o ambigüedad en la existente. En palabras de Cafferata⁸⁰, se trata de los postulados universales y fundamentales que suplen las lagunas formales del derecho y sirven como criterios de la interpretación normativa, con base en la justicia y la equidad social.

La Corte Constitucional colombiana ha explicado que los principios del derecho tienen diferentes funciones, entre las cuales se identifica su fin *crítico*, que determina el deber ser de los sistemas jurídicos en el proceso de creación normativa; su función *integradora*, que teniendo en cuenta la naturaleza subsidiaria de los principios implica que pueden ser fuente del

derecho ante la falta de disposiciones legales, y su objetivo *interpretativo*, que indica que es una guía para los operadores jurídicos frente a ambigüedades y vacíos normativos⁸¹.

En materia ambiental, se ha explicado que los principios son los pilares estables de la disciplina, los cuales brindan las herramientas para reaccionar frente a la complejidad y la inseguridad jurídica. En consecuencia, se trata de pautas generales para la valoración jurídica que condicionan las estructuras del derecho y la interpretación de las normas⁸². Al respecto, la CEPAL⁸³ ha indicado que en materia ambiental los principios tienen las finalidades de (i) guiar al legislador para orientar, ordenar e indicar al titular de las obligaciones a actuar de una manera determinada; (ii) servir como hoja de ruta interpretativa sobre los alcances y/o implicaciones de una norma e; (iii) integrar las disposiciones y llenar los vacíos legales, para con ello lograr la consistencia y coherente dentro del sistema jurídico.



79. Elaborado por Gloria Amparo Rodríguez.

80. CAFFERATA. Introducción al derecho ambiental. 2004.

81. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-284/15.

82. CAFFERATA. Op. cit.

83. CEPAL. Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación. 2022.

Ahora bien, es necesario mencionar que los principios ambientales surgieron en el seno del derecho internacional, como resultado de las crecientes preocupaciones de los países sobre la degradación y el deterioro del entorno en todo el mundo. Las problemáticas ambientales implicaron transformaciones en la lógica jurídica clásica y en la axiología desde la cual se encontraba fundado el derecho en general. En esas circunstancias se desarrollaron principios, valores y regulaciones, cuyo propósito es ofrecer herramientas, criterios y mecanismos jurídicos para guiar la actuación de los Estados, las industrias y las personas, y garantizar la protección efectiva del ambiente⁸⁴.

Uno de los primeros escenarios destinados exclusivamente a discutir sobre los problemas ambientales en el mundo fue la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano o la Conferencia de Estocolmo de 1972, la cual fue convocada por las Naciones Unidas y logró reunir a 113 países. Como resultado de esta conferencia, se aprobó la Declaración de Estocolmo, que consagra 106 recomendaciones y 26 principios para la conservación y protección del ambiente, dada su importancia para la existencia de la humanidad y el desarrollo económico y social. Este instrumento internacional tiene un carácter *soft law*, es decir, hace parte de aquellas normas del derecho internacional que no son vinculantes para los Estados y su aplicación está sujeta a la buena voluntad de estos.

Sin embargo, la falta de transformación en la conciencia jurídica alrededor del mundo y el persistente aumento de la degradación ambiental, la pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad, así como los daños al entorno, llevaron a las Naciones Unidas a convocar a los Estados parte a la Cumbre de la Tierra, también denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En esta oportunidad se puso en evidencia la preocupación por tomar medidas urgentes para proteger y conservar el ambiente de cara a las necesidades de la sociedad del siglo XXI. En consecuencia, se aprobaron distintos instrumentos internacionales para la salvaguarda del entorno, los cuales tenían en cuenta los avances logrados con la Declaración de Estocolmo y la necesidad de establecer una alianza mundial equitativa para el respeto y la protección del sistema ambiental y el desarrollo mundial, el cual reconociera que la naturaleza es nuestro hogar y, como tal, es deber de todas las personas, Estados e industrias, conservarla. En este sentido, nos centraremos en dos de estos instrumentos aprobados que hacen parte de los instrumentos *soft law* del derecho internacional, a saber, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques.



84. CAFFERATA. Op. cit.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 establece como objetivo lograr una alianza mundial nueva y equitativa a través de la creación de niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. Asimismo, consagra el propósito de alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad de los sistemas ambientales, así como del desarrollo mundial. Igualmente, este instrumento internacional reconoce que la naturaleza es integral e interdependiente de la Tierra: nuestro hogar y, por lo tanto, contiene 27 principios para guiar la protección del ambiente y del desarrollo.

Juste-Ruiz⁸⁵ ha explicado que la Declaración de Río de 1992 surgió con la esperanza de construir una auténtica Carta de la Tierra, es decir, un marco normativo para la salvaguarda, conservación y presentación de la naturaleza. En sus palabras, se trata de una carta básica para la consecución del desarrollo sostenible, en el marco de las aspiraciones de la humanidad en los albores del siglo XXI y, aunque su carácter es de naturaleza blanda para la vinculatoriedad de los Estados, se constituye como la expresión de los compromisos ambientales de los Estados en el mundo actual.

En virtud de la importancia de dichos principios para la gestión ambiental, el Congreso colombiano determinó en el artículo 1 de la

Ley 99 de 1993 que la política ambiental del país, así como la búsqueda por el desarrollo económico y social, se guiaría por los principios contenidos en la Declaración de Río de 1992, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-528 de 1994⁸⁶. De esta manera, los principios ambientales dejaron de ser *soft law* o derecho blando, para pasar a tener un carácter vinculante dentro del ordenamiento jurídico nacional, esto es, a ser *hard law*. De esta manera, la inclusión de los principios ambientales en la legislación nacional permite que estas prescripciones jurídicas puedan ser pautas para la creación normativa, criterios interpretativos y fuentes de derecho ante la ausencia legal o las ambigüedades normativas.

La Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques suscrita en Río de Janeiro en 1992 es un instrumento internacional de carácter no vinculante o *soft law*; consagra 15 principios, con el objetivo de aportar una guía para la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques y de la adopción ulterior de disposiciones sobre sus funciones y los múltiples usos que se le pueden dar a estos ecosistemas y a sus recursos. Hace referencia a todos los bosques existentes y consagra un esquema operativo que da total prioridad a las políticas nacionales de desarrollo sobre las medidas de protección de las riquezas

85. JUSTE-RUIZ. Derecho internacional del medio ambiente. 1999.

86. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-528/94.

boscosas que pudieran implicar restricciones en la explotación y en el comercio, conforme con la explicación de Juste-Ruiz⁸⁷.

Es importante mencionar que este instrumento internacional sirvió como base para la formulación del Convenio Internacional de Maderas Tropicales de 2006, que fue ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 1458 de 2011 y declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-196 de 2012⁸⁸. En esta oportunidad, el alto tribunal señaló que este instrumento internacional consagra mandatos

superiores que prevén la internacionalización de las relaciones ecológicas, integrando la equidad, reciprocidad y convivencia nacional con el desarrollo económico. En ese sentido, se adecua a las disposiciones contenidas en la Carta Política sobre la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución.

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT)

El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) tiene como objetivo aumentar, diversificar y promover la sostenibilidad del comercio internacional de maderas tropicales, en particular las procedentes de bosques gestionados de forma sostenible y aprovechados legalmente⁸⁹.

En síntesis, podemos decir que los principios son las reglas fundamentales para la implementación de las obligaciones y los derechos consagrados en los sistemas normativos. Se trata de un marco de actuación que determina las medidas y acciones que se deben adoptar para garantizar los derechos reconocidos. En materia ambiental, son el conjunto de directrices e indicaciones para interpretar y aplicar las

normas en lo nacional como lo internacional, sin un carácter restrictivo que tienen como punto de partida la Declaración de Estocolmo de 1972, la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992 y otros instrumentos⁹⁰. En virtud de la importancia que tienen estas prescripciones jurídicas para la gestión ambiental, a continuación haremos referencia a algunas de ellas.

87. JUSTE-RUIZ. Op. cit.

88. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-196/2012.

89. ONU. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. (27 de enero de 2006).

90. RODRÍGUEZ. *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*. Fescol y FNA, 2022.

1.1. Soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y principio de no causar daños transfronterizos

La soberanía es un elemento constitutivo de los Estados que determina el manejo de las relaciones exteriores, a partir del respeto de la autodeterminación y su correspondiente facultad de decidir de forma independiente dentro de su jurisdicción, respetando la soberanía de los demás Estados⁹¹. En materia ambiental, se ha reconocido desde hace varias décadas la responsabilidad de los Estados de garantizar que las actividades que se realizan en su jurisdicción o control no generen daños ambientales a otros Estados y otras áreas que se encuentra fuera de su jurisdicción⁹². Así como también establece la soberanía que tienen los Estados de aprovechar los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio, siempre que se realicen en el marco de las políticas ambientales y de desarrollo diseñadas y adoptadas por este mismo.

El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales se basa en el principio internacional de la igualdad soberana de los Estados, que significa el derecho de los Estados

soberanos, con base en la soberanía territorial, de decidir qué gestionar y explotar sobre sus recursos naturales, así como cuándo y cómo hacerlo⁹³. Esta facultad no es absoluta, pues encuentra como límites el deber de cuidado, debida diligencia y la obligación de no perjudicar el ambiente de otros Estados ni de las zonas que se encuentran situadas fuera de la jurisdicción nacional. Este principio se consagró inicialmente en la Declaración de Estocolmo de 1972, según el cual, “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”⁹⁴ (principio 21).

En igual sentido, la Resolución 3281 (XXIX)⁹⁵ indica en su artículo 2 que, con base en el principio de autodeterminación de los pueblos, los Estados ejercen plena, libre y permanentemente la soberanía, posesión, uso y disposición de toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas, de modo que tienen libertad en el diseño y adopción de políticas de crecimiento

91. MUÑOZ-ÁVILA y LOZANO-AMAYA. La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista Derecho del Estado*. 2021, no. 50, p. 165-200.

92. VALVERDE. Principios generales de derecho internacional del medio ambiente. 1996, p. 415-432.

93. AGNU. Resolución 1803 (XVII). Soberanía permanente sobre los recursos naturales. (14 de diciembre de 1962). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

94. ONU. Declaración sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. (16 de junio de 1972). Estocolmo: 1972. Principio 21.

95. AGNU. Resolución 3281 (XXIX). Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. (12 de diciembre de 1974). 1974.

económico y uso de los recursos naturales. La aplicación de este principio debe tener en cuenta que cuando los recursos naturales se encuentran compartidos entre dos Estados vecinos, se requiere de la cooperación recíproca y el respeto por la soberanía de cada uno.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (también conocida como Convención del Patrimonio Mundial)

Combina la conservación de la naturaleza con la preservación de los sitios culturales, definiendo los tipos de sitios que se pueden considerar para su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial, y también define las obligaciones de las partes relacionadas con la identificación, protección y preservación de los sitios y del patrimonio nacional.

Asimismo, el principio 2 de la Declaración de Río de 1992 reconoce el derecho de los Estados a usar los recursos naturales conforme a sus políticas económicas y ambientales, las cuales deben garantizar el interés general y el disfrute de los derechos humanos de todas las personas del país, pero a la vez, garantizar que las actividades que realice dentro de su jurisdicción o control no causen daños ambientales transfronterizos⁹⁶.

En el mismo sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 consagra en su artículo 3 relativo a los principios que guían este instrumento internacional, el derecho soberano que tienen todos los Estados de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, así como la correlativa obligación de asegurar que las actividades que desarrollen en su jurisdicción o bajo su control no generen perjuicios al entorno de los otros Estados o a las zonas que se encuentran fuera de su jurisdicción. Este Convenio fue aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 165 de 1994 y declarado exequible mediante la Sentencia C-519 de 1994 de la Corte Constitucional⁹⁷.

96. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. Principio 2.

97. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-519/94.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Tiene como objetivo conservar la biodiversidad, promover el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad y compartir los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos de manera justa y equitativa⁹⁸. Establece objetivos y obligaciones generales para las partes y facilita la cooperación entre los miembros⁹⁹.

Por su parte, la Corte IDH¹⁰⁰ indica que las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar a las personas en su jurisdicción el goce y disfrute de sus derechos según la Convención. En otras palabras, los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de personas fuera de su territorio.

En la jurisprudencia constitucional colombiana, se ha indicado que el patrimonio natural de un país pertenece tanto a las personas que viven en él como a las futuras generaciones, por ello establece que es deber de la generación actual proteger el ambiente para así poder entregar el planeta en condiciones óptimas para las personas que vivirán después¹⁰¹. De esta manera, esta Corte sostiene que la supervivencia de las presentes y futuras generaciones es posible

siempre que se dé cumplimiento al principio de protección del ambiente y de los recursos naturales, el cual constituye un objetivo en la estructura del Estado social de derecho, por ser patrimonio común de la humanidad¹⁰².

En este orden de ideas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional colombiana, el principio de solidaridad intergeneracional consiste en la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones sin que eso signifique comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer las suyas¹⁰³ pues, a juicio de este tribunal, las futuras generaciones no merecen recibir un ambiente deteriorado, lo que requiere un esfuerzo de reconstrucción incalculable como consecuencia del actual modo de explotación de los recursos naturales que, de seguir de la misma manera, puede desencadenar en el agotamiento irreversible de los mismos¹⁰⁴.

98. NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica. (5 de junio de 1992).

99. Ibid.

100. CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. (15 de noviembre de 2017). 2017.

101. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-411/92.

102. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431/00.

103. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-094/15.

104. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-445/16.

De esta manera, el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales implica la obligación de utilizar los bienes y servicios ambientales de manera justa y armónica, y de cooperar sobre la base de un sistema de información que permita que el aprovechamiento de dichos recursos se realice de forma sostenible, sin perjudicar ni obstaculizar los intereses legítimos y soberanos de los Estados.

1.2. Desarrollo sostenible

La Declaración de Río de 1992 consagra en el principio 4 el desarrollo sostenible, frente a lo cual indica que la protección del ambiente debe hacer parte del proceso de desarrollo y, en consecuencia, no puede considerarse de manera aislada, dada la inescindible relación entre ambos¹⁰⁵. Así las cosas, se debe buscar que el crecimiento económico y social satisfaga las necesidades de la presente generación, sin que ello signifique poner en peligro las condiciones para que las generaciones futuras atiendan sus propias necesidades. Al respecto, conviene mencionar que, como han explicado Rodríguez, Gómez-Rey y Monroy¹⁰⁶, este principio es el pilar de los principios de la gestión ambiental en tanto sitúa la protección

del ambiente en las aspiraciones de desarrollo del ser humano y en su bienestar, de ahí su enfoque antropocéntrico.

El desarrollo sostenible se ha destacado como un principio que propone una visión integral e integradora del bienestar de las sociedades tanto en el ámbito ecológico, como en el económico y social, a partir de la transformación de los procesos de desarrollo¹⁰⁷. Esto, como explican López, Arriaga y Pardo¹⁰⁸, permite que el desarrollo sostenible se constituya en un ideal político, un objetivo universalmente deseado y que, junto con la equidad, se trate de una noción abstracta y universal que propone una visión del mundo justo desde un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible. De esta manera, se ha comprendido que el principio de desarrollo sostenible conjuga la ecología con el desarrollo económico y la ética para proponer una visión integradora del crecimiento económico, social y la protección del ambiente¹⁰⁹.

En este contexto, Colombia consagra el desarrollo sostenible en el artículo 80 constitucional, según el cual, es tarea del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible,

105. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit.

106. RODRÍGUEZ, GÓMEZ-REY y MONROY. Licencias ambientales en Colombia. 2012.

107. DRESNER. The Principles of Sustainability. 2002.

108. LÓPEZ, ARRIAGA y PARDO. La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada? Revista Española de Sociología. 2018, p. 25-41.

109. GÓMEZ-REY, VARGAS-CHAVES y RODRÍGUEZ. El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos. Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas. 2020, p. 41-52.

conservación, restauración o sustitución. Asimismo, le corresponde al Estado prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sancionar conforme a la ley y exigir la reparación por los daños ambientales ocasionados. En desarrollo de esta disposición constitucional, la Ley 99 de 1993 consagra en su artículo primero, que el desarrollo sostenible es un principio para la gestión ambiental del país y, en ese sentido, lo define en el artículo 3 como aquel que conduce al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social, sin que ello lleve al agotamiento de los recursos naturales renovables, ni al deterioro ambiental o al derecho de las futuras generaciones a hacer uso de este para satisfacer sus propias necesidades.

Ante este panorama, la Corte Constitucional ha explicado que el desarrollo sostenible es tanto un derecho de los ciudadanos como un deber del Estado, y que este último tiene la responsabilidad de adoptar un modelo de desarrollo que no aumente el consumo de recursos naturales respecto a la capacidad de carga del ambiente, esto es, que logre satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas. Bajo esa premisa, esta Corte ha manifestado que la dimensión ecológica de la Constitución provee de fundamentos al conjunto de conceptos jurídicos y económicos contenidos en ella, los cuales ya no pueden entenderse

con una visión reduccionista o economicista, sino que deben ser comprendidos conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que la Carta Política ha consagrado, en especial, siguiendo el principio de desarrollo sostenible¹¹⁰.

Sobre este particular, el alto tribunal ha referido que el desarrollo sostenible debe guiarse por el manejo de los recursos naturales a un ritmo que no represente su reducción a largo plazo, permitiendo así la capacidad de la naturaleza para satisfacer las necesidades de las presentes y futuras generaciones. Al margen de este significado el alto tribunal ha encontrado que se desprenden cuatro elementos: (i) la equidad intergeneracional, entendida como la preservación de los recursos naturales para las futuras generaciones; (ii) la explotación sostenible, prudente y racional de los recursos; (iii) el uso equitativo de los recursos naturales; y (iv) la necesidad de considerar los actores ambientales en los planes de desarrollo¹¹¹.

1.3. Equidad intergeneracional

La Declaración de Estocolmo de 1972 establece en el principio 2 que los recursos naturales de la tierra, incluyendo la fauna, la flora, el agua, el aire y todos los ecosistemas naturales, deben ser protegidos por medio de planificación y

110. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671/01.

111. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606/15.



ordenaciones adecuadas para las generaciones presentes y futuras¹¹². Lo mismo se reconoce en la Resolución 3281 (XXIX)¹¹³, que estableció en su artículo 30 que es responsabilidad de los Estados proteger, preservar y mejorar el ambiente para las presentes generaciones y las venideras, a través de políticas ambientales y económicas, que no afecten de manera negativa el actual y futuro potencial de desarrollo de los países. De igual modo, la Carta de la Naturaleza de 1982 reafirma la necesidad de adquirir conocimientos que logren mantener y desarrollar planes para utilizar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras¹¹⁴. En el mismo sentido, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro Futuro Común de 1987 dispone que las generaciones actuales deben ejercer la equidad en el uso y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias¹¹⁵.

Adicionalmente, la Declaración de Río consagra en su principio 3 el derecho al desarrollo intergeneracional, que quiere decir que el desarrollo debe responder de manera equitativa

a las necesidades de las presentes y futuras generaciones, lo cual se encuentra íntimamente ligado a la garantía del derecho a un ambiente sano porque solo con el cumplimiento de este derecho es posible la supervivencia del ser humano y de las demás especies¹¹⁶.

En ese sentido, tenemos que el principio de equidad intergeneracional es la responsabilidad que tiene cada generación de dejar a las futuras riquezas que no sean inferiores a las que heredaron, por ello, es deber de la presente generación administrar el cuidado del ambiente y los recursos naturales, para garantizar que las próximas puedan gozar y disfrutar de estos en igual o mejor medida¹¹⁷. En este sentido, Brown¹¹⁸ explica que la equidad entre generaciones implica una exigencia básica para todas estas, es decir, que cada generación cuente con una base de recursos naturales igual que sus antecesoras. De esta manera, el principio lleva de manera implícita las premisas de administración, fideicomiso y tenencia, y los activos, que en este caso son los recursos naturales, deben ser conservados para garantizar que aquellos que vienen después puedan disfrutarlos en igual o mejores condiciones. Con base en esto, se deben conservar los recursos naturales y

112. ONU. Declaración sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo). Op. cit.

113. AGNU. Resolución 3281 (XXIX). Op. cit., art. 30.

114. AGNU. Resolución 37/7. Carta Mundial de la Naturaleza. (28 de octubre de 1982). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

115. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. Informe "Nuestro Futuro Común". Naciones Unidas, 1987.

116. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 3.

117. VALVERDE. Op. cit.

118. BROWN. Our rights and obligations to future generations for the environment. 1990, p. 198-207.

culturales disponibles, para que las futuras generaciones puedan resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades de acuerdo con sus modos de vida.

Además, se ha indicado que el principio de equidad intergeneracional se compone de tres elementos: (i) la conservación de las opciones, referida a la obligación de cada generación de conservar la diversidad de la base de los recursos naturales y culturales de modo que no restrinja las opciones de las futuras generaciones de resolver sus problemas y satisfacer sus propios valores; (ii) la conservación de la calidad, que se entiende como el deber de cada generación de mantener la calidad del planeta

para no entregarlo en peores condiciones de las que lo recibió, y (iii) la conservación del acceso, que se comprende como la obligación de cada generación de proporcionar derechos equitativos de acceso a los reconocidos por las pasadas generaciones¹¹⁹. En ese contexto, la CIDH¹²⁰ ha señalado que el principio de equidad intergeneracional implica el derecho que tienen niños, niñas y adolescentes a gozar de un ambiente sano y a vivir en un planeta igual o en mejores condiciones que sus antepasados; por lo tanto, se reconoce la obligación de los Estados de velar por que los impactos ambientales no amenacen sus derechos a la vida, la integridad personal y la salud.

Convención sobre los Derechos del Niño

Reconoce los derechos de los menores de 18 años¹²¹. De acuerdo con los objetivos de la Convención, las medidas incluyen garantizar que los niños puedan sobrevivir y desarrollarse, que se mantengan con sus familias cuando sea posible, que puedan decir lo que piensan libremente, que se les respete y que se les proteja de la violencia, entre otros derechos¹²².

119. AGNU. Resolución 68/322. Informe del secretario general “La solidaridad intergeneracional y las necesidades de las generaciones futuras”. (15 de agosto de 2013).

120. CIDH. Resolución 2/2021. Emergencia climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos (31 de diciembre de 2021).

121. ONU. Convención sobre los Derechos del Niño. (20 de noviembre de 1989). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

122. Ibid.

Además de lo anterior es importante entender que la equidad y justicia generacional también incluye la intrageneracional, esto es, la garantía de que todos los miembros de la presente generación tengan derecho a acceso y uso equitativo de los recursos naturales, erradicando la pobreza y el uso de los bienes naturales por unos pocos. Al respecto, Peña-Chacón¹²³ explica que la equidad intrageneracional implica promover una distribución justa y equitativa de los beneficios de la naturaleza, el acceso adecuado a los ecosistemas, así como de los esfuerzos y cargas que se generan por el aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales.

En efecto, la equidad intra e intergeneracional busca hacer realidad la justicia ecológica en materia de distribución de bienes y males ambientales entre los seres vivos. Es decir, que las actividades antrópicas no sobrecarguen las funciones ambientales ni deterioren la calidad ambiental del planeta, teniendo en cuenta como ejes el respeto por los límites planetarios y una conciencia del mañana. En otras palabras, que lo que tomamos de la biosfera (fuente de materias primas y energía, o sea, materia-energía) y lo que devolvemos a ella (en cuanto sumidero de residuos y calor) esté dentro de los límites de absorción y regeneración de los ecosistemas para que las siguientes generaciones vivan en un mundo

en condiciones de calidad y sustentabilidad ecológica¹²⁴.

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha consagrado que la defensa del ambiente en la estructura del Estado social de derecho es un principio que se fundamenta en la importancia que tiene para la supervivencia del ser humano y las generaciones futuras, pues la presencia de factores perturbadores en el entorno puede causar daños irreparables en el mismo, por lo cual, reconoce que este es un derecho fundamental, en la medida que no es posible desligarlo de los derechos a la vida y a la salud de las personas¹²⁵. Para el alto tribunal este principio debe guiar la relación entre las personas con el ambiente como un derecho fundamental, pues desconocer la trascendencia que el ambiente sano tiene para la humanidad significa renunciar a la vida misma y a la existencia de la presente y las futuras generaciones¹²⁶.

Adicionalmente, es importante mencionar respecto a este principio el caso del reconocimiento de los derechos de la Amazonia. En este caso, la Corte Suprema de Justicia colombiana supo de la acción de tutela interpuesta por 25 niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 7 y 25 años, que solicitaban la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud

123. PEÑA-CHACÓN. Justicia ecológica del siglo XXI. 2019, p. 347-373.

124. RIECHMANN. Tres principios básicos de justicia ambiental. 2003, p. 103-120.

125. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671/01.

126. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-325/17.

y a gozar de un ambiente sano, toda vez que estos estaban siendo amenazados por el incremento de la deforestación en esta región del país¹²⁷. En este marco, los jueces señalaron que su labor debe dirigirse hacia el reconocimiento efectivo de los derechos y, en el marco de la consolidación de una justicia social, a implementar valores morales que tengan en cuenta que nuestras acciones impactan en la sociedad y en la naturaleza, es decir, tanto a los demás seres humanos de las presentes y futuras generaciones como a las demás especies animales y vegetales del planeta.

Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es una organización de los ocho países de la Amazonia, todos ellos signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), cuyo objetivo es mejorar el desarrollo sostenible en la región amazónica¹²⁸. El TCA también busca promover la cooperación regional en todos los niveles de la sociedad¹²⁹.

De este modo, la alta Corte encontró que las futuras generaciones son titulares de derechos fundamentales, que encuentran como sustento el deber ético de solidaridad de la especie de compartir los recursos naturales entre todos los habitantes de la Tierra y también con aquellos que vendrán después, tal y como lo han consagrado diferentes instrumentos internacionales y la normativa. En consecuencia, la Sala considera como necesario adoptar medidas reforzadas que permitan garantizar los derechos fundamentales de las presentes y futuras generaciones al agua, aire, vida digna, salud, entre otros y, por lo tanto, reconocer que la Amazonia colombiana es una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración¹³⁰.

127. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018 (5, abril, 2018).

128. OTCA. ¿Quiénes somos? [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

129. OTCA. Tratado de Cooperación Amazónica (3 de julio de 1978).

130. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018. Op. cit.



1.4. Principio de prevención

La prevención se ha comprendido como un principio que le permite a los Estados contar con una herramienta de interpretación jurídica para actuar en situaciones en las que existe certeza absoluta del potencial riesgo de daño grave al ambiente y a la salud humana. Es decir, la prevención se aplica en las situaciones en las que la peligrosidad de daños al ambiente y/o a la salud es bien conocida, esto es, ante la certeza absoluta de riesgos; diferente al principio de precaución, cuando hay incertidumbre respecto a la existencia de un riesgo del daño¹³¹. En ese contexto, tenemos que este principio opera en situaciones en las que existe plena certeza de la posibilidad de daños o riesgos derivados de un proyecto, obra o actividad. En estas situaciones, las autoridades competentes deben adoptar medidas para evitar que el riesgo o el daño se produzcan, o para mitigar o reducir las repercusiones¹³².

El fundamento del principio de prevención es la debida diligencia, entendida como el deber de vigilancia y de adoptar las medidas necesarias cuando hubiere lugar en cuanto a las personas y bienes que el Estado tiene en su jurisdicción o control para asegurarse de que

las actividades u objetos riesgosos no generen perjuicios a terceros¹³³. En efecto, la prevención exige la atención prioritaria e integrada de las causas y fuentes de riesgos ambientales, cuando exista certeza absoluta de la peligrosidad del daño, procurando de esta manera prevenir los efectos negativos que se pueden producir sobre el ambiente¹³⁴. De manera se busca utilizar los medios técnico-jurídicos necesarios para no afrontar pérdidas ambientales irreparables ante riesgos ciertos; esto se ve materializado en la generación de políticas, mecanismos e instrumentos de gobierno que tienen como fin evitar y reducir los impactos y daños que puedan generarse en el ambiente¹³⁵.

En el contexto colombiano, se ha previsto que este principio opera cuando se está ante situaciones en las que hay pleno conocimiento de la posibilidad de la generación de daños o riesgos derivados de un proyecto, obra o actividad, ante este contexto las autoridades competentes pueden adoptar medidas para evitar que el riesgo o el daño se produzcan, o para mitigar o reducir las repercusiones. De conformidad con esto, el principio de prevención opera cuando se tiene previo conocimiento del daño ambiental¹³⁶.

131. CAFFERATA. Op. cit.

132. VARGAS-CHAVES. De la proactividad a la prevención ambiental: análisis del impacto del uso del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito. En: RODRÍGUEZ y VARGAS-CHAVES. *La prevención en materia ambiental. Tendencias actuales: Material de estudio*. 2016, p. 1-40.

133. LORA-KESIE. El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. 2011, p. 22-29.

134. CAFFERATA. Op. cit.

135. RODRÍGUEZ, GÓMEZ-REY y MONROY. Op. cit.

136. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-361/17.

En este marco preventivo, la Declaración de Río de 1992 consagra en su principio 17 el deber de la evaluación de impacto ambiental (EIA) ante cualquier actividad que pueda generar un impacto negativo al ambiente¹³⁷. La EIA se ha convertido en uno de los instrumentos fundamentales para la prevención en la gestión ambiental, el cual consiste en un procedimiento administrativo para el control ambiental de proyectos que se fundamenta en la formulación de estudios técnicos y en un proceso de participación pública¹³⁸.

De acuerdo con Garmendia, *et al.*¹³⁹, la evaluación de impacto ambiental se entiende como el procedimiento necesario para la valoración de los impactos ambientales de un proyecto concreto con el propósito de identificar la mejor opción desde el punto de vista ambiental. De esta manera, la EIA se constituye en uno de los principales instrumentos de prevención para la gestión ambiental, que permite evitar la generación de daños ambientales y la consecuente salvaguarda del entorno y de los derechos humanos. Al respecto Juste-Ruiz¹⁴⁰ agrega que la evaluación de impacto ambiental tiene especial relevancia ya que pasó de ser un simple requisito técnico de los derechos internos para la realización de proyectos a constituirse en un principio inspirador en materia internacional en lo que se refiere a la protección del entorno.

En Colombia, la Corte Constitucional ha definido la EIA como el proceso del cual se encarga la autoridad ambiental y que está dirigido a determinar y valorar sistemáticamente los efectos o consecuencias negativas que la ejecución de un proyecto, obra o actividad puede generar para el ser humano, los recursos naturales y el ambiente¹⁴¹. En virtud de ello, la EIA es un requisito para el otorgamiento de licencias ambientales en proyectos, obras o actividades que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. Así lo reconoce el artículo 2.2.2.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015, el cual indica los elementos que debe contener: la información del proyecto, su localización, infraestructura y actividades; la caracterización del área de influencia para los medios naturales y socioeconómicos; la demanda de los recursos naturales por el proyecto; la información de impactos positivos y negativos, así como los riesgos ambientales; el plan de manejo ambiental y demás.

En síntesis, la evaluación de impacto ambiental posibilita establecer las medidas de compensación de los proyectos que deben estar dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

137. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 17.

138. GÓMEZ y GÓMEZ. *Evaluación de impacto ambiental*. 2013.

139. GARMENDIA, SALVADOR, CRESPO y GARMENDIA. *Evaluación de impacto ambiental*. 2005.

140. JUSTE-RUIZ. Op. cit.

141. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-035/99.

También establece las medidas de corrección, dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado; las medidas de mitigación dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos sobre el medio ambiente y, finalmente las medidas de prevención encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos sobre el medio ambiente.

1.5. Principio de precaución

La Declaración de Río de 1992 establece en el principio 15 que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”¹⁴².

Según señala Vargas-Chaves¹⁴³ el principio de precaución permite que en una sociedad de permanentes cambios sea posible reaccionar de manera anticipada ante la presencia de un peligro, el cual aunque puede tener muy poca probabilidad de riesgo, la misma no llega a cero, de ahí que este principio se sustente en la existencia de incertidumbre sobre la posible generación de un daño,

es decir, ante la falta de certeza científica absoluta sobre los efectos que pueden desencadenarse en el ambiente o la salud humana. En este contexto, Alvarado¹⁴⁴ indica que el principio de precaución y su introducción progresiva en convenios internacionales ambientales es una muestra de la eficacia que tiene el mismo respecto a la protección jurídica de la naturaleza y es que este principio implica que las actividades que puedan generar peligros o riesgos de daños graves e irreversibles al ambiente y, ante las cuales no exista una certeza científica, sean susceptibles de restringirse para no llevarse a cabo.

Por lo tanto, Rodríguez y González¹⁴⁵ precisan que la fórmula jurídico-analítica del principio de precaución se traduce en incertidumbre científica + sospecha de daño = acción precautoria, asumiendo que la sospecha del daño tiene que ser realmente grave o seria y valorada objetivamente con parámetros efectivamente medibles. Es así como el principio de precaución se ha constituido en un instrumento idóneo y eficaz en la protección del ambiente, cuando se está ante un escenario de incertidumbre científica sobre los riesgos y peligros de la generación de daños ambientales graves e irreversibles.

142. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 15.

143. VARGAS-CHAVES. Una crítica al principio de precaución desde las tensiones sobre su legitimidad y vinculatoriedad. En: RODRÍGUEZ y VARGAS-CHAVES (Eds.). *Principio de Precaución: desafíos y escenarios de debate*. 2017, p. 36-67.

144. ALVARADO. El principio de precaución y la protección de la naturaleza. Análisis comparativo de derecho constitucional ambiental en el Estado colombiano y francés. 2015.

145. RODRÍGUEZ y GONZÁLEZ. Naturaleza jurídica del “principio” de precaución: análisis de caso a partir de la contaminación electromagnética. 2014, p. 466-478.

Ahora bien, es necesario aclarar que la aplicación del principio de precaución no implica necesariamente la prohibición estricta de la ejecución de una actividad o un proyecto, sino que le impone el deber a los Estados de detectar y prevenir los riesgos y adoptar las acciones y medidas necesarias para evitar los daños, aun ante la incertidumbre científica. Igualmente, implica que el proponente de la actividad o proyecto debe demostrar que no habrá daño ambiental o riesgo de este con su realización¹⁴⁶.

En Colombia, este principio fue consignado como uno de los principios de la política ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional lo ha considerado parte del ordenamiento positivo al ubicarse en el rango legal; asimismo, encuentra que está constitucionalizado, toda vez que se desprende de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención de daños al ambiente y a la salud de las personas¹⁴⁷. Con base en esto, el tribunal constitucional colombiano ha establecido que las autoridades ambientales pueden ordenar la suspensión de una obra o actividad que adelante una persona natural o jurídica, mediante un acto administrativo motivado, siempre que exista peligro o riesgo de la generación de un daño para el ambiente o los recursos naturales y no exista certeza científica absoluta¹⁴⁸.

En virtud de lo anterior, se ha sostenido que para que sea procedente la aplicación de este principio se requiere del cumplimiento de los siguientes elementos: la existencia del peligro de un daño; que el mismo sea grave e irreversible; que exista un principio de certeza científica que lo sustente, así no sea absoluta; que la decisión de la autoridad competente tenga como propósito evitar la degradación del ambiente y que la decisión sea adoptada mediante un acto motivado¹⁴⁹.

1.6. Principio de no regresión

En materia ambiental, el principio de no regresión implica una obligación negativa de no hacer, es decir, de no retroceder en el nivel de protección ambiental alcanzado a través de derogatorias o medidas negativas. En otras palabras, los Estados no puede dar pasos atrás con políticas y normas relacionadas con la protección del ambiente¹⁵⁰.

En ese entendido, López-Ramón¹⁵¹ encuentra que este principio es una adaptación jurídica de la idea del progreso humano que se fundamenta en el desarrollo sostenible y solidaridad con las futuras generaciones, lo cual implica no retroceder en la adopción de medidas relativas a la protección ambiental. De ahí que se interprete la no regresión como un limitante a los poderes

146. CEPAL. Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación. Op. cit.

147. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-988/04.

148. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

149. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293/02.

150. PEÑA-CHACÓN. El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. 2012.

151. LÓPEZ-RAMÓN. La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos. 1980.

públicos respecto a la regulación del derecho ambiental y a la protección alcanzada del entorno, en la medida que exige un fundamento razonable para el establecimiento de normas que reduzcan o deroguen el ámbito de goce y aplicación de los derechos en esta materia y, el correlativo deber de justificar absoluta y debidamente las razones que llevaron a optar por dicho retroceso¹⁵².

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que el principio de no regresividad implica que los cambios normativos que adelante el legislador o cualquier otro poder público, en relación con derechos y garantías ambientales ya reconocidas no pueden significar un retroceso, pues el deber del Estado es procurar un avance gradual de los derechos y, por tanto, cualquier disminución o afectación de la protección alcanzada debe respaldarse constitucionalmente, así como evaluar dicha afectación con base en los contenidos mínimos intangibles de cada derecho¹⁵³.

De esta manera, se reconoce el deber de los Estados de expedir leyes que progresivamente amplíen la protección del ambiente y, una vez promulgadas, no se den pasos hacia atrás a través de derogatorias o modificaciones; la situación actual del ambiente y de los recursos

naturales, exige tomar medidas tendientes a expandir la cobertura de protección, porque de lo contrario las formas de vida pueden verse afectadas o incluso llegar a desaparecer¹⁵⁴.

1.7. El que contamina paga (contaminador pagador)

La Declaración de Río consagra en su principio 16 que aquel que contamina debe asumir los costos ambientales y económicos derivados de dicha contaminación. De acuerdo con Valenzuela¹⁵⁵, este principio implica el deber que tienen las personas naturales o jurídicas responsables de una contaminación de asumir los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o su reducción. Es decir, este principio no busca determinar culpables ni obligaciones indemnizatorias, lo que persigue es que los gastos de la prevención y lucha contra la contaminación la asuman aquellos mismos que la producen y no la colectividad en su conjunto.

Según Cafferata¹⁵⁶ este principio hace soportar a los responsables de la degradación o contaminación ambiental, las cargas correspondientes para la prevención o restauración de dichos efectos negativos en el entorno. De esta manera, quien genera el riesgo es el encargado

152. AMAYA ARIAS. El principio de no regresión en el derecho ambiental. 2016.

153. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028/18.

154. RODRÍGUEZ. Los principios de Río de Janeiro y su incorporación en la gestión y la legislación ambiental en Colombia. 2020, p. 17-70.

155. VALENZUELA. El que contamina, paga. 1991, p. 77-88.

156. CAFFERATA. Op. cit.

de resarcir el mismo, así como de indemnizar a las víctimas resultantes y hacerse cargo de los demás daños ambientales que se hayan derivado por su responsabilidad.

Es importante mencionar que varios autores concuerdan en que este principio surgió en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1971, que estableció el deber de los Estados de asumir el costo de la contaminación que cada uno generaba. Sin embargo, fue hasta la Declaración de Río que se reconoció como un principio del derecho ambiental internacional, fundado en la solidaridad, ya que se comprendió como razonable que aquellos que por acción u omisión contaminan tengan que contribuir en los costos de la compensación ambiental^{157,158}. No obstante, es necesario aclarar que este principio implica la internalización de los costos anticipados que deben asumir las personas por los impactos que se pueden generar en el ambiente por el desarrollo de una actividad o por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

En el ordenamiento jurídico interno colombiano este principio fue consagrado en la Ley 99 de 1993 en artículo 1. Allí se establece la obligación del Estado de fomentar la incorporación de costos ambientales, así como del uso de instrumentos económicos para la prevención,

corrección y restauración del deterioro ambiental y la conservación de los recursos naturales renovables¹⁵⁹. Al respecto, la Corte Constitucional ha referido que implica que el agente contaminante asuma los costos necesarios para mitigar o reparar el entorno afectado¹⁶⁰. En otras palabras, se trata de la internalización de los costos ambientales haciendo uso de herramientas económicas¹⁶¹, para que los actores que realizan actividades contaminantes se encarguen de los gastos que conlleva la reparación o reducción de los impactos ambientales.

1.8. Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia

La Declaración de Río consagra en el principio 10 que la mejor manera de abordar las cuestiones ambientales es partir de la garantía de la participación de todos los ciudadanos interesados en estos asuntos. En ese sentido, se consagra la obligación que tienen los Estados de garantizar a todas las personas el acceso adecuado a la información que esté en poder de las autoridades sobre el entorno, incluyendo la relativa a los materiales y las actividades que representan un riesgo para las comunidades, así como también garantizar la participación en los procesos de toma de decisiones.

157. VALENZUELA. Op. cit., p. 77-88.

158. GUZMÁN. Tasa retributiva: evolución y estado del arte en Colombia. 2016. p. 167-188.

159. COLOMBIA. CONGRESO. Ley 99. Op. cit., art. 1.

160. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-080/15.

161. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449/15.

En virtud de lo anterior, se ha comprendido que la participación es el principio fundamental para garantizar la incidencia de las personas en la toma de decisiones ambientales, a partir de la interacción de los diferentes actores involucrados. Se trata del mecanismo por excelencia para hacer efectivo el derecho a gozar de un ambiente sano, por lo que se ha constituido como un deber, derecho y principio de la vida social y política para la construcción colectiva de mejores condiciones ambientales y de protección del patrimonio¹⁶².

La participación es un instrumento para la gestión de un Estado que propicia la creación de escenarios para que todas las personas hagan parte de la vida social y, desde su individualidad o como colectividad, defiendan sus intereses y opiniones respecto a temas ambientales^{163,164}. De modo que, a su vez se trata de una responsabilidad común que reconoce el rol que tienen los ciudadanos en las actuaciones relacionadas con temas ambientales, así como sus obligaciones y deberes en la protección del entorno.

En el contexto colombiano, la Carta Política de 1991 consagra en el artículo 79 la obligación del Estado de garantizar que todas las personas puedan participar en la toma de decisiones de los asuntos que los afectan por medio de un enfoque proactivo, propositivo y, especialmente, preventivo¹⁶⁵. Además, encontramos el artículo 95, relativo a los deberes y las obligaciones de todas las personas, que en el numeral 5 determina el de participar en la vida política, cívica y comunitaria, y en el numeral 8 el de proteger los recursos naturales y culturales y velar por la conservación del medio natural¹⁶⁶.

Así como lo veremos en el capítulo V de esta obra, la participación en materia ambiental involucra los procesos de intervención e incidencia, así como el acceso a la información y a la justicia ambiental. Con esto, se reconoce que la protección del ambiente no es solo una obligación de los Estados, sino también un derecho y un deber de los ciudadanos, quienes tienen la facultad de intervenir en los procesos que los afectan o que pueden llegar a perturbar el goce de su derecho a un ambiente sano.

162. RODRÍGUEZ. Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia. 2018. p. 29-56.

163. RODRÍGUEZ y MUÑOZ-ÁVILA. La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio. 2009.

164. RODRÍGUEZ. Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. 2021.

165. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 79.

166. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 95.



1.9. Protección ambiental en conflictos armados

La Declaración de Río de 1992 consagra en el principio 24 la obligación que tienen los Estados de respetar el ambiente y los recursos naturales en contextos de conflicto armado¹⁶⁷. Asimismo, dispone en el principio 25 que la paz, el desarrollo y la protección del entorno son principios interdependientes e inseparables para la gestión ambiental¹⁶⁸.

Conforme hemos hecho referencia, la naturaleza ha desempeñado un rol determinante en los conflictos armados internacionales y no internacionales, en la medida que ha servido como fuente de financiación de la guerra y también como espacios estratégicos para el fortalecimiento de los actores armados¹⁶⁹.

Al respecto, han explicado Rodríguez-Garavito, Rodríguez-Franco y Durán¹⁷⁰, en los contextos de conflicto armado, el ambiente puede resultar afectado por daños directos o indirectos. Los daños directos se relacionan con el ataque directo y deliberado al entorno como una consecuencia inevitable del desarrollo de los conflictos ambientales, los cuales pueden ser el asentamiento humano en reservas naturales,

degradación ambiental y contaminación de fuentes hídricas con ataques a oleoductos, cultivos ilícitos, la minería legal, entre otros. Los daños indirectos se refieren a aquellos que afectan el ambiente sin que esa haya sido la intención de los actores del conflicto, que pueden ser la migración de comunidades a otros territorios, la expansión ganadera, entre otros.

En este panorama, hemos hecho referencia a que la protección del ambiente no debe distinguir entre tiempos de guerra y tiempos de paz, en tanto es un imperativo que debe ser garantizado de manera permanente por los Estados y por todos los actores, ya que lo que está en juego es la posibilidad de vida tanto del ser humano como de los demás seres que habitan la Tierra.

1.10. Derechos bioculturales

Los derechos bioculturales se han reconocido como la prerrogativa que garantiza la protección de la relación cultural diferenciada que tienen los grupos étnicos con su entorno y que se manifiesta a través de sus prácticas, usos, costumbres y conocimientos tradicionales. En otras palabras, se trata del reconocimiento a las formas de vida, ontologías étnicas tradicionales y prácticas epistémicas de los grupos étnicos respecto a la naturaleza y los elementos que la integran.

167. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 24.

168. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 25.

169. RODRÍGUEZ; SÁENZ-QUITIAN y PÉREZ-AMAYA. Las sanciones propias: una oportunidad única para reconocer y reparar los impactos ambientales ocasionados durante el conflicto armado. En: ROJAS-BETANCOURTH (Ed.). *La JEP vista por sus jueces (2020-2021)*. 2022. p. 259-294.

170. RODRÍGUEZ-GARAVITO, RODRÍGUEZ-FRANCO y DURÁN. *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. 2017.

Al respecto, Mena-Mosquera¹⁷¹ ha explicado que los derechos bioculturales comprenden la vida en su diversidad cultural, en el marco de una relación inescindible entre las formas de vida tradicionales y la salvaguarda del entorno. De ahí entonces que el titular de esta garantía sea el sujeto colectivo étnico, en la medida que lo que se pretende es la cultura diferenciada a partir de dos componentes: el material, entendido como el territorio y la diversidad biológica y, el inmaterial, referido a la cultura y los conocimientos y cosmovisiones tradicionales. Asimismo, Swiderska¹⁷² ha explicado que los derechos bioculturales abordan desde un solo eje la herencia biocultural y colectiva como la unión que existe entre la diversidad biológica y la cultura. Con ello, estas prerrogativas se alejan de la noción individual de protección para avanzar hacia lo comunitario, incluyendo la identidad, la cultura, la espiritualidad y las formas de vida que han desarrollado los grupos étnicos con base en el respeto y armonía con la naturaleza.

En este contexto, la Corte Constitucional colombiana reconoció los derechos bioculturales como parte integrante del ordenamiento jurídico nacional al estudiar la acción de tutela interpuesta por diferentes comunidades negras que ancestralmente han habitado en las riberas del río Atrato (Chocó), pero que ante la contaminación de esta cuenca hidrográfica

han visto afectadas sus formas tradicionales de vida y sostenimiento, en la medida que han dejado de realizar actividades como la minería artesanal, la agricultura, la caza y la pesca para la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto, señalan los accionantes, ha implicado la amenaza y la vulneración de sus derechos a la vida, al agua, a la seguridad alimentaria, al ambiente sano, a la cultural y al territorio¹⁷³.

En este escenario, el alto tribunal indicó que los artículos constitucionales 7, 8, 79, 80, 330 y 55 transitorio, que reconocen la diversidad étnica y cultural, la protección de la patrimonio natural del país y la garantía del derecho al ambiente sano permiten definir los derechos bioculturales como las garantías de los grupos étnicos a administrar y ejercer tutela autónoma sobre sus territorios, de acuerdo con sus usos, leyes y costumbres, así como a desarrollar sus formas de vida basadas en la relación especial que tienen con la naturaleza. Estos derechos son entonces el reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la cultura de las comunidades étnicas, el ambiente y la biodiversidad. Dicha relación es interdependiente y no puede comprenderse de manera aislada, pues es la manifestación de la diversidad de formas de vida dentro de la naturaleza humana. En virtud de ello, se explica que la conservación de la diversidad biológica

171. MENA MOSQUERA. El derecho al conocimiento tradicional en las comunidades negras en Colombia: una discusión desde los derechos étnicos fundamentales. 2020.

172. SWIDERSKA. Banishing the biopirates: a new approach to protecting traditional knowledge. 2006.

173. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-622/16.

implica la preservación y salvaguarda de las culturas que interactuarán con ella¹⁷⁴.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional aclara que los derechos bioculturales no son nuevas prerrogativas para los grupos étnicos, sino que se trata de una categoría especial que unifica sus derechos a la cultura y a los recursos naturales a partir de una visión de integralidad e interrelación. Se trata de una

interpretación armónica de las disposiciones constitucionales sobre el vínculo inescindible entre la diversidad cultural y la natural; la ancestralidad y los planes propios de futuro; además de salvaguarda a la singularidad de las ontologías étnicas que se manifiestan en los múltiples modos de vida; la diversidad de prácticas, creencias y lenguajes, y los significados espirituales de la naturaleza¹⁷⁵.

2. TRATADOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LA DEFORESTACIÓN¹⁷⁶

Un tratado internacional es un “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional”¹⁷⁷. En materia ambiental, la regulación tiende a configurarse a través de tratados marco que establecen obligaciones generales y abiertas que posteriormente son desarrolladas y concretadas a través de protocolos o acuerdos que establecen obligaciones específicas y concretas. Los tratados ambientales también se caracterizan por su organización institucional, que por lo general está liderada por una conferencia de las partes, en la que las partes se reúnen con una determinada periodicidad para adoptar decisiones necesarias para la aplicación del tratado.

Los tratados son acuerdos de obligatorio cumplimiento, según lo establecido en el artículo 29 del Convenio de Viena¹⁷⁸, y contienen obligaciones aceptadas por los Estados que deben ser cumplidas de buena fe *pacta sunt servanda*.

En Colombia, los tratados internacionales son incorporados al ordenamiento jurídico a través de leyes aprobatorias de tratados (artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política), por lo que los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente tienen rango de ley en el derecho interno. La Corte Constitucional en la sentencia C-400 de 1998 acoge una teoría monista internacionalista en la que el derecho internacional

174. Ibid.

175. Ibid.

176. Elaborado por Kristine Perry. La autora agradece los aportes de Emma Schaechter-Santander y Heather Luedke

177. ONU. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (23 de mayo de 1969). art. 2.1.a.

178. Ibid., art. 29.



y el derecho interno conforman un sistema único, en el que la Constitución Política prima sobre la normatividad internacional, y resalta que se debe armonizar esa cláusula de primacía constitucional con los principios del derecho internacional¹⁷⁹. Ahora bien, los tratados ambientales, aun cuando están estrechamente vinculados a los derechos humanos, no pueden ser integrados al bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política, y así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-411 de 1992¹⁸⁰ al afirmar que los tratados ambientales “no pueden tener un carácter prevalente dentro del derecho nacional sino que complementan la protección constitucional del medio ambiente”¹⁸¹.

Entonces, de acuerdo con la posición asumida por la Corte Constitucional, Acevedo Aguirre¹⁸² afirma que los tratados internacionales ambientales tienen un carácter interpretativo toda vez que estos deben armonizar su interpretación de acuerdo con las disposiciones nacionales previo a colisionar con normas internas contradictorias. En ese sentido, es claro que los tratados internacionales ambientales tienen rango de ley y son útiles para interpretar la

normatividad ambiental nacional para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.

Este acápite se estudiará a partir de la sectorialidad como una de las características del derecho ambiental internacional, puesto que es un derecho que ha procurado regular aquellos sectores de la biosfera con problemas de degradación o especialmente vulnerables a ella con el fin de combatir problemáticas particulares¹⁸³. En ese sentido, para abordar la problemática de la deforestación podemos recurrir a tratados internacionales sobre bosques y la Amazonia, biodiversidad, cambio climático y derechos de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Asimismo, resultan relevantes los tratados que buscan la protección de grupos en situación de vulnerabilidad. A continuación se enlistan los tratados que consideramos relevantes relacionados con la deforestación.

2.1. La Amazonia y maderas tropicales

2.1.1. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) tiene como objetivo mejorar el desarrollo sostenible en la región amazónica¹⁸⁴. El TCA se firmó el 3 de julio de 1978, con Colombia como

179. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-400/98.

180. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-411/92.

181. GAFNER-ROJAS. Op. cit. p. 239.

182. ACEVEDO AGUIRRE. El derecho internacional ambiental en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: una relación indefinida. 2016.

183. GAFNER-ROJAS. Op. cit.

184. OTCA. ¿Quiénes somos? Op. cit.



signatario¹⁸⁵. En 1995, las partes decidieron crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) para facilitar los objetivos del TCA¹⁸⁶. Esto ha ampliado la OTCA hasta convertirla en un marco que promueve los objetivos económicos, políticos y medioambientales de la región. La visión de la OTCA incluye el desarrollo sostenible de la Amazonia, incluida la “protección y conservación de sus recursos”¹⁸⁷. Aunque no hace referencia externa a la deforestación, sus objetivos estratégicos incluyen la gestión armoniosa de los recursos de la Amazonia, una cantidad importante de los cuales no son solo árboles, sino también animales y plantas que se ven afectados por la deforestación¹⁸⁸. La OTCA también organiza debates sobre la deforestación y presenta mapas de la deforestación amazónica. El TCA fue incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 74 del 28 de diciembre de 1979.

2.1.2. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT)

El Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) tiene como objetivo aumentar, diversificar y promover la sostenibilidad del comercio internacional de maderas tropicales, en particular las procedentes de bosques

gestionados de forma sostenible y aprovechados legalmente¹⁸⁹. El CIMT fue adoptado inicialmente el 27 de enero de 2006 y entró en vigor el 7 de diciembre de 2011¹⁹⁰. Colombia ratificó el CIMT el 15 de marzo de 2013, y en el momento de la publicación del presente manual tiene un total de 75 partes¹⁹¹.

El CIMT creó la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), encargada de administrar y supervisar el convenio. La OIMT publica planes de acción estratégicos para varios años (el último es el de 2013-2018, que se prorrogó hasta 2021), en los que se esbozan iniciativas políticas y actividades de proyectos para los países miembros¹⁹². La OIMT elabora directrices políticas y normas que fomentan la gestión forestal sostenible, y las industrias y el comercio sostenibles de las maderas tropicales. La OIMT ayuda a los miembros a adaptar y aplicar esas directrices en sus contextos locales mediante proyectos y otras actividades. Además de recopilar, sintetizar y difundir información sobre la producción y el comercio de las maderas tropicales, la OIMT promueve también las cadenas de suministro sostenibles y se propone desarrollar la capacidad en materia de silvicultura tropical.

185. Ibid.

186. Ibid.

187. Ibid.

188. OTCA. Programa de diversidad biológica para la Región Amazónica es destacado en el Congreso Mundial de la Naturaleza UICN. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

189. ONU. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. (27 de enero de 2006). 2006.

190. OIMT. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

191. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter XIX. Commodities. 2006. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

192. OIMT. Plan de acción vigente. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

El CIMT fue incorporado en la legislación colombiana por la Ley 464 de 1998 relativa al Acuerdo de 1994 y la Ley 1458 del 29 de junio de 2011 relativa al Acuerdo de 2006.

2.2. Biodiversidad

Existen cuatro tratados internacionales en materia de biodiversidad que son de gran relevancia para la lucha contra la deforestación en el país.

2.2.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un acuerdo mundial sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica¹⁹³. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993¹⁹⁴. En el momento de la publicación del presente manual, hay 196 partes en el Convenio¹⁹⁵. Fue ratificado por Colombia el 28 de noviembre de 1994¹⁹⁶. La diversidad biológica, también llamada biodiversidad, es la variedad de la vida en el mundo o en un hábitat o ecosistema

particular¹⁹⁷. El Convenio establece objetivos y obligaciones generales para las partes y facilita la cooperación entre los miembros¹⁹⁸.

Los gobiernos estatales implementan programas de conservación y sostenibilidad, desarrollando estrategias nacionales¹⁹⁹. La Secretaría del Convenio ayuda a los gobiernos mediante el desarrollo de indicadores para medir las tendencias de la biodiversidad²⁰⁰. Uno de los principales programas temáticos del CDB es la biodiversidad forestal²⁰¹. A partir de las peticiones de las partes del convenio, la Secretaría del CDB está trabajando en estudios y talleres sobre la aplicación de programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+)²⁰². El Convenio ha sido enmendado dos veces, una en el 2000 con el Protocolo de Cartagena y la última en el 2010 con el Protocolo de Nagoya²⁰³.

193. NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica. Op. cit.

194. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter XXVII. Environment. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

195. Ibid.

196. Ibid.

197. NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica. Op. cit.

198. Ibid.

199. Ibid.

200. CDB. Indicators for the post-2020 Global Biodiversity Framework. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

201. CDB. Diversidad biológica forestal [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

202. CDB. REDD+ y beneficios para la diversidad biológica [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

203. CDB. Protocolos de los Convenios. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

El CDB fue incorporado en la legislación colombiana por la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994.

2.2.2. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (Convención del Patrimonio Mundial) se adoptó el 16 de noviembre de 1972 y entró en vigor el 15 de diciembre de 1975²⁰⁴; Colombia la ratificó el 24 de mayo de 1983. En el momento de la publicación del presente manual, hay 194 partes en la Convención. La Convención combina la conservación de la naturaleza con la preservación de los sitios culturales, definiendo los tipos de sitios que se pueden considerar para su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial, y también define las obligaciones de las partes relacionadas con la identificación, protección y preservación de los sitios y del patrimonio nacional.

La convención no menciona la deforestación explícitamente, pero anima a las partes a “integrar la protección del patrimonio cultural y natural en los programas de planeación regional, crear personal y servicios en sus sitios, realizar investigaciones científicas y técnicas de conservación y adoptar medidas que den a dicho patrimonio una función en la vida cotidiana de la comunidad”²⁰⁵.

Colombia tiene nueve bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial:

1. Puerto, murallas y conjunto de monumentos, Cartagena.
2. Parque Nacional de los Katíos.
3. Centro histórico de Santa Cruz de Mompox.
4. Parque Arqueológico Nacional de Tierradentro.
5. Parque Arqueológico de San Agustín.
6. Santuario de fauna y flora de Malpelo.
7. Paisaje cultural cafetero de Colombia.
8. Sistema vial andino Qhapaq Ñan.
9. Parque Nacional de Chiribiquete “La Maloca del Jaguar”²⁰⁶.

2.2.3. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

La misión de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es garantizar que el comercio internacional de especies de

204. UNESCO. Convención del Patrimonio Mundial. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

205. Ibid.

206. Ibid.

animales y plantas silvestres no amenace su supervivencia²⁰⁷. El tratado entró en vigor el 1 de julio de 1975 y fue ratificado por Colombia el 31 de agosto de 1981²⁰⁸. En el momento de la publicación del presente manual, la Convención cuenta con 184 partes²⁰⁹.

La Convención cuenta con un sistema de licencias para someter el comercio internacional de ciertas especies a controles específicos por los que las naciones autorizan toda importación, exportación, reexportación e introducción de dichas especies²¹⁰. Las partes deben designar una o varias autoridades administrativas nacionales encargadas de administrar un sistema de licencias que autorice todas las importaciones, exportaciones, reexportaciones e introducciones de especies que entren en el ámbito del Convenio²¹¹.

El Convenio delimita qué especies están sujetas a estos controles y las divide en tres categorías: (1) especies en peligro de extinción, (2) especies que pueden estar en peligro de extinción si no se controla el comercio, y (3) especies ya reguladas por una parte, si esta solicita la cooperación de otros miembros para controlar el comercio²¹².

Las partes se reúnen cada dos o tres años para revisar la aplicación del Convenio, examinando los avances y las propuestas²¹³. Aunque la deforestación no es el objetivo principal del Convenio, varias de las especies incluidas en la lista son especies vegetales afectadas por la deforestación, como la madera de alto valor²¹⁴. Gran parte de esta madera se encuentra en Sudamérica y ha sido cortada selectivamente durante cientos de años, lo que ha provocado una grave deforestación. La CITES está ampliando su papel en la prevención de la deforestación, incluyendo debates sobre la reducción de la deforestación en la conferencia de las partes en Panamá en noviembre de 2022.

La CITES fue incorporada en la legislación colombiana mediante la Ley 17 del 22 de enero de 1981.

2.2.4. Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres

La Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS) facilita la coordinación internacional con el objetivo de conservar los animales migratorios

207. ONU. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (3 de marzo de 1973).

208. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

209. Ibid.

210. ONU. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Op. cit.

211. Ibid.

212. Ibid.

213. CITES. Conferencia de las partes. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

214. ONU. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Op. cit.



y sus hábitats mediante fundamentos jurídicos²¹⁵. La CMS entró en vigor el 1 de noviembre de 1983²¹⁶. En el momento de la publicación del presente manual, la CMS cuenta con 133 partes²¹⁷. Colombia no ha ratificado la Convención pero es signataria de un memorando de entendimiento (MoU) sobre los tiburones desde el 10 de abril de 2013²¹⁸.

La CMS es una convención marco que permite la creación y aplicación de acuerdos internacionales²¹⁹. La Convención promueve la investigación relacionada con las especies migratorias, que protege las que figuran en el Apéndice I –especies migratorias en peligro de la Convención²²⁰. También facilita acuerdos que cubren las especies migratorias incluidas en el Apéndice II –especies migratorias con un estado de conservación desfavorable– (lo que significa que la especie o su hábitat están amenazados) o que se beneficiarían de la cooperación internacional²²¹.

A través de los acuerdos, que son tratados jurídicamente vinculantes, las partes se comprometen a designar una autoridad nacional para aplicar los términos y establecer mecanismos para llevar a cabo los objetivos del acuerdo y hacer un seguimiento de su eficacia²²². Cada uno de los siete acuerdos firmados hasta ahora protege a diferentes especies, desde los albatros hasta los gorilas, en sus hábitats naturales, al igual que los diecinueve MoU celebrados en el marco de la Convención²²³. Las partes también establecen un Consejo Científico que asesorará en cuestiones científicas²²⁴. La Convención no menciona la deforestación, aunque protege los hábitats de las especies migratorias, muchas de las cuales están amenazadas por la deforestación²²⁵.



215. ONU. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, (23 de junio de 1979). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

216. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Convention on the conservation of migratory species of wild animals. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

217. CMS. Partes y Estados del área de distribución [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

218. CMS. Colombia signs Sharks MOU. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

219. ONU. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. Op. cit.

220. Ibid.

221. Ibid.

222. CMS. Acuerdos. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

223. CMS. Memorandos de Entendimiento. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

224. Ibid.

225. Ibid.

2.2.5. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas

La Convención sobre los Humedales, conocida como convenio de Ramsar es un tratado intergubernamental que proporciona el marco para la conservación y el uso de los humedales y sus recursos²²⁶. Fue adoptado en 1971 y entró en vigor en 1975²²⁷. Colombia ratificó la Convención el 18 de octubre de 1998²²⁸. En el momento de la publicación del presente manual, Ramsar cuenta con 172 partes contratantes²²⁹. La Convención tiene tres pilares:

- (i) El primero tiene como objetivo el “uso racional de todos los humedales”, que se aplica a través de planes, políticas y legislación nacionales, así como de la educación pública.
- (ii) El segundo es la designación de humedales adecuados para la “Lista Ramsar” de Humedales de Importancia Internacional, que publica la Secretaría.

(iii) El tercero es la cooperación internacional para los humedales transfronterizos y las especies compartidas²³⁰.

La Conferencia de las partes se reúne cada tres años para promover políticas y directrices y avanzar en los objetivos del Convenio²³¹. La Convención no menciona explícitamente la deforestación, pero hay ecosistemas de bosques y humedales que se superponen y se enfrentan a la extinción debido a amenazas mutuas²³². Colombia alberga actualmente nueve sitios designados como Humedales de Importancia Internacional²³³. También es miembro de la Iniciativa Regional para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales Altoandinos (HAW)²³⁴, y de la Iniciativa Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de los Humedales de la Cuenca del Río Amazonas²³⁵. Estas iniciativas tienen como objetivo gestionar y/o restaurar los sitios Ramsar de sus respectivas zonas²³⁶.

Ramsar está codificada en la legislación colombiana por la Ley 357 del 21 de enero de 1997.

226. RAMSAR. La Convención sobre los Humedales y su misión. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

227. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

228. Ibid.

229. RAMSAR. Contracting Parties to the Ramsar Convention. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

230. RAMSAR. Introducing the Convention on Wetlands. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

231. Ibid.

232. ONU. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (2 de febrero de 1971).

233. RAMSAR. Colombia. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

234. RAMSAR. Regional Initiative for the Conservation and Wise Use of High Andean Wetlands (HAW) [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

235. RAMSAR. Regional Initiative for the conservation and sustainable use of wetlands in the Amazon River Basin [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

236. Ibid.

2.3. Cambio climático

2.3.1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un convenio destinado a combatir el cambio climático y estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero. La CMNUCC se adoptó en junio de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994²³⁷; Colombia la ratificó el 22 de marzo de 1995²³⁸. En el momento de la publicación del presente manual, hay 197 partes en la Convención. La CMNUCC tiene como objetivo estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero “a un nivel que impida interferencias antropogénicas (inducidas por el hombre) peligrosas en el sistema climático”²³⁹.

Los países industrializados, conocidos como países del Anexo I, se comprometen a proporcionar ayuda financiera a los países en desarrollo para que actúen contra el cambio climático mediante subvenciones y préstamos. Los países del Anexo I también deben informar periódicamente sobre las políticas de cambio climático, “incluidas las cuestiones regidas por el Protocolo de Kioto (para los países que lo han ratificado)” y presentar un

inventario anual de emisiones de gases de efecto invernadero²⁴⁰.

Los países no incluidos en el Anexo I, que en general son naciones en desarrollo, tienen la tarea de informar de manera más general sobre sus acciones para abordar el cambio climático y adaptarse a él. No están obligados a informar con tanta frecuencia como los países del Anexo I, y reciben financiación para elaborar los informes. Aunque la deforestación no se menciona explícitamente en el Marco, sí se menciona la reducción de las emisiones del sector forestal y el fomento de la gestión sostenible de las zonas boscosas.

La Convención fue incorporada en la legislación colombiana por medio de la Ley 164 del 27 de octubre de 1994. Colombia no hace parte de los países del Anexo I.

2.3.2. Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto hace operativa la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático²⁴¹. Entró en vigor el 16 de febrero de 2005, tras ser adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Kioto (Japón)²⁴². En el momento de la publicación del presente manual, el Protocolo

237. CMNUCC. Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

238. CMNUCC. Colombia. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

239. CMNUCC. Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Op. cit.

240. Ibid.

241. ONU. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (11 de diciembre de 1997). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

242. CMNUCC. Colombia. Op. cit.



de Kioto cuenta con 192 Partes²⁴³; Colombia lo ratificó el 30 de noviembre de 2001. Utiliza la misma estructura de anexos que la CMNUCC, y solo obliga a los países desarrollados a cumplir objetivos de reducción de emisiones²⁴⁴; para el primer quinquenio (2008-2012), los objetivos equivalían a una reducción media del 5% de las emisiones respecto a los niveles de 1990.²⁴⁵

El 8 de diciembre de 2012, se adoptó la Enmienda de Doha con el propósito de establecer un segundo periodo de compromiso, de 2013 a 2020. Durante el segundo período, las partes “se comprometieron a reducir las emisiones de GEI al menos un 18% por debajo de los niveles de 1990”²⁴⁶. Los objetivos de emisiones se controlan estrictamente en el marco del Protocolo de Kioto, entre otras cosas, mediante el mantenimiento de un registro internacional de transacciones, la presentación de inventarios

anuales de emisiones e informes nacionales y la instauración de un sistema de cumplimiento²⁴⁷. El Protocolo de Kioto también permite el desarrollo y el uso de tecnologías para aumentar la resistencia al cambio climático.²⁴⁸

El Protocolo especifica que los cambios netos en las emisiones de GEI debidos a cambios en las actividades forestales, incluida la deforestación, se incluyan en los compromisos de los países del Anexo I, señalando que las “emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de GEI asociadas a esas actividades [cambio de uso de la tierra y actividades forestales] se deberán notificar de manera transparente y verificable”²⁴⁹. Además, el Protocolo pide que se apliquen y desarrollen prácticas de manejo forestal sostenible²⁵⁰.

243. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter XXVII. Environment. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

244. ONU. Protocolo de Kioto. Op. cit.

245. Ibid.

246. CMNUCC. Colombia. Op. cit.

247. Ibid.

248. ONU. Protocolo de Kioto. Op. cit.

249. Ibid.

250. Ibid.

El artículo 12 del Protocolo de Kioto incorporó un mecanismo de flexibilización denominado **mecanismo de desarrollo limpio**, mediante el cual los países del Anexo I podían implementar proyectos de mitigación en países en desarrollo con el fin de obtener certificaciones de reducción de emisiones, las cuales podían ser utilizadas para el cumplimiento del compromiso de mitigación asumido en el artículo 3 del Protocolo.

En Colombia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 2734 del 29 de diciembre de 2010, “por la cual se adoptan los requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del país y se establece el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al mecanismo de desarrollo limpio”. Este mecanismo permitió el desarrollo de proyectos forestales para la reducción de gases de efecto invernadero en el país.

El Protocolo de Kioto se aplica en la legislación colombiana mediante la Ley 629 del 27 de diciembre de 2000.

2.3.3. Acuerdo de París

El Acuerdo de París tiene como objetivo limitar el calentamiento global a menos de dos °C, y preferiblemente a menos de 1,5 °C en comparación con los niveles preindustriales²⁵¹. El Acuerdo fue adoptado por 196 partes en París el 12 de diciembre de 2015 y entró en vigor el

4 de noviembre de 2016²⁵². En el momento de la publicación del presente manual, hay 194 partes²⁵³; Colombia ratificó el Acuerdo de París el 12 de julio de 2018²⁵⁴.

El Acuerdo de París funciona en ciclos de cinco años de compromisos de acción climática²⁵⁵. Las partes deben presentar sus planes de acción climática, conocidos como contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por las iniciales en inglés), que son obligatorios, y que

251. CMNUCC. ¿Qué es el Acuerdo de París? [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

252. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter XXVII. Environment. 7. d Paris Agreement. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

253. Ibid.

254. CMNUCC. Colombia. Op. cit.

255. ONU. Acuerdo de París. FCCC/CP/2015/L.9 (12 de diciembre de 2015). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

se presentaron por última vez en el 2020²⁵⁶. Las partes también pueden presentar estrategias de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo (LT-LEDS)²⁵⁷. Las LT-LEDS son a más largo plazo que las NDC, proporcionando un contexto para dichas NDC²⁵⁸.

Las **contribuciones nacionalmente determinadas** son los planes definidos por los Estados para la gestión del cambio climático. El artículo 4 del Acuerdo de París establece la obligación de preparar, comunicar y mantener NDC cada cinco años. No obstante, no dispone la exigencia de cumplir con las metas propuestas sino que únicamente se exige un nivel de progresión y ambición, por lo que se considera que las NDC no tienen carácter vinculante internacionalmente²⁵⁹.

Colombia presentó su primera NDC en 2015, en la que establecía una meta de reducción de emisiones del 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el 2030 y una meta del 30% condicionada al apoyo internacional.

En el 2020, Colombia presentó la NDC actualizada en la que se propuso la meta de reducción del 51% de los GEI respecto a la proyección de emisiones en 2030²⁶⁰, la reducción de las emisiones de carbono negro del 40% respecto al nivel de 2014, y la reducción de deforestación de bosque natural a 0 hectáreas/año neto a 2030.

La segunda NDC fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 2169 del 22 de diciembre de 2021, por lo que actualmente en Colombia las metas establecidas en las NDC, una vez son sometidas ante la CMNUCC, tienen carácter de ley. De esta manera, las NDC aun cuando no tienen carácter vinculante en el derecho internacional, en el ordenamiento jurídico colombiano sí tienen rango de ley y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

256. Ibid.

257. Ibid.

258. Ibid.

259. RAJAMANI y BRUNNÉE. The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement. *Journal of Environmental Law*. 2017, vol. 29, no. 3, p. 537-551.

260. GOBIERNO DE COLOMBIA. Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). 2020.

El Acuerdo de París también incluye un marco para el apoyo financiero, técnico y de creación de capacidades entre las partes, y especifica que los países desarrollados deben proporcionar ayuda financiera a los países más vulnerables o en desarrollo²⁶¹. A partir de 2024, los países informarán sobre las medidas que han tomado y sus progresos en materia de mitigación del cambio climático²⁶². Esta información sentará las bases para planes más ambiciosos en el futuro²⁶³. El Acuerdo de París exige enfoques políticos e incentivos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y aumentar la gestión sostenible²⁶⁴.

El Acuerdo de París fue incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 1844 de 2017.

En el marco de la COP 21 en 2015, Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido suscribieron la **Declaración Conjunta de Intención (DCI)** con el propósito de contribuir a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+). Para ello, se comprometieron a otorgar hasta cerca de 300 millones de dólares para lograr la meta de deforestación neta cero en la Amazonia a 2020 y detener la pérdida de bosque natural a 2030²⁶⁵.

Esta DCI fue refrendada en la COP 25 en 2019 acordando un pago de hasta 366 millones de dólares hasta 2025 para apoyar los esfuerzos de reducción de la deforestación y gestión sostenible de los bosques²⁶⁶.

El compromiso fue reiterado en el marco de la COP 27 de 2022, y Noruega y Alemania anunciaron un apoyo financiero adicional de 25 millones de dólares para apoyar el plan de emergencia de reducción de la deforestación en la Amazonía²⁶⁷.

261. ONU. Acuerdo de París. Op. cit.

262. CMNUCC. El Acuerdo de París. [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

263. Ibid.

264. ONU. Acuerdo de París. Op. cit.

265. COLOMBIA, ALEMANIA, NORUEGA Y REINO UNIDO. Press Release. Colombia, Germany, Norway and the UK announce groundbreaking partnership to protect Colombia's rainforest (30 de noviembre de 2015). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

266. COLOMBIA, ALEMANIA, NORUEGA Y REINO UNIDO. Joint Declaration of Intent (JDI) between the Governments of the Republic of Colombia, the Kingdom of Norway, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and on promoting sustainable development in Colombia (11 de diciembre de 2019). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

267. GOBIERNO DE REINO UNIDO. Press release Colombia receives support from Germany, Norway and the UK for implementing their ambitious plan to contain deforestation in the Colombian Amazon (9 de noviembre de 2022). [Consultado el 22 de noviembre de 2022].

2.4. Grupos en situación de vulnerabilidad

La deforestación y sus impactos ambientales y ecosistémicos afectan en mayor medida a algunos grupos en situación de vulnerabilidad, los cuales “han sido objeto de múltiples discriminaciones por razones históricas, sociales, económicas o culturales, lo que los ha marginado o excluido de derechos o beneficios que tiene el resto de la población”²⁶⁸.

En relación con estos grupos, se resaltan cuatro tratados que abordan los derechos de las comunidades étnicas, los pueblos indígenas y tribales, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes. Sobre el derecho a la participación de estas comunidades se profundizará en el capítulo V del presente Manual.

2.4.1. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (C169)

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (C169) es el principal convenio internacional vinculante relativo a los pueblos indígenas y tribales. Colombia lo ratificó el 7 de agosto

de 1991; el C169 tiene 24 partes contratantes. El Convenio no menciona la deforestación, pero sí los derechos culturales de las comunidades indígenas, algunas de las cuales viven en zonas rurales muy afectadas por la deforestación y verían su cultura afectada negativamente por la destrucción de su entorno.

El C169 se incorpora a la legislación colombiana mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991.

2.4.2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) es un tratado internacional por el que los miembros se comprometen a eliminar todas las formas de discriminación racial y a penalizar la incitación al odio y la pertenencia a organizaciones racistas²⁶⁹. Fue adoptada el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor el 4 de enero de 1969²⁷⁰. Colombia firmó el tratado el 23 de marzo de 1967 y lo ratificó el 2 de septiembre de 1981²⁷¹; hay 88 signatarios de la Convención y 182 partes²⁷².

268. MONGE NÚÑEZ y RODRÍGUEZ RESCIA. Acceso a la Justicia de Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con enfoque diferenciado. 2014.

269. ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965). [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

270. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. CHAPTER IV. HUMAN RIGHTS. 2. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

271. Ibid.

272. Ibid.



El tratado también autorizó al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), un grupo de expertos internacionales, para emitir análisis de informes y recomendaciones a cada parte²⁷³. Si una parte ha ratificado por separado el artículo 14 de la Convención, el CERD también puede considerar la información de los individuos que alegan haber sufrido daños como consecuencia de que una parte hay incumplido las obligaciones de la Convención²⁷⁴.

Si bien la ICERD no aborda la deforestación, sí tiene varios resultados que analizan el vínculo entre la discriminación racial y el cambio climático. Uno de esos resultados, su Lista de Cuestiones Previas a la Presentación de Informes de 2020, solicitó a Guyana que informara sobre “las medidas adoptadas para hacer frente a los efectos del cambio climático, la producción de petróleo y gas, y la deforestación causada por las actividades mineras que afectan a las comunidades indígenas, incluidas las mujeres”²⁷⁵.

2.4.3. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es un tratado internacional que promueve el avance de las mujeres y llama la atención sobre las desigualdades entre hombres y mujeres²⁷⁶. Se firmó el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981²⁷⁷. Colombia firmó el tratado el 17 de julio de 1980 y lo ratificó el 19 de enero de 1982²⁷⁸, por lo que es uno de los 99 signatarios y de las 189 partes.²⁷⁹

La Convención incluye una declaración internacional de derechos para las mujeres y aborda los derechos civiles y el estatus legal de las mujeres, los derechos reproductivos y el impacto de los factores culturales en las relaciones de género²⁸⁰. Las medidas que las

273. ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Op. cit.

274. Ibid.

275. CERD. Lista de cuestiones previas a la presentación de los informes periódicos 15 y 16 de Guyana (7 de diciembre de 2020), párr. 19.

276. ONU. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (18 de diciembre de 1979). [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

277. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter IV. Human Rights. [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

278. Ibid.

279. Ibid.

280. ONU. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Op. cit.

partes se comprometen a adoptar incluyen la incorporación de la igualdad de género en su sistema jurídico, la abolición de las leyes discriminatorias, la prohibición de la discriminación contra la mujer y la creación de tribunales o instituciones similares para garantizar la protección de la mujer contra la discriminación²⁸¹.

Aunque la Convención no menciona explícitamente la deforestación, la observación general 37 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aborda las formas en que muchas mujeres y niñas experimentan un mayor riesgo debido a los impactos del cambio climático²⁸².

2.4.4. Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce los derechos de los menores de 18 años²⁸³; se firmó el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990²⁸⁴. Colombia firmó la Convención el 26 de enero de 1990 y la ratificó el 28 de enero de 1991²⁸⁵.

La Convención determina los principios de no discriminación y del interés superior del niño²⁸⁶. De acuerdo con los objetivos de la Convención,

entre las medidas que deben adoptar los Estados se incluyen garantizar que los niños puedan sobrevivir y desarrollarse, que se mantengan con sus familias cuando sea posible, que puedan decir lo que piensan libremente y que se les respete, y que se les proteja de la violencia, entre otros derechos²⁸⁷.

Los artículos 6, 24, 27 y 31 suelen estar relacionados con cuestiones medioambientales. La Convención sobre los Derechos del Niño también se ha utilizado para promover el derecho a un medio ambiente sano y ayudar en la lucha contra el cambio climático.

2.5. Derechos de acceso en materia ambiental

Los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales se han desarrollado en dos tratados regionales: el Acuerdo de Escazú para América Latina y el Caribe y el Convenio de Aarhus para Europa. A continuación se describen brevemente ambos tratados, los cuales serán estudiados en el capítulo V.

281. Ibid.

282. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general 37 sobre las dimensiones de la reducción del riesgo de desastres relacionadas con el género en el contexto del cambio climático. (7 de febrero de 2018). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

283. ONU. Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989). [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

284. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter IV. Human Rights. [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

285. Ibid.

286. ONU. Convención sobre los Derechos del Niño. Op. cit.

287. Ibid.

2.5.1. Acuerdo de Escazú

Es un acuerdo regional entre países de América Latina y el Caribe relativo al acceso a la información, la participación pública y la justicia en materia ambiental²⁸⁸. El Acuerdo de Escazú garantiza que se proporcione orientación y asistencia al público para facilitar el ejercicio de su derecho de acceso a la información, y para reconocer y proteger a los defensores de los derechos humanos en materia ambiental²⁸⁹ (sobre este tema se profundizará en el capítulo V de este Manual Judicial).

El Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021, y la primera conferencia de las partes tuvo lugar en Santiago de Chile en abril de 2022²⁹⁰. Si bien Colombia participó en la redacción del Acuerdo, y lo firmó el 11 de diciembre de 2019²⁹¹, a la fecha de publicación del presente manual, el Acuerdo se encuentra en trámite de ratificación (la Ley 2273 del 5 de noviembre de 2022 aprobatoria del tratado fue sancionada por el presidente y se encuentra en el despacho de la Corte Constitucional para su control de constitucionalidad).

2.5.2. Convenio de Aarhus

También conocida como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en temas Ambientales, tiene como objetivo proteger el medio ambiente y establecer el derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho humano²⁹². Se firmó el 25 de junio de 1998 y entró en vigor el 30 de octubre de 2001²⁹³; en el momento de la publicación del presente manual, hay 39 signatarios y 47 partes²⁹⁴. La convención reconoce el papel que desempeña el acceso a la información para garantizar que las personas comprendan sus propios derechos, así como sus deberes para con las generaciones actuales y futuras²⁹⁵. Las partes se comprometen a aplicar una legislación y una reglamentación que promuevan la participación del público y el acceso a la información sobre asuntos medioambientales, incluso compartiendo su propia información²⁹⁶. También se comprometen a apoyar a las organizaciones y asociaciones que se esfuerzan por aumentar la protección del medio ambiente²⁹⁷.

288. CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (4 de marzo de 2018). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

289. Ibid.

290. CEPAL. El Acuerdo de Escazú entra en vigor en América Latina y el Caribe en el Día Internacional de la Madre Tierra. (22 de abril de 2021). [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. a

291. OBSERVATORIO DEL PRINCIPIO 10. Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental en América Latina y el Caribe. Países. [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

292. CEPE. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). (25 de junio de 1998). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

293. COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter XXVII. Environment. [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

294. Ibid.

295. CEPE. Convenio de Aarhus. Op. cit.

296. Ibid.

297. Ibid.

2.6. Otros

2.6.1. Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), una zona de libre comercio, se llamó originalmente Pacto Andino cuando fue fundada en 1969 por cinco países, entre ellos Colombia²⁹⁸. Que en la actualidad, sigue siendo uno de los cuatro miembros del bloque comercial, junto con Bolivia, Ecuador y Perú²⁹⁹. El pacto pasó a llamarse Comunidad Andina en 1996, y en 2001 el Pasaporte Andino comenzó a permitir a los ciudadanos de los miembros viajar entre los países sin necesidad de visado³⁰⁰. La Comunidad Andina ha firmado un Acuerdo Marco para una nueva zona de libre comercio entre ella y los Estados miembros de Mercosur, otro bloque comercial de América Latina³⁰¹. Ofrece oportunidades de negociación y colaboración en relación con importantes cuestiones regionales, como la protección de los bosques.

La CAN fue aprobada en la legislación colombiana por la Ley 8 del 14 de abril de 1973.

298. GOBIERNO DE INDIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Andean Community (CAN) (febrero de 2013). [Consultado el 30 de noviembre de 2022].

299. Ibid.

300. Ibid.

301. Ibid.



BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO AGUIRRE, A. M. El derecho internacional ambiental en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: una relación indefinida. Serie Documentos de Trabajo, 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.
- AGNU. Resolución 1803 (XVII). Soberanía permanente sobre los recursos naturales. A/RES/1803(XVII). (14 de diciembre de 1962). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/A_RES_1803_Recursos.pdf
- _____. Resolución 3281 (XXIX). Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. (12 de diciembre de 1974). New York: ONU, 1974 [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13216/S7500212_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- _____. Resolución 37/7. Carta Mundial de la Naturaleza. A/RES/37/7. (28 de octubre de 1982). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://digitallibrary.un.org/record/39295?ln=es>
- _____. Resolución 68/322. Informe del secretario general “La solidaridad intergeneracional y las necesidades de las generaciones futuras” A/68/322. (15 de agosto de 2013). New York: ONU, 2013.
- ALVARADO, J. El principio de precaución y la protección de la naturaleza. Análisis comparativo de derecho constitucional ambiental en el Estado colombiano y francés. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- AMAYA ARIAS, A. M. El principio de no regresión en el derecho ambiental. Madrid: Iustel, 2016.
- BROWN, W. Our rights and obligations to future generations for the environment. *American Journal of International Law*. 1990, vol. 84, 1, p. 198-207.
- CAFFERATA, N. Introducción al derecho ambiental. México D.F.: Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- CDB. Diversidad biológica forestal [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cbd.int/forest/>
- _____. Indicators for the post-2020 Global Biodiversity Framework. Information Document prepared for SBSTTA 24 by UNEP-WCMC in collaboration with the Biodiversity Indicators Partnership [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cbd.int/sbstta/sbstta-24/post2020-indicators-en.pdf>
- _____. Protocolos de los Convenios. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cbd.int/convention/protocols/>

- _____. REDD+ y beneficios para la diversidad biológica. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cbd.int/forest/redd-plus/>
- CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación [LC/TS 2021/221]. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2022.
- _____. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (LC/PUB. 2018/8/Rev. 1) [(4 de marzo de 2018). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf
- _____. El Acuerdo de Escazú entra en vigor en América Latina y el Caribe en el Día Internacional de la Madre Tierra (22 de abril de 2021). [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/acuerdo-escazu-entra-vigor-america-latina-caribe-dia-internacional-la-madre-tierra>
- CEPE. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). ECE/CEP/43. (25 de junio de 1998). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>
- CERD. Lista de cuestiones previas a la presentación de los informes periódicos 15 y 16 de Guyana CERD/C/GUY/QPR/15-16 (7 de diciembre de 2020). ONU, 2020.
- CIDH. Resolución 2/2021. Emergencia climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos (31 de diciembre de 2021). San José, Costa Rica: CIDH y Redesca, 2021.
- CITES. Conferencia de las partes. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://cites.org/eng/disc/cop.php>
- CMNUCC. ¿Qué es el Acuerdo de París? [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
- _____. Colombia. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/node/61039>
- _____. El Acuerdo de París. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>
- _____. Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>
- CMS. Acuerdos. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cms.int/es/cms-instruments/agreements>

- _____. Colombia Signs Sharks MOU. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cms.int/en/news/colombia-signs-sharks-mou>
- _____. Memorandos de Entendimiento. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cms.int/es/cms-instruments/mou>
- _____. Partes y Estados del área de distribución. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cms.int/es/parties-range-states>
- COLECCIÓN DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Chapter IV. Human Rights. 2. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en
- _____. Chapter IV. Human Rights. 8. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en
- _____. Chapter IV. Human Rights. 11. Convention on the Rights of the Child. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en
- _____. Chapter XIX. Commodities. 46. International Tropical Timber Agreement, 2006. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XIX-46&chapter=19&clang=_en
- _____. Chapter XXVII. Environment. 8. Convention on Biological Diversity. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8&chapter=27
- _____. Chapter XXVII. Environment. 7. a Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=_en
- _____. Chapter XXVII. Environment. 7. d Paris Agreement. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en
- _____. Chapter XXVII. Environment. 13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en
- _____. Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280105383>




- _____. Convention on the conservation of migratory species of wild animals. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=08000002800bc2fb>
- _____. Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280104c20>
- COLOMBIA, ALEMANIA, NORUEGA Y REINO UNIDO. Joint Declaration of Intent (JDI) between the Governments of the Republic of Colombia, the Kingdom of Norway, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and on promoting sustainable development in Colombia (11 de diciembre de 2019). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8ce0675a70744a2a96314adbea0a971/joint-declaration-of-intent-colombia-gnu-2019.pdf>
- COLOMBIA, ALEMANIA, NORUEGA Y REINO UNIDO. Press Release. Colombia, Germany, Norway and the UK announce groundbreaking partnership to protect Colombia's rainforest (30 de noviembre de 2015). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.biocarbonfund-isfl.org/sites/isfl/files/2020-04/Colombia-joint-press-release-COP21.pdf>
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones (22 de diciembre de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028/18 (2, mayo, 2018). M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2018.
- _____. Sentencia C-035/99 (27, enero, 1999). M.P. Antonio Barrera Carbonell. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1999.
- _____. Sentencia C-094/15 (10, marzo, 2015). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia C-196/94 (14, marzo, 2012). M.P. María Victoria Calle Correa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2012.



- _____. Sentencia C-284/15 (13, mayo, 2015). M.P. Mauricio González Cuervo. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia C-293/02 (23, abril, 2002). M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2002.
- _____. Sentencia C-400/98 (10, agosto, 1998). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1998.
- _____. Sentencia C-431/00 (12, abril, 2000). M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2000.
- _____. Sentencia C-449/15 (16, julio, 2015). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia C-519/94 (21, noviembre, 1994). M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1994.
- _____. Sentencia C-528/94 (24, noviembre, 1994). M.P. Fabio Morón Díaz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1994.
- _____. Sentencia C-671/01 (28, junio, 2001). M.P. Jaime Araujo Rentería. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2001.
- _____. Sentencia C-671/01 (28, junio, 2001). M.P. Jaime Araujo Rentería. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2001.
- _____. Sentencia C-703/10 (6, septiembre, 2010). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2010.
- _____. Sentencia C-988/04 (12, octubre, 2004). M.P. Humberto Sierra Porto. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2004.
- _____. Sentencia T-080/15 (20, febrero, 2015). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia T-325/17 (15, mayo, 2017). M.P. Aquiles Arrieta Gómez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2017.
- _____. Sentencia T-361/17 (30, mayo, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2017.
- _____. Sentencia T-411/92 (17, junio, 1992). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1992.
- _____. Sentencia T-411/92 (17, junio, 1992). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1992.

- _____. Sentencia T-445/16 (19, agosto, 2016). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2016.
- _____. Sentencia T-606/15 (21, septiembre, 2015). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia T-622/16 (10, noviembre, 2016). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2016.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018 (5, abril, 2018). M.P. Luis Armando Tolosa. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2018.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. Informe “Nuestro Futuro Común”. Naciones Unidas, 1987. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general 37 sobre las dimensiones de la reducción del riesgo de desastres relacionadas con el género en el contexto del cambio climático. CEDAW/C/GC/37. (7 de febrero de 2018). ONU, 2018. [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/069/01/PDF/N1806901.pdf?OpenElement>
- CORTE IDH. Opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. (15 de noviembre de 2017). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- DRESNER, S. The Principles of Sustainability. Londres: Earthscan Publications Ltd, 2002.
- DUPUY, P.-M y VIÑUALES, J. International Environmental Law. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. doi: 10.1017/9781108399821
- GAFNER-ROJAS, C. El derecho internacional ambiental y su reflejo en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.
- GARMENDIA, A., SALVADOR, A., CRESPO, C. y GARMENDIA, L. Evaluación de impacto ambiental. Madrid: Pearson Educación S.A., 2005.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). Bogotá: Comisión Intersectorial de Cambio Climático, 2020.



- GOBIERNO DE INDIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Andean Community (CAN) (febrero de 2013). [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. https://www.mea.gov.in/Portal/Foreign-Relation/Andean_Community_February.2013.pdf
 - GOBIERNO DE REINO UNIDO. Press release Colombia receives support from Germany, Norway and the UK for implementing their ambitious plan to contain deforestation in the Colombian Amazon (9 de noviembre de 2022). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.gov.uk/government/news/colombia-receives-support-from-germany-norway-and-the-uk-for-implementing-their-ambitious-plan-to-contain-deforestation-in-the-colombian-amazon>
 - GÓMEZ-REY, A., VARGAS-CHAVES, I. y RODRÍGUEZ, G. A. El desarrollo sostenible como política en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*. 2020, vol. 20, 38, p. 41-52. <https://doi.org/10.22518/jour.ccs/2020.1a02>
 - GÓMEZ, D. y GÓMEZ, M. T. *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2013.
 - GUZMÁN, L. F. Tasa retributiva: evolución y estado del arte en Colombia. En: GARCÍA, M. del P. (Ed.). *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 167-188.
 - JUSTE-RUIZ, J. L. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.
 - LÓPEZ-RAMÓN, F. *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Madrid: Colegio de España Bolonia, 1980.
 - LÓPEZ, I., ARRIAGA, A. y PARDO, M. La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada? *Revista Española de Sociología*. 2018, vol. 27, 1, p. 25-41. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.2>
 - LORA-KESIE, K. El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. *Revista Actualidad Jurídica*. 2011, ed. 3-4, p. 22-29.
 - MENA MOSQUERA, A. El derecho al conocimiento tradicional en las comunidades negras en Colombia: una discusión desde los derechos étnicos fundamentales (tesis de Doctorado en Derecho). Bogotá: Universidad del Rosario, 2020.
 - MONGE NÚÑEZ, G. y RODRÍGUEZ RESCIA, V. Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad. Manual general de litigio en el sistema interamericano con enfoque diferenciado. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2014. https://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/biblioteca/iidh/10_2014/6b47aa32-c417-400a-96ec-53aaa2411cfa.pdf
 - MUÑOZ-ÁVILA, L. y LOZANO-AMAYA, M. La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista Derecho del Estado*. 2021, 50, p. 165-200.
- 

- 🌿 NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica. (5 de junio de 1992). <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- 🌿 OBSERVATORIO DEL PRINCIPIO 10. Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental en América Latina y el Caribe. Países. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. <https://observatoriop10.cepal.org/en/treaties/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice-environmental>
- 🌿 OIMT. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.itto.int/es/council_committees/itta/
- 🌿 _____. Plan de acción vigente. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.itto.int/es/council_committees/action_plans/
- 🌿 ONU. Acuerdo de París. FCCC/CP/2015/L.9 (12 de diciembre de 2015). París: ONU, 2015. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>
- 🌿 _____. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. UN Doc A/CONF.39/27 (23 de mayo de 1969). Viena: ONU, 1969. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf
- 🌿 _____. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965). [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>
- 🌿 _____. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (2 de febrero de 1971). Ramsar: ONU, 1971. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_s.pdf
- 🌿 _____. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (3 de marzo de 1973). Washington: ONU, 1973. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://cites.org/sites/default/files/esp/disc/CITES-Convention-SP.pdf>
- 🌿 _____. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (23 de junio de 1979). Bonn: ONU, 1979. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.cms.int/sites/default/files/instrument/ConvTextS-paAug92.PDF>
- 🌿 _____. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (18 de diciembre de 1979). ONU, 1979. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
- 🌿 _____. Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989). ONU, 1989. [Consultado el 30 de noviembre de 2022]. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>



- _____. Convención sobre los Derechos del Niño. A/RES/44/25 (20 de noviembre de 1989). [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.unicef.org/es/convencion-de-rechos-nino/texto-convencion>
- _____. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. (27 de enero de 2006). Ginebra: 2006. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3363&no=1&disp=inline
- _____. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. TD/TIMBER. 3/ 12. (27 de enero de 2006). Ginebra: ONU, 2006. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3363&no=3&disp=inline
- _____. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/CONF. 151/26 (Vol. I). Rio de Janeiro: 1992.
- _____. Declaración sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. A/CONF. 48/14/Rev. 1. (16 de junio de 1972). Estocolmo: 1972. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>
- _____. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (11 de diciembre de 1997). Kioto: ONU, 1997. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- OTCA. ¿Quiénes somos? [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <http://otca.org/quienes-somos/>
- _____. Programa de Diversidad Biológica para la Región Amazónica es destacado en el Congreso Mundial de la Naturaleza UICN. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <http://otca.org/programa-de-diversidad-biologica-para-la-region-amazonica-es-destacado-en-el-congreso-mundial-de-la-naturaleza-de-uicn/>
- _____. Tratado de Cooperación Amazónica (3 de julio de 1978). Brasilia: 1978. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <http://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Base-Juridica-2003-2012.pdf>
- PEÑA-CHACÓN, M. El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Judicial*, 2012, 103.
- _____. Justicia ecológica del siglo XXI. En: *Derecho ambiental del siglo XXI*. San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2019. p. 347-373.
- RAJAMANI, L. y BRUNNÉE, J. The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement. *Journal of Environmental Law*. 2017, vol. 29, 3, p. 537-551. <https://academic.oup.com/jel/article/29/3/537/4318807>

- RAMSAR. Colombia. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.ramsar.org/es/humedal/colombia>
- _____. Contracting Parties to the Ramsar Convention. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_e.pdf
- _____. Introducing the Convention on Wetlands. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/introducing_ramsar_web_eng.pdf
- _____. La Convención sobre los Humedales y su misión. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-sobre-los-humedales-y-su-mision>
- _____. Regional Initiative for the conservation and sustainable use of wetlands in the Amazon River Basin [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://ramsar.org/sites/default/files/documents/library/amazon_river_basin_about_e.pdf
- _____. Regional Initiative for the Conservation and Wise Use of High Andean Wetlands (HAW) [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. https://ramsar.org/sites/default/files/americas_haw_en.pdf
- RIECHMANN, J. Tres principios básicos de justicia ambiental. *Revista internacional de filosofía política*. 2003, 21, p. 103-120.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C., RODRÍGUEZ-FRANCO, D. y DURÁN, H. La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo. Bogotá: Dejusticia, 2017.
- RODRÍGUEZ, G. A. y GONZÁLEZ, J. P. Naturaleza jurídica del “principio” de precaución: análisis de caso a partir de la contaminación electromagnética. *Revista Asuntos Económicos y administrativos*. 2014, 26, p. 466-478.
- RODRÍGUEZ, G. A. y MUÑOZ-ÁVILA, L. La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
- RODRÍGUEZ, G. A., GÓMEZ-REY, A. y MONROY, J. C. Licencias ambientales en Colombia. Bogotá: Foro Nacional Ambiental y Grupo Editorial Ibáñez, 2012.
- RODRÍGUEZ, G. A., SÁENZ-QUITIAN, A. y PÉREZ-AMAYA, N. Las sanciones propias: una oportunidad única para reconocer y reparar los impactos ambientales ocasionados durante el conflicto armado. En: ROJAS-BETANCOURTH, D. (Ed.). *La JEP vista por sus jueces (2020-2021)*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 2022. p. 259-294.
- RODRÍGUEZ, G. A. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: FNA y FESCOL, 2022. 571 p. ISBN 978-958-8677-52-1. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2022/05/FUNDAMENTOSDERECHOAMBIENTALCOLOMBIANO.pdf>

- _____. Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Bogotá: Fescol y FNA, 2021.
- _____. Los principios de Río de Janeiro y su incorporación en la gestión y la legislación ambiental en Colombia. En: *Los Principios del Derecho y la Gestión Ambiental en Colombia*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2020. p. 17-70.
- _____. Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia. En: *Justicia Ambiental en Colombia: Una mirada desde el acceso a la información y a la participación*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018. p. 29-56.
- SWIDERSKA, K. Banishing the Biopirates: a New Approach to Protecting Traditional Knowledge. *Gatekeeper series (129)*. London: International Institute for Environment and Development, 2006.
- UNESCO. Convención del Patrimonio Mundial. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://whc.unesco.org/en/convention/>
- _____. Convención del Patrimonio Mundial. Colombia. [Consultado el 22 de noviembre de 2022]. <https://whc.unesco.org/en/states-parties/co>
- VALENZUELA, R. El que contamina, paga. *Revista de la CEPAL*. 1991, 45, p. 77-88.
- VALVERDE, M. Principios generales de derecho internacional del medio ambiente. *ILSA Journal of International & Comparative Law*. 1996, Vol. 3, 1, p. 415-432.
- VARGAS-CHAVES, I. De la proactividad a la prevención ambiental: análisis del impacto del uso del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito. En: RODRÍGUEZ, G. A. y VARGAS-CHAVES, I. (Comp.). *La prevención en materia ambiental. Tendencias actuales: Material de estudio*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016. p. 1-40.
- _____. Una crítica al principio de precaución desde las tensiones sobre su legitimidad y vinculatoriedad. En: RODRÍGUEZ, G. A. y VARGAS-CHAVES, I (Eds.). *Principio de Precaución: desafíos y escenarios de debate*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario – Temis, 2017. p. 36- 67.





RÉGIMEN JURÍDICO Y DE POLÍTICA DE LOS RECURSOS FORESTALES



Objetivo general

Conocer el régimen jurídico y el marco de política que regula la actividad forestal en el país.

Objetivos específicos

- Apropiar elementos para una adecuada aplicación de la normativa forestal en materia de conservación y uso sostenible de los recursos forestales.
- Comprender la diferencia de régimen jurídico que existe en relación con el uso sostenible de los bosques naturales y el régimen de las plantaciones forestales.
- Reconocer los principales instrumentos jurídicos aplicables al sector forestal y otros sectores relacionados.

INTRODUCCIÓN³⁰²

Como se vio en el primer capítulo, la importancia de los bosques y los recursos forestales radica en el gran número de servicios ecosistémicos que prestan, pues aprovisionan de productos maderables y no maderables a la población, realizan funciones de regulación climática y ciclo hídrico, y albergan una gran biodiversidad³⁰³.

Por esta razón, con el fin de una adecuada gestión forestal en el país, este capítulo del presente manual judicial tiene por objeto presentar las generalidades del régimen jurídico y el marco de política forestal colombiano, con énfasis en el uso, manejo y conservación de los bosques naturales. Sin embargo, también se incluirán algunas referencias a las plantaciones forestales, a fin de diferenciar su régimen legal.

Cada sección de este capítulo responde a una serie de preguntas específicas tendientes a orientar sobre la identificación del marco normativo y de política ambiental aplicable a las diferentes actividades relacionadas con el uso, aprovechamiento y protección de los recursos forestales.

302. Elaborado por Ángela María Amaya Arias, Gloria Amparo Rodríguez, Camilo Ortega.

303. FAO y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. El estado de los bosques en el mundo. Los bosques, la biodiversidad y las personas. Roma: FAO, 2020.



Ahora bien, tratándose del marco normativo, la legislación en materia forestal es muy diversa. Existe una amplia gama de textos normativos dispersos en el ordenamiento, lo cual dificulta su entendimiento y, por ende, una aplicación integral de los mismos. Por ejemplo, es necesario tener en cuenta que hay una doble visión de los recursos forestales, las cuales son complementarias y no excluyentes. De un lado, la relativa al uso y manejo sostenible; esta visión implica que los recursos forestales (tanto de bosque natural como de cultivo forestal) requieren ser usados de manera sostenible. En el caso de los bosques naturales, el aprovechamiento de los recursos maderables y no maderables debe garantizar siempre la renovabilidad de los recursos. Y de otro lado, la visión de conservación. Como se ha visto,

los bosques naturales son fundamentales para el desarrollo no solo de los ecosistemas sino de las actividades humanas, por lo que deben articularse políticas encaminadas a su conservación, preservación y uso sostenible.

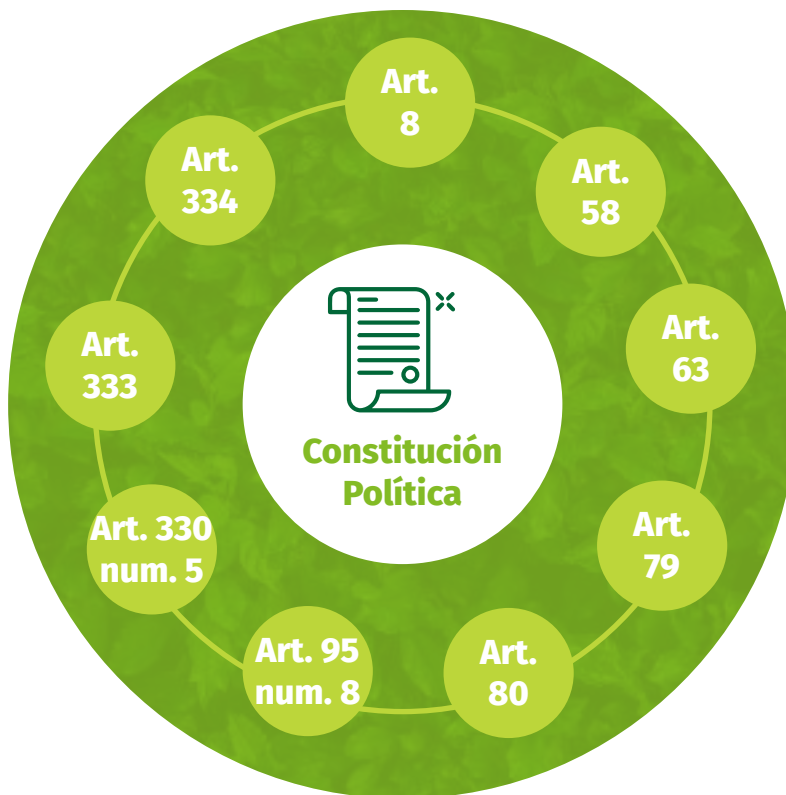
Es por esto que este capítulo busca dar claridad sobre los diferentes aspectos legales y de política existentes en materia forestal, en aras de lograr una adecuada aplicación de la normativa que propende por su regulación y aprovechamiento sostenible. El contenido del presente capítulo se encuentra fundamentado principalmente en el libro *Régimen jurídico-ambiental de los recursos forestales en Colombia* de Ángela María Amaya Arias³⁰⁴.

304. AMAYA ARIAS. Régimen jurídico ambiental de los recursos forestales en Colombia. 2020.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La Constitución Política como norma fundamental que establece el marco para el ordenamiento jurídico, incluye una serie de disposiciones que constituyen la base para la aplicación del derecho ambiental en el país. A continuación se señalan algunas de ellas.

Figura 3.1. ¿Qué disposiciones constitucionales fundamentan la protección y el uso sostenible de los recursos forestales?



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.1. Disposiciones constitucionales

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
Artículo 8: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.	Los bosques hacen parte de las riquezas de la nación, son soporte de la diversidad biológica y étnica y de la oferta ambiental, por lo que son un recurso estratégico que debe ser protegido por el Estado y por las personas.	En las sentencias T-622 de 2016 ³⁰⁵ y C-041 de 2017 ³⁰⁶ se resalta la relevancia constitucional de la protección de los bosques, la cual constituye un imperativo para los Estados y la comunidad.

305. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-622/16.

306. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-041/17.

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
<p>Artículo 58: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.</p>	<p>La propiedad no es un derecho absoluto, sino que por mandato constitucional está sujeta a varias restricciones, por ejemplo de índole ambiental. En virtud de la función ecológica de la propiedad, las reglas de protección y conservación de recursos naturales establecidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables se aplican a los bosques naturales que se encuentran en propiedad pública y privada.</p>	<p>De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2007³⁰⁷, se busca mediante la función ecológica de la propiedad, limitar el “uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano”.</p> <p>Otras sentencias relevantes: C-423 de 1994, C-126 de 1998, C-1172 de 2004.</p>
<p>Artículo 63: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.</p>	<p>Se debe tener en consideración que un gran número de los recursos forestales se ubican en zonas que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.</p>	<p>“La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79) se mantengan incólumes e intangibles y, por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste”. C-189 de 2006³⁰⁸.</p>

307. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760/07.

308. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189/06.

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
<p>Artículo 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.</p>	<p>La protección de los recursos forestales es esencial, pues tiene una relación directa e interdependiente con la garantía de los derechos a la vida y a la salud.</p>	<p>De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia T-536 de 1992 “El ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho constitucional fundamental, pues su violación atenta directamente contra la perpetuación de la especie humana y, en consecuencia, con el derecho más fundamental del hombre: la vida”³⁰⁹.</p>
<p>Artículo 80: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.</p>	<p>El Estado dictará los lineamientos para el aprovechamiento de los recursos naturales y forestales garantizando su protección a fin de satisfacer necesidades presentes, pero sin comprometer su renovabilidad, para que generaciones futuras también se beneficien de estos. Por tal razón, el Estado se encuentra facultado para imponer sanciones legales a quien los deteriore que, para el caso ambiental, puede tratarse de penales o administrativas.</p>	<p>El principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales buscan armonizar el derecho al desarrollo económico de la Nación con la protección al ambiente. Lo establecido en el artículo 80 de la Carta es la expresión del principio de solidaridad intergeneracional, que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. En ese sentido la Corte Constitucional sostuvo que, “el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva”. Sentencias C-058 de 1994³¹⁰ y C-094 de 2015³¹¹.</p>

309. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-536/92

310. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-058/94.

311. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-094/15.

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
<p>Artículo 95 numeral 8: “Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.</p>	<p>El ejercicio de los derechos y libertades que gozan todos los colombianos implica necesariamente responsabilidades, una de las cuales es la protección de los recursos naturales y forestales, de forma que se busque la conservación de un medio ambiente sano y la forma en la cual los recursos forestales sean aprovechados.</p>	<p>La protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8°, 79 y 95 de la Carta Superior, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada “Constitución Ecológica” y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes. Sentencia C-032 de 2019³¹².</p>
<p>Artículo 330 numeral 5: “(...) los territorios indígenas ejercerán las siguientes funciones: (...) Velar por la preservación de los recursos naturales”.</p>	<p>Teniendo en cuenta que gran parte de los recursos naturales de nuestro país se encuentran en los territorios indígenas, es importante que estas comunidades velen por su conservación y preservación.</p>	<p>La Corte Constitucional en la sentencia T-001 de 2019³¹³, reconoció el derecho que tienen los resguardos indígenas para suscribir convenios interadministrativos con entidades públicas para, entre otros, el cumplimiento de sus funciones dentro de las que se encuentran la preservación de los recursos naturales.</p>

312. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-032/19.

313. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-001/19.

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
<p>Artículo 333: “La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.</p>	<p>Si bien la actividad económica y la iniciativa privada son libres, la ley podrá limitar su desarrollo por motivos ambientales, en el caso que nos ocupa, buscando la conservación o protección de los bosques del país.</p>	<p>En los términos del artículo 333, las libertades económicas no son absolutas. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica “cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales. Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad; la Corte ha precisado que las libertades económicas pueden ser limitadas. Sentencia C-263 de 2011³¹⁴.</p>



314. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-263/11.

Artículo	Importancia	Corte Constitucional
<p>Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.</p>	<p>El Estado se encuentra facultado para intervenir en la explotación de los recursos naturales y otros bienes y servicios públicos y privados, determinando con ello el rumbo de la economía del país, pero bajo parámetros que propicien la preservación de un medio ambiente sano.</p>	<p>Este artículo autoriza al Estado “a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad”. Sentencia C-259 de 2016³¹⁵.</p>

Fuente: elaboración propia.

¿Qué se entiende por Constitución Ecológica?

Según la Sentencia C-431 de 2000³¹⁶ se entiende por este concepto un “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

Adicionalmente, la T-760 de 2007³¹⁷ establece que la Constitución Ecológica tiene una triple dimensión: (i) protección del medio ambiente como principio que irradia todo el ordenamiento jurídico (el Estado está obligado a su protección); (ii) derecho de las personas a gozar de un medio ambiente sano; (iii) obligaciones tanto para las autoridades como para los particulares.

315. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-259/16.

316. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431/00.

317. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760/07.

2. NORMAS BÁSICAS DEL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

Figura 3.2. Normas básicas del Derecho Ambiental Colombiano



Fuente: elaboración propia.

2.1. Decreto Ley 2811 de 1974

Se trata del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este establece de manera general que los recursos naturales son de la Nación, contiene normas sobre el manejo y uso de los mismos, y determina cuáles son las formas en que pueden ser adquiridos: por ministerio de la ley, permisos, concesiones, asociación. **En materia forestal, se destaca porque contiene las normas relativas a las áreas de reserva**

forestal, y las normas originarias sobre uso de los recursos forestales y de la flora silvestre.

2.2. Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993, principalmente (i) crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), (ii) reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, (iii) se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Adicionalmente, delimita cuál es la jerarquía institucional en materia ambiental. También introduce el concepto de tasas ambientales de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible. **En materia forestal, establece las competencias para otorgar los permisos y las autorizaciones para el uso de los recursos forestales (ver el capítulo IV sobre institucionalidad y competencias en el sector forestal).**

2.3 Decreto Único 1076 de 2015

El Decreto 1076 de 2015 es el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es una compilación de normas que busca unificar en un solo cuerpo todos los decretos reglamentarios en materia ambiental.

Lo anterior tiene como fin último “acercar las normas reglamentarias al ciudadano en general, con el fin de que en un solo cuerpo normativo se incorporaran todas las disposiciones de esa índole y le permitieran identificar dónde ubicar la regulación ambiental y en general sectorial”.



En materia forestal se destacan los siguientes decretos compilados:

Decreto	Tema
Decreto 1791 de 1996	Uso y aprovechamiento de bosques naturales
Decreto 2372 de 2010	Áreas protegidas
Decreto 1532 de 2019	Plantaciones forestales sector ambiental
Decreto 690 de 2021	Flora silvestre y productos forestales no maderables

2.4. Ley 1333 de 2009

La Ley 1333 establece que el Estado, en cabeza de las autoridades ambientales, posee la titularidad del poder sancionatorio administrativo en materia ambiental y, en consecuencia, establece el procedimiento sancionatorio ambiental.

Las infracciones ambientales son (artículo 5 Ley 1333 de 2009):

- (i) Toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales.
 - (ii) La comisión de un daño al medio ambiente. Para este punto se deben cumplir las mismas condiciones para la configuración de la responsabilidad civil extracontractual establecidas por el Código Civil (daño, hecho generador con culpa y dolo; y el vínculo causal entre los dos).
- Se debe tener en cuenta que en las infracciones ambientales, de acuerdo con el parágrafo 1 de este artículo, se presume la

culpa o dolo del infractor. Al respecto, es necesario considerar lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010, en el entendido de que la responsabilidad en material ambiental no ha sido desprendida de su carácter subjetivo y, por ello, las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta³¹⁸.

Tabla 3.2. Medidas preventivas y sanciones administrativas Ley 1333 de 2009

Medidas preventivas	Sanciones administrativas ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación escrita. • Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. • Retención preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres. • Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental, o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio. 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro. 4. Demolición de obra a costa del infractor. 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. 6. Restitución de especímenes de fauna y flora silvestres. 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 1333 de 2009.

318. “7.10. La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009- son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-.

Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (art. 22, Ley 1333).

No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales” (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/10).

3. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LOS RECURSOS FORESTALES

Los conceptos jurídicos propios del sector forestal están dispersos en diferentes normas, pero todos constituyen el marco normativo aplicable al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos forestales.

Figura 3.3 Conceptos forestales básicos



Fuente: elaboración propia.



3.1. Recurso forestal

Los recursos forestales pueden definirse de manera general como aquellos elementos bióticos o abióticos que provienen de los bosques. También se asimila a un **producto forestal**, definido como el “bien obtenido de la transformación de especímenes de flora, o derivado de los productos forestales primarios maderables y no maderables, provenientes del aprovechamiento de bosque natural y de plantaciones forestales, cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, arreglos silvícolas de carácter protector y protector-productor, árboles aislados y arbolado urbano” (Resolución 1971 de 2019).

Productos forestales maderables

Es la madera que se obtiene del aprovechamiento de especies forestales leñosas, así como de los productos y derivados que se obtengan de su transformación. se diferencian entre rollizos y aserrados (artículo 2.2.1.1.1.1, DUR 1076 de 2015).

Productos forestales no maderables

Bienes de origen biológico distintos de la madera y la fauna, que se obtienen de las variadas formas de vida de la flora silvestre, incluidos los hongos, y que hacen parte de los ecosistemas naturales (artículo 2.2.1.1.1.1, DUR 1076 de 2015).



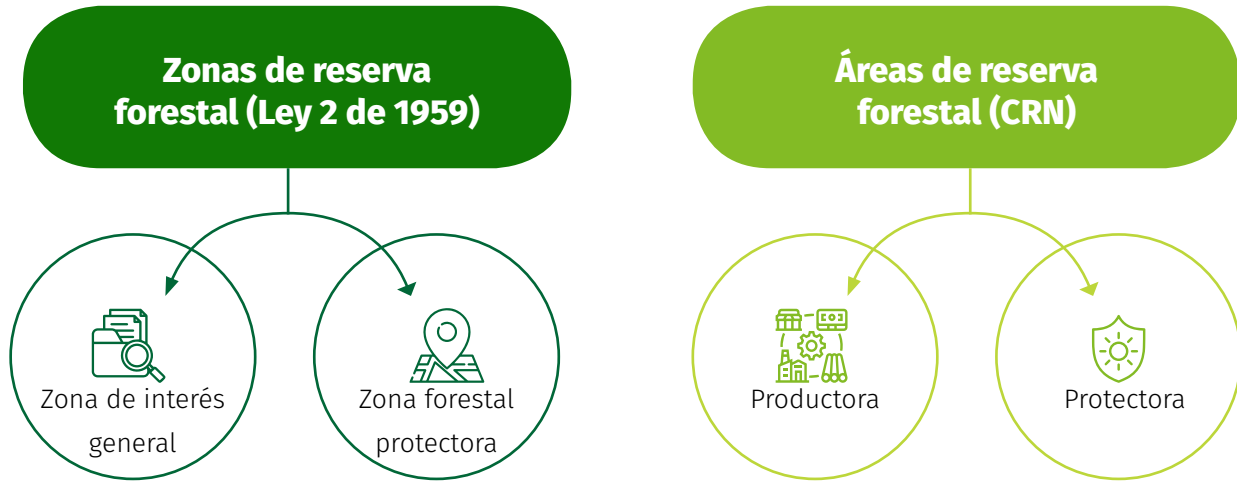
3.2. Áreas y reservas forestales

Comprenden: (i) las zonas de reserva forestal (delimitadas en el país por medio de la Ley 2 de 1959, que creó siete zonas de reserva forestal en el país)³¹⁹; (ii) las áreas de reserva forestal, creadas por el Decreto Ley 2811 de

1974 y otras normas sucesivas. **Estas áreas son determinantes para identificar en qué zonas del territorio nacional es permitido realizar actividades forestales, ya sea de carácter protector o productor.**

319. 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, Zona de Reserva Forestal de la Amazonía.

Figura 3.4 Áreas y reservas forestales



Fuente: elaboración propia.

3.3. Bosque natural

Definido por la Ley 1931 de 2018 como “tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima de dosel del 30%, una altura mínima de dosel (*in situ*) de 5 metros al momento de su identificación y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma y árboles sembrados para la producción agropecuaria.”

3.4. Plantación forestal

Es aquel bosque establecido por intervención directa del hombre. El artículo 230 del Código de Recursos Naturales lo define como “el bosque originado por la reforestación”.

Las plantaciones forestales pueden ser de diferente tipo, de acuerdo con su finalidad: (i) protectoras, (ii) productoras (se asimilan a cultivos forestales con fines comerciales) y (iii) productoras-protectoras.

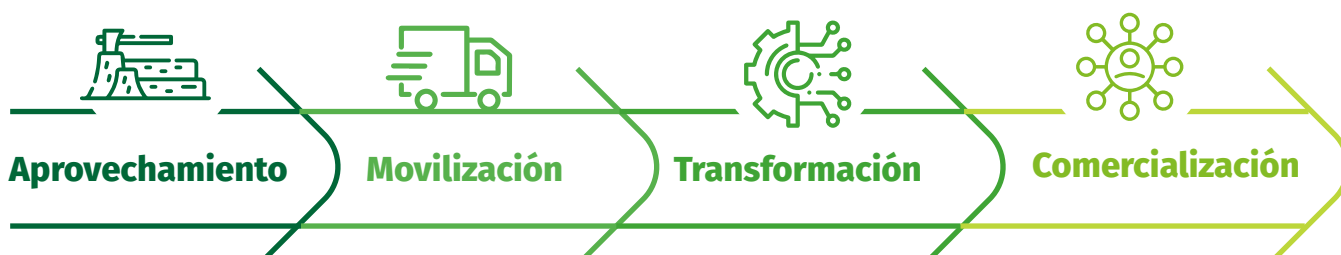
3.5. Cultivo forestal con fines comerciales

Siembra o plantación de especies arbóreas forestales realizada por la mano del hombre, para la obtención y comercialización de productos maderables, con densidad de siembra uniforme e individuos coetáneos. Son sinónimos de plantaciones forestales con fines comerciales (art. 2.3.3.2 DUR del Sector Agricultura y Desarrollo Rural 1071 de 2015).

3.6. Cadena forestal

Es el conjunto de actividades necesarias para la producción y transformación de los recursos forestales. Está constituida por el aprovechamiento, la movilización, la transformación y la comercialización de los productos forestales, ya sean maderables o no maderables. Hacen parte de esta cadena todas las empresas forestales³²⁰ que intervengan en el ciclo del recurso forestal.

Figura 3.5 Cadena forestal



Fuente: elaboración propia.

3.7. Reforestación, forestación y aforestación

En el ordenamiento jurídico colombiano, la definición de reforestación se encuentra en el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.1.1.1 y en el Código de Recursos Naturales, artículo 229. Se define como el establecimiento artificial de árboles para formar bosques. Este no implica un cambio en el uso de la tierra.

En relación con la forestación y la aforestación, si bien no hay definición normativa, es importante establecer su alcance. La forestación es el establecimiento de bosques mediante plantación o siembra delimitada pero, a diferencia de la reforestación, se realiza en una tierra que no había sido previamente calificada como bosque. Por otro lado, la aforestación implica la conversión a bosque por acción del hombre de una tierra que no ha sido forestal históricamente (al menos 50 años).

320. Empresas forestales: son aquellas que “realizan actividades de plantación, manejo, aprovechamiento, transformación o comercialización de productos primarios o secundarios provenientes del aprovechamiento de bosque natural y de plantaciones forestales, cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, arreglos silvícolas de carácter protector y protector-productor, árboles aislados y arbolado urbano” (COLOMBIA. MINAMBIENTE. Resolución 1971, art. 3).

4. NORMAS SOBRE RESERVAS FORESTALES Y ÁREAS PROTEGIDAS. PROTECCIÓN Y USOS Y ACTIVIDADES PERMITIDAS

Es importante conocer y diferenciar las reservas forestales de las áreas protegidas. Aunque comparten elementos en común, al implicar restricciones para el desarrollo de actividades económicas; no se puede generalizar. Cada una de estas figuras tiene un nivel de restricción diferente e instrumentos administrativos (planes de manejo, zonificaciones, etc.) que determinan qué se puede hacer o no en cada uno de estos espacios.

4.1. Reservas forestales y su régimen de uso

4.1.1. Zonas de reserva forestal

Los términos de zona o área de reserva forestal son similares, pero se refieren a espacios con regímenes jurídicos diferenciados. Las zonas de reserva forestal fueron delimitadas en el país por medio de la Ley 2 de 1959, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Por medio de diferentes resoluciones, se dio su ordenación, zonificación y manejo. En cada zona de reserva forestal se establecieron a su vez tres clases:

Zona tipo A: garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

Zona tipo B: se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Zona tipo C: por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales³²¹.

321. MINAMBIENTE. Lineamientos y guía para la Ordenación Forestal en Colombia. 2020.

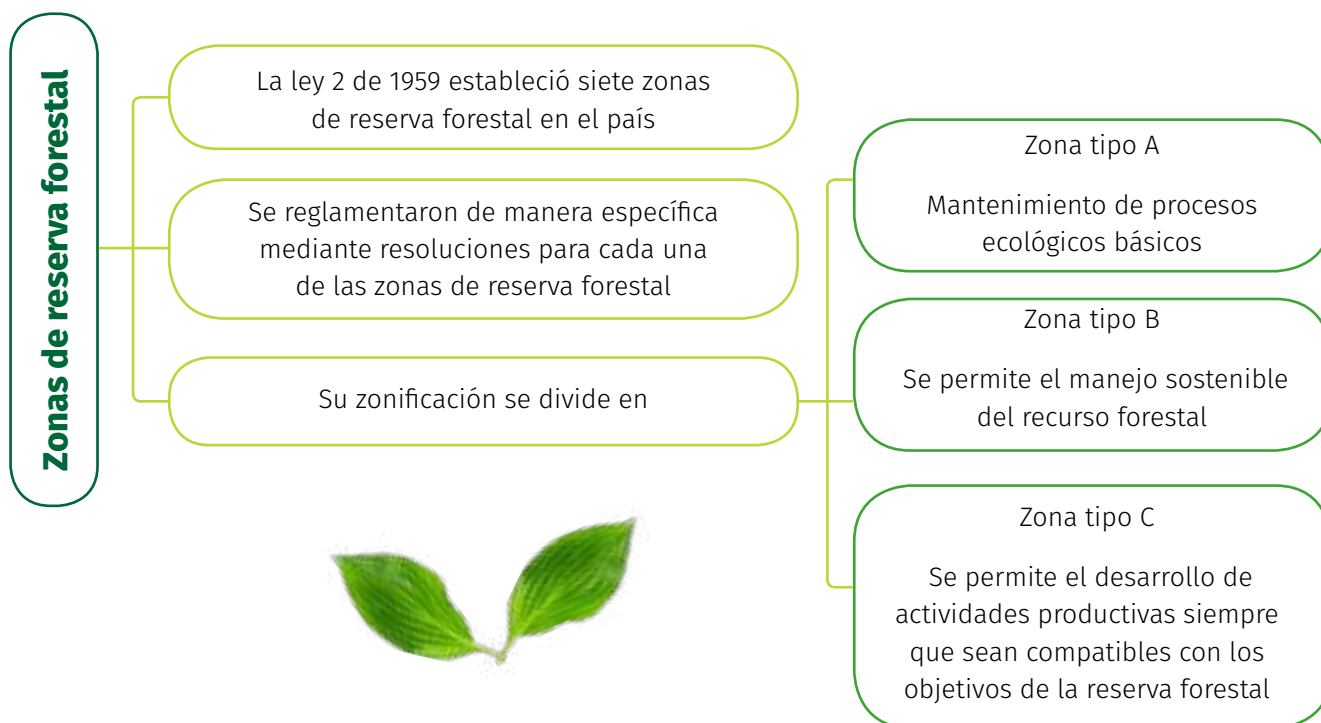
A continuación, se enumeran las resoluciones que establecieron la zonificación para cada una de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959.

Tabla 3.3. Resoluciones de zonas de reserva forestal

Reserva forestal	Resolución de zonificación
Zona de Reserva Forestal del Pacífico	Resolución 1926 de 2013
Zona de Reserva Forestal Central	Resolución 1922 de 2013
Zonas de Reserva Forestal del Río Magdalena	Resolución 1924 de 2013
Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta	Resolución 1276 de 2014
Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones	Resolución 1923 de 2013
Zona de Reserva Forestal del Cocuy	Resolución 1275 de 2014
Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés)	Resolución 1277 de 2014
Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (Caquetá, Guaviare, Huila)	Resolución 1925 diciembre de 2013

Fuente: elaboración propia.

Figura 3.6. Clasificación zonas de reserva forestal



Fuente: elaboración propia con base en MinAmbiente³²².

322. MINAMBIENTE. Reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959. [Consultado el 3 de octubre de 2022].

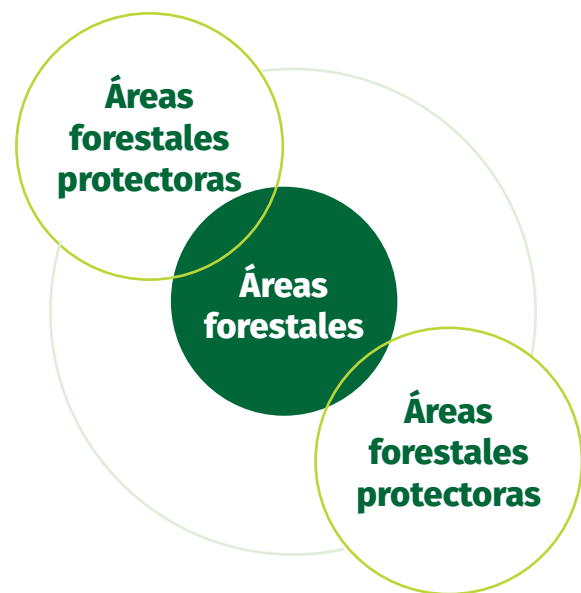


4.1.2. Áreas forestales

Por otro lado, según el artículo 202 del Código de Recursos Naturales, las áreas forestales establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 hacen referencia a “suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen”. De acuerdo con la precitada norma, las áreas forestales se pueden subdividir en: (i) áreas forestales productoras, (ii) áreas forestales protectoras y (iii) áreas forestales productoras-protectoras. Valga precisar que estas últimas, en la actualidad, desaparecieron del ordenamiento, al establecerse en el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, únicamente las dos primeras.

Las productoras, de acuerdo con el artículo 203 del Código de Recursos Naturales, son zonas que deben ser conservadas con bosques para obtener productos forestales. Por otro lado, según el artículo 204, en las protectoras únicamente se permite la obtención de frutos secundarios del bosque, puesto que deberán ser conservadas con bosques naturales o artificiales permanentemente, con el fin de proteger los recursos naturales³²³.

Figura 3.7. Áreas forestales



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, las figuras de áreas forestales y zonas de reserva forestal parecían tener regímenes jurídicos completamente diferenciados. No obstante, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976 (hoy artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto 1076 de 2015) estableció posteriormente una equivalencia al determinar que las zonas de reserva forestal son áreas de reserva forestal, y en este sentido:

323. Ibid., art. 204.

Se puede afirmar que las áreas y las zonas de reserva forestal son figuras equivalentes. Podría decirse que esta norma unificó la terminología y que actualmente área y zona son términos equivalentes que se usan indistintamente, como se puede observar en la práctica jurídica ambiental cotidiana.

Ahora bien, como se puede evidenciar, las diferencias están en el régimen de manejo, uso restricciones y actividades permitidas en cada una de estas figuras³²⁴.

4.2. Relación entre las áreas protegidas y las zonas o áreas de reserva forestal

Al respecto, se debe tener en cuenta que según el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 solamente las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y, por ende, hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (creado mediante el Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015).

Lo anterior implica que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales se diferencian de las áreas de reserva forestal productoras y de las reservas forestales (Ley 2 de 1959), ya que las áreas de reserva forestal productora y las reservas de la Ley 2 de 1959 no son



consideradas como áreas protegidas. Ahora bien, esto no quiere decir que dichas áreas no se encuentren bajo una figura que permita su manejo adecuado y sostenible.

4.3. Otras figuras de protección *in situ* de la biodiversidad

De acuerdo con lo anterior, además de las figuras de zona de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 y las áreas de reserva forestal protectoras (nacionales y regionales), como principales figuras de conservación *in situ*³²⁵, también se encuentran los parques nacionales naturales y los parques naturales regionales, que también son áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, según el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015.

324. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 32.

325. Se entiende por conservación *in situ*, según el Convenio de Diversidad Biológica, la “conservación de ecosistemas y los hábitats naturales, y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales” NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica (5 de junio de 1992).

5. NORMAS SOBRE APROVECHAMIENTOS FORESTALES: USO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES NATURALES DEL PAÍS

5.1. Régimen de propiedad de los bosques naturales

En primer lugar, se debe mencionar que de acuerdo con el artículo 42 del Código de Recursos Naturales, los recursos naturales renovables pertenecen a la Nación. Así pues, cuando se trate de bosques naturales que se encuentren ubicados en terrenos de propiedad públicos, se considerará que son bienes de uso público y su titularidad la ostenta el Estado. En consecuencia, en estas zonas el Estado únicamente puede otorgar derecho de uso sobre los mismos, puesto que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

De esta manera, el Código de Recursos Naturales, en su artículo 51, establece que el derecho de uso puede ser adquirido mediante (i) el ministerio de la Ley, (ii) el permiso, (iii) la concesión y (iv) la asociación.

Ahora bien, la ley también contempla el escenario de bosques naturales que sean de propiedad privada, siempre que estos hayan salido legítimamente del dominio del Estado. En este caso, los aprovechamientos forestales

de bosques naturales que se encuentren ubicados en terrenos de propiedad privada se deberán adquirir mediante autorización, según el artículo 8° del Decreto 1791 de 1996.

En materia de propiedad colectiva (derecho reconocido a grupos étnicos), en los territorios colectivos de comunidades negras se reconoce la tenencia, administración y manejo de los recursos forestales (Ley 70 de 1993). De manera similar, jurisprudencialmente se ha reconocido que las comunidades indígenas (resguardos) también tienen derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables.

Finalmente, cuando se trata de plantaciones forestales comerciales, estas se realizan usualmente en terrenos de propiedad privada y, en consecuencia, se encontrarán sujetas al régimen de derecho civil.

5.2. Modos de adquirir el derecho a usar los recursos forestales provenientes de bosque natural

Como se mencionaba anteriormente, estos se encuentran regulados en el Código de Recursos Naturales como se muestra en la figura 3.8.

Figura 3.8. Modos de adquirir el uso de los recursos forestales



Fuente: elaboración propia.

🍃 **Ministerio de la ley:** implica que cualquier colombiano podrá hacer uso de los recursos naturales de dominio público para satisfacer sus necesidades básicas, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico. Lo anterior, (i) sin necesidad de permiso y (ii) siempre y cuando no se vulneren disposiciones legales o derechos de terceros (art. 53).

🍃 **Permisos:** se trata de la concesión temporal del derecho de uso de recursos naturales renovables (art. 54). Los recursos forestales maderables se adquieren mediante un permiso de aprovechamiento. Si se trata del aprovechamiento de un bosque natural en propiedad privada o colectiva, el modo de acceso será la autorización.

🍃 **Concesiones:** según el artículo 59, estas se otorgarán en los casos previstos por la ley. En materia forestal, dicha figura no es utilizada para el aprovechamiento forestal y sí, por ejemplo, en cuanto a concesiones de aguas superficiales o subterráneas.

🍃 **Asociación:** el Decreto 1076 de 2015, mediante su artículo 2.2.1.1.7.14 (compila el Decreto 1791 de 1996), la regula al establecer que los aprovechamientos forestales por asociación se realizarán mediante la conformación de empresas comunitarias de escasos medios económicos y asociaciones de usuarios.

5.3. Tipos de aprovechamiento de los recursos forestales

Según el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, el aprovechamiento forestal es la extracción de productos de un bosque, y va desde la obtención hasta la transformación.

Específicamente, para productos maderables el ordenamiento colombiano contempla tres clases de aprovechamiento forestal: (i) único, (ii) persistente y (iii) doméstico.

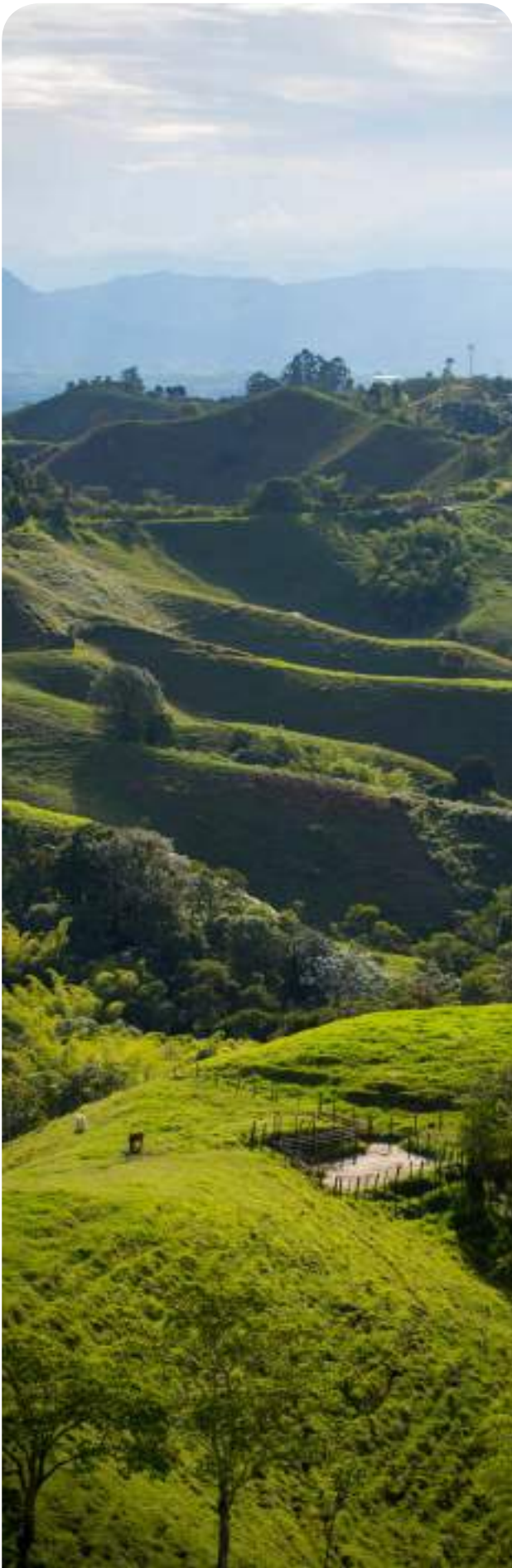


Figura 3.9. Tipos de aprovechamiento de recursos forestales

Aprovechamiento forestal único



Se realiza por una sola vez en áreas donde se demuestre técnicamente mejor aptitud de uso del suelo diferente al forestal. No contiene la obligación de renovar o conservar el bosque.

Aprovechamiento forestal persistente



Se efectúa con criterios de sostenibilidad y con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque, permitiendo su renovación.

Aprovechamiento forestal doméstico



Se efectúa para satisfacer las necesidades vitales domésticas, sin que se puedan comercializar sus productos.

Adicional a lo anterior, se debe poner de presente la existencia del permiso de aprovechamiento de árbol aislado. Estos pueden estar dentro de la cobertura de bosque natural o por fuera de esta. Cuando se encuentren dentro de la cobertura de bosque natural, el Decreto 1532 de 2019 los define como árboles caídos ubicados en terrenos públicos o privados que requieran ser talados, porque se encuentren muertos por causas naturales o razones fitosanitarias. En el caso de árboles aislados por fuera de la cobertura de bosque natural, se precisa que son aquellos que resultan de regeneración natural, plantados o establecidos, y que no son parte de una cobertura de bosque natural o cultivo forestal con fines comerciales. Para el aprovechamiento de los árboles aislados se pueden presentar solicitudes prioritarias,

figura de tala de emergencia, figura de tala o reubicación por obra pública o privada, así como aprovechamiento en el marco de proyectos, obras o actividades sometidas a licenciamiento ambiental o plan de manejo ambiental, y aprovechamiento de árboles aislados y de sombrío³²⁶.

5.4. Movilización legal de recursos forestales provenientes de bosque natural

Teniendo en cuenta que el aprovechamiento de los recursos forestales comprende desde la obtención hasta la transformación, para la otra actividad que hace parte de la cadena forestal, la movilización, se requiere un permiso³²⁷. Se trata de los salvoconductos de movilización, removilización y de renovación.

Figura 3.10. Movilización legal de recursos forestales



Fuente: elaboración propia.

326. Según el Decreto 1532 de 2019, los árboles aislados podrán ser objeto de aprovechamiento para obtener productos forestales en concordancia con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.9.5 del Decreto 1076 de 2015. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1532.

327. De acuerdo con el artículo 222 del Código de Recursos Naturales, todos los productos forestales dentro del territorio nacional que salgan o se movilicen dentro de él deben estar amparados por un permiso. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811, art. 222.

🌿 **Salvoconducto de movilización:** documento expedido con el fin de movilizar o transportar por primera vez los productos maderables y no maderables, que se otorga con base en el acto administrativo que concede el aprovechamiento forestal.

🌿 **Salvoconducto de removilización:** documento expedido con el fin de autorizar la movilización o transporte parcial o total de un volumen o de una cantidad de productos forestales y no maderables que inicialmente había sido autorizado por un salvoconducto de movilización.

🌿 **Salvoconducto de renovación:** es el documento expedido con el fin de renovar un salvoconducto cuyo término venció sin que se hubiera realizado la movilización o el transporte de los productos que fueron inicialmente autorizados. Se expide por la misma cantidad y volumen del salvoconducto inicialmente otorgado.



6. NORMAS SOBRE EL PROCESO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL EN MATERIA FORESTAL

Como se mencionó, la autoridad ambiental competente podrá iniciar un procedimiento sancionatorio administrativo ambiental cuando se presenta una infracción de este orden, entendida como violación de las normas ambientales (por acción o por omisión) o comisión de daño al medio ambiente.

6.1. Principales prohibiciones en materia forestal

En primer lugar, para quien sea titular de un aprovechamiento forestal doméstico, está

prohibido comercializar los productos provenientes del mismo. Lo anterior, según el artículo 215 del Código de Recursos Naturales.

Por otro lado, quien sea titular de un permiso de estudio (permiso otorgado para el estudio de los bosques naturales y de la flora silvestre cuyo propósito sea proyectar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento, según el artículo 2.2.1.1.8.1 del Decreto 1076 de 2015) tiene prohibido realizar trabajos de aprovechamiento forestal sobre el área objeto del permiso otorgado (artículo 53 del Decreto 1791 de 1996).



Finalmente, existe la prohibición general para todas las personas de realizar cualquier tipo de aprovechamiento forestal sin los permisos correspondientes. Esto según el artículo 5 y siguientes del Decreto 1791 de 1996.

6.2. Principales obligaciones en materia forestal

Ahora bien, teniendo en cuenta que una infracción ambiental puede generarse por acción u omisión, a continuación se presentan las principales obligaciones en materia forestal.

Toda persona debe:

- Hacer uso de los elementos ambientales y recursos naturales renovables según los principios establecidos en el artículo 9 del Código de Recursos Naturales.

- Cumplir con las obligaciones en materia de permisos o autorizaciones para el aprovechamiento forestal, en los términos de los artículos 216 a 223 del Código de Recursos Naturales.

- Cumplir con las obligaciones en materia de incendios forestales, según los artículos 242 y 244 del Código de Recursos Naturales.

- Cumplir con las obligaciones para el manejo de materia forestal, acorde con el artículo 246 del Código de Recursos Naturales.

- Registrar las plantaciones forestales protectoras y productoras-protectoras ante las autoridades ambientales competentes, según el artículo 2.2.1.1.12.2 del Decreto 1076 de 2015.

El beneficiario del permiso, licencia, autorización o concesión deberá:

- Cumplir con las condiciones y exigencias establecidas en la licencia ambiental,

los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso de los recursos naturales y del medio ambiente (artículo 62 de la Ley 99 de 1993).

- Cumplir con las condiciones establecidas en la Resolución de permiso o autorización del aprovechamiento (artículo 30 del Decreto 1791 de 1996).

Las empresas forestales deberán:

- Cumplir con la obligación de obtener permiso para su actividad (artículo 227 del Código de Recursos Naturales).
- Estas y las de transporte están obligadas a suministrar información sobre registro, producción y acarreo (artículo 228 del Código de Recursos Naturales).

Cuando se trate del responsable de la actividad o el propietario del predio deberá cumplir con las obligaciones establecidas para el desarrollo de actividades económicas en áreas de reserva forestal (artículo 216 a 223 del Código de Recursos Naturales).

Las empresas de transformación primaria de productos forestales, de comercialización, las forestales integradas y los comerciantes de productos forestales deberán exigirles a sus proveedores el salvoconducto que ampare la movilización de los productos (artículo 68 Decreto 1791 de 1996).

Los transportadores tienen la obligación de exhibir, ante las autoridades que los requieran, los salvoconductos que amparan los productos forestales o de flora silvestre que movilizan, de acuerdo con el artículo 80 del Decreto 1791 de 1996.

7. NORMAS SOBRE DELITOS EN MATERIA FORESTAL

En la actualidad, en materia penal, la Ley 599 de 2000 contempla el delito de aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables. Este hace referencia a que incurrirá en prisión y multas quien con incumplimiento del marco normativo existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fàunicos,

forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana. **El tema penal se detallará en capítulos posteriores.**

Así pues, se evidencia que los verbos rectores se pueden concretar frente a especímenes, productos o partes de recursos forestales y florísticos. Por lo tanto, si el sujeto activo realiza

una de las conductas descritas en el tipo, en incumplimiento del marco normativo ambiental aplicable, se puede configurar este delito.

Recientemente, mediante la Ley 2111 de 2021 se modificó el Código Penal y se incluyeron los siguientes tipos penales:

Artículo 330. Deforestación. Quien sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en la mitad cuando:
1. Cuando la conducta se realice para acaparamiento de tierras, cultivos de uso ilícito o mejora o construcción de infraestructura ilegal.
2. Cuando la conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.

Artículo 330A. Promoción y financiación de la deforestación. Quien promueva, financie, dirija, facilite, suministre medios, aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de la tala, quema, corte, arranque o destrucción de áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque

natural, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en la mitad cuando:
1. Cuando la conducta se realice para acaparamiento de tierras, cultivos de uso ilícito, exploración y explotación ilícita de minerales o para mejora o construcción de infraestructura ilegal.
2. Cuando la conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.



8. NORMAS SOBRE COMUNIDADES ÉTNICAS Y RECURSOS FORESTALES

Según hemos visto, en los bosques naturales que sean de propiedad colectiva, trátense de comunidades indígenas en áreas de resguardo o de comunidades negras, de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.1.1.7.22, el aprovechamiento forestal que se realice se deberá regir por las normas especiales que regulan la administración, manejo y uso de recursos naturales renovables por parte de estas comunidades.

Debido a ello, cuando se trata de comunidades negras, se aplica la Ley 70 de 1993, específicamente el artículo 12.3 del Decreto 1745 de 1995 (que reglamenta el capítulo III de la Ley 70 de 1993). La normativa establece que el representante legal del consejo comunitario será quien presente la solicitud de aprovechamiento de recursos naturales, previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario.

En materia del aprovechamiento forestal por parte de comunidades indígenas, si bien no

existe una disposición legal que lo regule, ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha reconocido este derecho de aprovechamiento de recursos naturales en los resguardos indígenas.

Al respecto, se puede consultar la Sentencia C-891 de 2002³²⁸, que menciona que la explotación de recursos en esos territorios hace parte de la esfera vital de las comunidades indígenas, o la Sentencia T-307 de 2018³²⁹, en la que se menciona el derecho que tienen de reconocimiento jurídico de sus formas y modalidades, siendo una de estas la manera en la que se relacionan con el medio ambiente, y las prácticas tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales.

9. OTRAS NORMAS RELACIONADAS

El régimen forestal colombiano se encuentra asociado a otros regímenes normativos que regulan la restitución de tierras, la minería y el cambio climático. Esa interrelación normativa incide de manera directa en la ejecución y aplicación del régimen forestal, puesto que en ese ejercicio de interpretación normativo se encuentran principios y derechos de carácter colectivo, que en ocasiones colisionan e impactan de manera significativa la finalidad de la norma ambiental. Para comprender esa

328. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-891/02.

329. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-307/18.



interrelación normativa se hará referencia sucinta de estas problemáticas y de los derechos que entran en juego y la normativa principal relacionada.

9.1. Restitución de tierras y derecho forestal

La restitución sirve como un instrumento de reparación de las víctimas del conflicto armado, sin embargo, la efectividad de este mecanismo se relaciona directamente al territorio en que se ejecuta. Así pues, en ocasiones este mecanismo surte sus efectos dentro de las zonas de protección ambiental como ocurre con los bienes baldíos de las zonas de reserva forestal.

En este sentido, en las zonas de reserva forestal se puede generar una colisión intensa entre los derechos de las víctimas y el derecho al medio ambiente³³⁰ puesto que estos predios tienen un carácter inadjudicable que trae consigo la imposibilidad jurídica para restituirlos. No obstante, ese impedimento jurídico se puede superar por medio de la figura de la sustracción, que es entendida como una medida de carácter administrativo que permite modificar la destinación y los usos ambientales de una zona de reserva forestal, con el objetivo de

330. CRUZ GUTIÉRREZ y GUZMÁN RINCÓN. Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios* 2016, no. 35, p. 149-170. [Consultado el 16 de septiembre de 2021].

asegurar el cumplimiento de las medidas judiciales, administrativas, sociales y colectivas en favor de las víctimas del conflicto armado.

Este escenario de colisión de derechos no es novedoso para el derecho ambiental, pese a lo cual no tiene soluciones absolutas, principalmente porque la sustracción es una alternativa para garantizar los derechos de las víctimas, pero que resulta cuestionable desde un enfoque de sostenibilidad ambiental. Este problema de orden estructural requiere de acciones integrales, toda vez que muchas personas que explotan estos bienes tienen una percepción y expectativa equivocada sobre el derecho a adquirir y explotar ese tipo de inmuebles baldíos, pues el grado de informalidad es alto.

Marco normativo relevante

- Constitución Política de 1991 artículo 102
- Código Civil artículos 674 y 675
- Decreto Ley 2811 de 1974 artículo 209 bienes baldíos inadjudicables
- Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino. Artículo 65 adjudicación de bienes agrarios

● Ley 1450 de 2011 artículos 203 y 204 parágrafo 3 zonificación y áreas de reserva forestal objeto de sustracción

● Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Artículo 72 restitución en favor de las víctimas

● Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

● Acuerdo 58 de 2018 otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables: contratos de conservación natural

9.2. Minería y derecho forestal

Respecto de las relaciones jurídicas que emergen del régimen forestal y la minería, es necesario destacar que el desarrollo de esta actividad productiva supone la creación de impactos negativos superiores a los de otras actividades. Estos efectos inciden de manera directa sobre el medio ambiente y los recursos naturales, entre ellos, los recursos forestales. Si bien la minería legal se considera una causa significativa de la deforestación en el país³³¹ –en especial “teniendo en cuenta que las concesiones mineras legales aumentaron exponencialmente entre 2001 y 2018”³³²– debe ser ejecutada conforme a

331. GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, CLERICI y QUESADA. Growing mining contribution to Colombian deforestation. *Environmental Research Letters*. 2021, vol. 16, no. 6.

332. URREGO. Minería legal ha contribuido hasta en 6% a deforestación y reducción de biodiversidad. (3 de junio de 2021). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

sus respectivos instrumentos de control y manejo ambiental que buscan minimizar aquellos impactos.

En este sentido, “el sector minero siembra más de 71.200 hectáreas en el país como parte de sus procesos de compensación y mitigación”³³³. Así pues, no se debe perder de vista que la minería ilegal es la que ha causado las mayores afectaciones ambientales, por ejemplo, entre 2000 y 2019 se deforestaron 2,8 millones de hectáreas de bosque³³⁴.

Marco normativo relevante

- 🌿 Ley 685 de 2001 Código de Minas
- 🌿 Resolución 40391 de 2016, por la cual se adopta la política minera nacional.
- 🌿 Decreto 2390 de 2002, que reglamenta la legalización de la minería
- 🌿 Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía
- 🌿 Ley 1530 de 2012, la cual regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

9.3. Plantaciones forestales como actividad económica y derecho forestal

Sobre las plantaciones forestales se debe tener en cuenta el rol que tienen los recursos forestales en la cadena productiva de la economía, pues está sometido a unos estándares comerciales y económicos diferentes, que se sustentan en el principio de sostenibilidad ambiental.

Este régimen jurídico no está conformado únicamente por normas de carácter ambiental, sino por criterios económicos que permitan incorporar el sector forestal en la economía del país, para consolidarse como un mecanismo de desarrollo sostenible.

Marco normativo relevante

- 🌿 Decreto 1071 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural
- 🌿 Decreto Ley 2811 de 1974, en el que se establecen las categorías de plantaciones
- 🌿 Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que establece la explotación forestal y reforestación comercial
- 🌿 Ley 139 de 1994 certificado de incentivo forestal
- 🌿 Ley 811 de 2003, por la cual se crean las organizaciones de cadenas en el sector forestal

333. RAMÍREZ. Reforestación, la apuesta de la industria minera en zonas de operación. (21 de agosto de 2019). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

334. SEMANA. La minería ilegal tiene en jaque los ecosistemas de Antioquia. (8 de noviembre de 2020). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

9.4. Cambio climático y derecho forestal

Los bosques son mecanismos que actúan como sumideros de gases efecto invernadero, además de crear resiliencia en el paisaje³³⁵ y por ende, ayudan a la mitigación y adaptación al cambio climático. Es por esta razón que la regulación en materia de cambio climático impacta de manera directa los recursos forestales, y viceversa.

En este sentido, se busca la retención de carbono a través del aumento de cobertura forestal, reducción de la deforestación, y sustitución de productos como plástico con productos forestales maderables, así como el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los bosques para reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas frágiles³³⁶.

Para este fin, se resalta el mecanismo de mitigación al cambio climático desarrollado por las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, REDD+, para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques. Este “crea un valor financiero para el carbón que se encuentra almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos para países en vía de desarrollo, con el fin de reducir emisiones de áreas boscosas e invertir en caminos bajos en carbón para el desarrollo sostenible”³³⁷.

En el 2017 se formuló la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que articula la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y la Estrategia Nacional REDD+ –posteriormente asimilada a la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques de 2018 (EICDGB)–, orientada al cumplimiento del Acuerdo de París. Su objetivo principal es incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar hacia un desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, para lo cual propone dos estrategias territoriales para el desarrollo rural y urbano resiliente, que incluyen el desarrollo minero-energético e



335. BANCO MUNDIAL. Por qué los bosques son fundamentales para el clima, el agua, la salud y los medios de subsistencia. (18 de marzo de 2016). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

336. FAO. El cambio climático para los responsables de políticas forestales. Un enfoque para la integración del cambio climático en los programas forestales nacionales en apoyo a la ordenación forestal sostenible. Roma: FAO, 2011.

337. UN-REDD PROGRAMME. About REDD+. (febrero de 2016). [Consultado el 3 de octubre de 2022].

infraestructura, y finalmente una estrategia transversal para el manejo y conservación de ecosistemas.

En el 2021 se expidió la Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2021), por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país, mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono, neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones. Esta ley tiene relación directa con el tema de la deforestación, ya que:

- Establece como meta nacional en materia de mitigación a 2030 reducir la deforestación neta de bosque natural a 0 hectáreas/año, a partir de la implementación tanto de herramientas de política, como de medidas cooperativas y de mercado.
- Establece como meta del sector ambiente y desarrollo sostenible “impulsar políticas e incentivos para actividades relacionadas con la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y gestión de productos no maderables del bosque en concordancia con lo establecido en el Acuerdo de París”.
- Establece competencias relacionadas con la deforestación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y al ICA.
- Crea el Registro nacional de zonas deforestadas, a cargo del IDEAM.



Así, el régimen jurídico forestal debe interpretarse desde una óptica integral, que tenga en consideración la lucha contra el cambio climático y la degradación de recursos forestales.

Marco normativo relevante

- Ley 1844 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París
- Ley 1819 de 2016 artículo 221 impuesto nacional al carbono
- Ley 1931 de 2018 por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático
- Decreto 926 de 2017 procedimiento de no causación del impuesto nacional al carbono
- Decreto 298 de 2016 que establece la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático
- Ley 629 de 2000, por medio del cual se aprueba el Protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático



10. MARCO DE POLÍTICA RELACIONADO CON EL SECTOR FORESTAL

A continuación se describen las principales políticas del sector forestal.

10.1. Política de bosques

La Política de bosques expresada en el documento Conpes 2834 de 1996 abordó los temas relacionados con los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, los factores sociales que interaccionan con ellos y las actividades de conservación, uso, manejo y aprovechamiento a fin de lograr un uso sostenible de estos ecosistemas para garantizar su preservación, incorporar el sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población. Los objetivos específicos planteados para este instrumento se asociaron a la reducción de la deforestación y consecuentemente el incentivo a la reforestación, recuperación y conservación de los bosques con el objeto de rehabilitar las cuencas hidrográficas y los suelos; además, se propuso el fortalecimiento y racionalización de los procesos administrativos para el uso sostenible de los bosques respecto a recursos

- Ley 164 de 1994, que adopta la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- Resolución MinAmbiente 1447 de 2018 Por la cual se reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación nacional de que trata el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015.

Compromisos internacionales de Colombia en materia de cambio climático

Como se ha visto, Colombia hace parte de los diferentes instrumentos internacionales sobre cambio climático, los cuales son leyes en nuestro país (**ver capítulo II**). En el marco del Acuerdo de París (2015), los países deben indicar cuáles son sus compromisos nacionales para contribuir en la lucha contra esta problemática, los cuales se denominan Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por su sigla en inglés). Estos compromisos son vinculantes para el país, y recientemente se incorporaron en la Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2021).

madereros y otros productos y servicios, así como, la atención de problemas culturales, sociales y económicos que inciden en el uso insostenible del ecosistema³³⁸.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, la política contó con cuatro estrategias para su implementación, a saber: a) modernizar el sistema de administración de bosques, en consideración de los regímenes de propiedad de los bosques en resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras; los procesos de zonificación y ordenamiento ambiental de las áreas boscosas; la expedición de instrumentos reglamentarios para el aprovechamiento sostenible, y el fortalecimiento de la capacidad institucional; b) conservar, recuperar y usar los bosques naturales, en lo denominado como áreas de bosques en dominio público, y en aras de reducir y controlar la deforestación promover la reforestación y forestación, el uso sostenible del bosque y la protección de los bosques naturales; c) fortalecer los instrumentos de apoyo como la investigación, el sistema de información y estadística, la participación ciudadana, y la educación y capacitación; y, d) consolidar la posición internacional en materia de bosques a través de la adhesión del país a diversos instrumentos internacionales relacionados con este tema³³⁹.

10.2. Plan Estratégico para la Restauración Ecológica y el Establecimiento de Bosques en Colombia – Plan Verde

Este plan, formulado por el Ministerio de Ambiente en 1998³⁴⁰ y aprobado por el Consejo Nacional Ambiental, fue un aporte en la implementación de la política de bosques y sirvió de insumo para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Tiene como objetivo generar las bases para involucrar la restauración ecológica, la reforestación con fines ambientales y comerciales y la agroforestería en el ordenamiento ambiental territorial; esto a través del aporte de criterios y alternativas de uso de la tierra en los POT, la restauración de ecosistemas degradados, la reforestación protectora de los ecosistemas, el



338. DNP. Conpes 2834. Política de bosques (31 de enero de 1996), p. 11.

339. Ibid., p. 12-24.

340. MINAMBIENTE. Plan Estratégico para la Restauración Ecológica y el Establecimiento de Bosques en Colombia. Plan Verde. 1998.

establecimiento de plantaciones forestales con fines comerciales, el fomento a la agroforestería y la propuesta de instrumentos económicos, técnicos, administrativos, jurídicos y políticos.

Para ello, el plan definió nueve estrategias orientadas a la inclusión del uso forestal, la agroforestería, la conservación y restauración ecológica en el ordenamiento del territorio; restaurar los ecosistemas degradados y promover la reforestación en áreas generadoras de servicios ambientales; aplicar criterios ambientales para el control de la deforestación; propiciar usos agropecuarios sostenibles; promover la competitividad de agroforestería; fomentar un entorno favorable para los mecanismos de desarrollo limpio; fortalecer la investigación, impulsar la formación y participación ciudadana; e involucrar la silvicultura en los programas y planes nacionales para la paz.

10.3. Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) y Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal

Este plan, aprobado por el Consejo Nacional Ambiental y el documento Conpes 3125 de 2001, trazó como objetivo establecer un marco estratégico para incorporar al sector forestal en el desarrollo nacional a través de la promoción de la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques³⁴¹. Esto a través de tres programas estratégicos, a saber: 1) ordenación, conservación y restauración de ecosistemas forestales, 2) desarrollo de cadenas forestales productivas y 3) desarrollo institucional e instrumentos de apoyo³⁴².

El plan se basa en la participación de los actores que se relacionan con los recursos y ecosistemas forestales en el marco de estrategias y programas de zonificación, conservación y restauración; el aprovechamiento de ecosistemas forestales, y procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercio de productos forestales³⁴³. Por tanto,

341. DNP. Conpes 3125. Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, p. 3. (27 de junio de 2001).

342. MINAMBIENTE, *et al.* Plan Nacional de Desarrollo Forestal. 2000, p. 7-32.

343. GGGI, DNP Y ONFANDINA. Entregable N° 1 Forest economy studies in the framework of the Green Growth Taskforce in Colombia. Diagnóstico sintético del sector forestal en Colombia: principales características, barreras y oportunidades para su desarrollo. 2018, p. 83.



este instrumento se constituye en la política marco de las actividades forestales tanto públicas como privadas, contemplando una visión integral al incorporar previsiones del sector ambiental y agrícola, pese a que no ha finalizado el proceso de actualización iniciado en el 2010³⁴⁴.

Cabe mencionar que mediante el documento Conpes 3125 de 2001³⁴⁵ se fijaron las estimaciones de costos de inversión requeridos para el periodo 2000–2003 y, además, se determinó que la gerencia de este instrumento estaría a cargo del Ministerio de Ambiente con el apoyo del Comité Técnico del PNDF. Este último, conformado por los ministerios de Ambiente, de Agricultura, de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico, así como por el DNP y la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF).

En el 2008 se realizó una evaluación del PNDF con el apoyo del Mecanismo FAO-CONIF sobre el cumplimiento de las 68 metas del Plan, la cual arrojó que 22% de las metas no reportaban algún tipo de ejecución, 45,6% no había alcanzado el cumplimiento programado, 25% de se lograron cumplir para el periodo del 2001

al 2004 y solo 7,4% sobrepasaron las metas de los 25 años. Este escenario demostró la necesidad de incorporar nuevos actores del orden regional y local para su implementación, lo que propició la creación de la Mesa Nacional Forestal en el 2010 y las subsiguientes mesas forestales departamentales, presentes en 12 departamentos actualmente.

En ese mismo año se formuló la **Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal**³⁴⁶, que establece los procedimientos, acciones técnico-jurídicas y bases operativas para la prevención, seguimiento, control y vigilancia del manejo y aprovechamiento, movilización, transformación y comercialización de los recursos forestales, maderables y no maderables. La estrategia buscó la coordinación entre autoridades ambientales y demás organismos competentes del Estado para que, con la participación de los actores de la cadena productiva forestal, sectores productivos y la sociedad civil, se pueda atenuar la explotación ilegal del recurso forestal³⁴⁷. Con base en esta estrategia se avanzó en la consolidación del programa de gobernanza forestal que lidera el MinAmbiente, y que continúa en ejecución.

344. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 105.

345. DNP. Conpes 3125. Op. cit.

346. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal. 2010.

347. Ibid.

10.4. Política de estímulo a la reforestación en Colombia: 2003–2006

Según Ucros³⁴⁸ y Amaya Arias³⁴⁹ el documento Conpes 3237 de 2003 se constituye en uno de los más importantes en el sector forestal pues, por un lado, aborda la reforestación comercial mediante recursos públicos y, por otro, analiza las necesidades y debilidades de algunos aspectos del sector institucional relacionados con los asuntos forestales, lo que antes no había sido contemplado en una política pública. En ese sentido, el instrumento plantea como objetivo general “orientar la gestión del Estado, y contribuir a la definición de reglas y procedimientos claros y estables, a fin de estimular la inversión en cultivos forestales y en las áreas requeridas para su desarrollo sostenible y competitivo”³⁵⁰. El logro de este objetivo se pretende a partir de la estabilidad institucional y normativa; el esquema de incentivos directos e indirectos y sistemas alternativos de financiamiento; la investigación, la oferta tecnológica, el recurso humano y la capacidad de innovación, y la promoción de la inversión.

Cabe resaltar que esta política junto con el PNDF, en su momento, se erigieron como marco estratégico para la incorporación activa

del sector forestal en el desarrollo nacional, aprovechando las ventajas comparativas y la promoción de la competitividad de los productos maderables y no maderables en el mercado interno e internacional a partir del manejo sostenible de los bosques naturales plantados.

10.5. Plan de Acción de Reforestación Comercial (2011)

Derivado del artículo 66 del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos (2010- 2014), el Plan de Acción de Reforestación Comercial tiene como fin aprovechar el potencial forestal nacional y ampliar la oferta productiva contribuyendo a rehabilitar el uso de los suelos con potencial para la reforestación, incluyendo las cuencas de los ríos y las áreas conectadas con ellas. Este plan fue elaborado por el Ministerio de Agricultura con el propósito de impulsar la reforestación comercial como motor estratégico para el sector agropecuario, favorecido por las condiciones geográficas, climáticas, ecosistémicas, etc., del país. Su enfoque principalmente comercial le permite apuntar hacia la ampliación de la base forestal con especies útiles para generar productos de alto valor agregado y la articulación de la política y la institucionalidad relacionada con la reforestación comercial.

348. UCROS. *Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano*. 2008, p. 20.

349. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 105.

350. DNP. Conpes 3237. Política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia: 2003–2006. (11 de agosto de 2003). p. 5.

Siguiendo a Amaya Arias³⁵¹ es importante destacar que de las metas planteadas en el plan actualmente se han cumplido aquellas relacionadas con la creación y funcionamiento de la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, la creación mediante el Decreto 4600 de 2011 de la ventanilla única forestal (VUF) y el reconocimiento del Consejo Nacional de la Cadena Productiva Forestal de maderas, tableros, muebles y productos de madera. Sin embargo, se incumplieron las asociadas a hectáreas de plantaciones forestales, el fortalecimiento del ICA y la armonización de las normas sobre reforestación comercial.

10.6. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE) (2012)

La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE³⁵²) dispone los lineamientos para la gestión de la biodiversidad en Colombia. Esta política resalta la importancia de mantener la capacidad adaptativa o resiliencia de los ecosistemas mediante la integración de las actividades de conocimiento, conservación y uso sostenible, el desarrollo social y la competitividad, para trascender hacia una gestión

integral de la biodiversidad y el cumplimiento de las metas de Aichi. El Plan de Acción de Biodiversidad (PAB) que materializa esta política fue formulado a partir de 2014 y publicado en 2017. Tanto la política como su plan de acción se constituyen en instrumentos muy útiles para la gestión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del país. Sin embargo, se requiere mayor participación de los sectores en las acciones propuestas, así como la articulación de esfuerzos e inversiones nacionales y territoriales.

10.7. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas (2015)

En el 2015 se formuló el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas³⁵³, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que considera la deforestación una causa de disturbio a intervenir. Establece para un periodo de 20 años los enfoques y las áreas prioritarias para la restauración ecológica nacional de tal manera que se contribuya a la efectividad de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), los planes de ordenamiento territorial (POT) y en general al

351. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 106-107.

352. MINAMBIENTE. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá: IAvH, 2012.

353. MINAMBIENTE. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas. Bogotá: MinAmbiente, 2015.

ordenamiento ambiental territorial. También determina que se avanzará en la formulación de los planes regionales de restauración que brindarán un mayor detalle de las intervenciones requeridas en cada territorio, lo que se constituye en un insumo de gran relevancia para la recuperación de las zonas intervenidas.

10.8. Plan Colombia Siembra (2015)

Este plan definió la meta de sembrar un millón de hectáreas adicionales entre 2015 y 2018, a fin lograr el crecimiento del sector forestal a partir del desarrollo de los negocios agropecuarios para mejorar los ingresos de los productores y el fortalecimiento de este sector. Esto con el objeto de aumentar la oferta agropecuaria para garantizar la seguridad alimentaria del país, incrementar el área y los rendimientos destinados a la producción y las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, impulsar el desarrollo de los negocios agropecuarios productores y fortalecer el desarrollo tecnológico y los servicios del sector agropecuario³⁵⁴.

354. PROFOR. Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia. 2017, p. 33.



10.9. Lineamientos de Política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la Construcción de Paz (2017)

En el 2017 se aprobó el Documento Conpes 3886 “Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz”³⁵⁵, que desarrolla los lineamientos para la implementación de los pagos por servicios ambientales (PSA), orientados a las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, para realizar inversiones que garanticen al 2025 el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales de los ecosistemas estratégicos del país. Los PSA se constituyen en uno de los mecanismos para incentivar la conservación, recuperación y uso sostenible de los bosques, no obstante, su implementación inició en el 2017 y aún se requiere de la consolidación de esfuerzos de asistencia técnica para la formulación, implementación y monitoreo de los proyectos por parte de las entidades involucradas.

10.10. Política de Crecimiento Verde

La Política de Crecimiento Verde expresada en el documento Conpes 3934 de 2018³⁵⁶ consagra las estrategias para promover el desarrollo del

sector forestal reconociendo la necesidad del país de incrementar y diversificar la economía para lograr los objetivos en materia de desarrollo y avanzar en la superación de las brechas de pobreza, desigualdad y equidad social a través de nuevas fuentes de crecimiento basadas en el uso sostenible del capital natural; proponiendo entonces como objetivo impulsar a 2030 el aumento de la productividad y la competitividad económica del país y, paralelamente, asegurar el uso sostenible del capital natural y la inclusión social compatibles con el clima.

Específicamente, las estrategias definidas para la promoción del sector forestal se enfocan en el desarrollo de arreglos del marco político y normativo; el fortalecimiento de las capacidades institucionales; el establecimiento de instrumentos económicos y financieros de apoyo; y la promoción de la investigación, innovación, educación y formación³⁵⁷.

10.11. Lineamientos de Política para Plantaciones Forestales con Fines Comerciales y para la Obtención de Madera y su Cadena Productiva (2018)

En el 2018, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó los lineamientos

355. DNP. Conpes 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz. (8 de mayo de 2017).

356. DNP. Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. (10 de julio de 2018), p. 64.

357. Ibid., p. 69-73.

de política para plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva. Este instrumento tiene una visión a 2038 y se espera contribuir a la gestión forestal sostenible a fin de que este sector sea un promotor del desarrollo rural y un componente estratégico del desarrollo nacional. Para ello, se establecen ejes estructurales y objetivos estratégicos enfocados en la productividad y el mercado, la institucionalidad, la inclusión social y el trabajo decente, y el compromiso ambiental³⁵⁸.

10.12. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, presenta una visión estratégica para el control de la deforestación y reconoce la importancia de la riqueza natural de la nación. Para esto, el PND establece intervenciones orientadas a ejercer el control territorial, realizar la gestión transectorial y fortalecer las medidas para la conservación de los ecosistemas, y plantea la necesidad de generar un instrumento de política pública orientado al control de la deforestación en el territorio nacional. Adicionalmente, establece

otras medidas complementarias enfocadas en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); el desarrollo de intervenciones integrales en ecosistemas ambientales estratégicos; la generación de incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales (PSA); y el impulso a la bioeconomía, la economía forestal, el turismo sostenible y los negocios verdes como nuevas oportunidades económicas sostenibles.

Así mismo, el PND busca, a partir del Pacto por la Sostenibilidad, producir conservando y conservar produciendo, y define acciones que permitan convertir la riqueza y el capital natural en activos estratégicos de la Nación. De esta manera, se busca implementar estrategias interinstitucionales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación, así como realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas, generar incentivos para la conservación y pagos por servicios ambientales, para promover el mantenimiento del capital natural, con el propósito de consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.

En esta línea, la Política de Defensa y Seguridad parte de la premisa del fortalecimiento de la legitimidad estatal, el régimen democrático,

358. UPRA. Lineamientos de política para plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva. 2018, p. 30-34.



la construcción de legalidad y el respeto por los derechos humanos; desde este marco se responderá a los diferentes fenómenos criminales y a las distintas amenazas que afectan a la población colombiana, en las áreas urbanas y rurales. Así, uno de los aportes más significativos de esta política hace referencia a la clasificación del agua, la biodiversidad y el medio ambiente como activos estratégicos de la Nación, en la cual la Fuerza Pública trabajará en la protección de los recursos naturales, siendo una misión primordial apoyar a las autoridades ambientales en la defensa de estos activos estratégicos, así como en la prevención de daños futuros a los mismos.

Como parte de la protección a los recursos naturales, se adelanta la operación mayor Artemisa que puso en marcha el Gobierno nacional, la cual ha sido liderada por el Ministerio de Defensa Nacional a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, las Autoridades Ambientales, y Parques Nacionales Naturales.

El objetivo principal de esta campaña se centra en llevar a cabo operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales en áreas estratégicas ambientales, para el control de la deforestación y demás crímenes ambientales. Esta campaña se desarrolla en el marco del plan estratégico militar bicentenario “Héroes de la Libertad” del Comando General de las Fuerzas Militares, el cual en su segundo objetivo contempla que “se contribuirá con la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente”³⁵⁹.

La campaña Artemisa igualmente articula a nivel operacional los esfuerzos de las FFMM especificando las responsabilidades y compromisos que debe atender cada Fuerza, al mismo tiempo que declara que “los esfuerzos operacionales de las Fuerzas Militares no tendrán garantía de éxito sin la coordinación y el apoyo de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación” por lo que se determina desde un principio que se trata de una gesta interinstitucional (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

359. COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES. Plan Bicentenario, Héroes de la Libertad. [Consultado el 30 de septiembre de 2022].

Aunado a lo anterior, el actual Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Defensa y Seguridad establecen líneas de acción para la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, y además proponen el principio de acción unificada, a partir del cual se busca la intervención coordinada de las entidades del Estado, desde su nivel central hasta las autoridades locales, así como el sector privado, las organizaciones de la sociedad, la cooperación internacional, aunadas a las acciones de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la participación de la ciudadanía, de forma activa y permanente, para lograr un control institucional del territorio. Así, se denegarán espacios al crimen, al tiempo que se previene el surgimiento y reproducción de nuevas expresiones de criminalidad.

Para lograr esta articulación en los territorios, se establecieron las Zonas Futuro, las cuales son definidas como las zonas del territorio donde confluyen factores de criminalidad que amenazan o afectan la seguridad nacional a través de variables asociadas a la presencia de grupos armados organizados (GAO) y/o grupos delictivos organizados (GDO), economías ilícitas, espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, así como al agua, la biodiversidad y el medio ambiente.

Como parte de la articulación intersectorial propuesta en el PND, la Política de Defensa y Seguridad del último periodo (2018-2020) ha calificado el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como de “interés nacional principal y prevalente” reconociéndolos como activos

estratégicos de la Nación. Para focalizar esfuerzos, el Ministerio de Defensa con sus fuerzas (Policía, Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea) identificó espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad; vacíos de institucionalidad o con una precaria presencia estatal; ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente que están en alto riesgo o franjas de frontera, denominándolos zonas estratégicas de intervención integral (ZEII) o Zonas Futuro. Sin embargo, ante la complejidad del conflicto colombiano y la alta demanda de seguridad en múltiples regiones y zonas de frontera, el aumento de áreas deforestadas para el cultivo de coca, el incremento de la tala ilegal y la no mitigación de los delitos contra el medio ambiente plantean retos importantes para la vinculación efectiva de las autoridades ambientales con el sector de seguridad y defensa para cumplir con los objetivos ambientales estratégicos intersectoriales en todo el territorio nacional.

No obstante, a la luz de los grandes retos que implica el control de los factores asociados con la problemática de la deforestación y la gestión de los bosques, se requieren esfuerzos continuos que trascienden el período de implementación del PND y que en gran parte demandan acciones de carácter transectorial, por lo que es necesario adoptar una política que establezca una visión a largo plazo (2030) alineada al cumplimiento de las metas nacionales e internacionales, como los ODS y el Acuerdo de París.

En síntesis, las políticas públicas en materia forestal han abordado diferentes aspectos para la gestión y manejo de los ecosistemas forestales con los que cuenta el país. De una parte, se han establecido lineamientos para la conservación y recuperación de los bosques naturales en aras de proteger las cuencas hídricas y los suelos. Por otra parte, estos instrumentos resaltan el potencial productivo y comercial de los sistemas boscosos como eje estratégico para el desarrollo económico del país. Por lo tanto, la política forestal plantea una articulación entre el sector ambiental y el sector agrícola, comprendiendo que el uso y aprovechamiento de los bosques con fines de extracción de recursos para su comercialización debe realizarse de forma sostenible, garantizando la protección ambiental pero

también la inclusión social y el desarrollo de las comunidades locales.

Sin embargo, como lo señala Rodríguez Becerra³⁶⁰, las políticas públicas en esta materia tienen un carácter simbólico, en tanto se formulan pero no se ejecutan, acentuando con ello los problemas de destrucción y degradación de los ecosistemas forestales. La poca o nula implementación de las acciones planteadas en estos instrumentos se da principalmente por cuestiones de confusión conceptual, de contenido y por el retraso en su planeación y articulación, pues se diseñan a partir de criterios del pasado que no atienden las exigencias del presente³⁶¹ o no cuentan con un marco legal adecuado, mecanismos estatales para la aplicación de normas y planes ni se incorporan a la planificación estratégica, sectorial y territorial del país³⁶².

11. INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICA RELACIONADOS ESPECÍFICAMENTE CON DEFORESTACIÓN

Si bien en Colombia todavía no existe un cuerpo normativo específico en materia de deforestación, sí existen diferentes instrumentos

jurídicos que tienen incidencia en el manejo de esta problemática desde el punto de vista jurídico.

360. RODRÍGUEZ BECERRA. Prólogo. En: OROZCO MUÑOZ. Las políticas forestales en Colombia: análisis de procesos de formulación, contenidos y resultados globales. 1999.

361. DUQUE CAÑAS, YOUNES VELOSA y ZULUAGA GIRALDO. Cinismo en la política forestal colombiana: el fracaso de la propuesta de ley forestal de 2006. 2016.

362. ANDRADE. La ley forestal y su relación con los acuerdos internacionales. 2005, p. 1.

11.1. Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques (2018)

La estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques (EICDGB), denominada estrategia Bosques Territorios de Vida, plantea en su visión a 2030 la reducción a cero de la deforestación y la constitución de la gestión de los bosques como eje fundamental del desarrollo rural integral sostenible a fin de mejorar el bienestar y los medios de vida de las comunidades locales y la sociedad en general, fomentar la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, entre ellos, la adaptación y mitigación al cambio climático. De este modo, la estrategia plantea como líneas de acción las siguientes: (1) gestión sociocultural de los bosques y conciencia pública; (2) desarrollo de una economía forestal para el cierre de la frontera agropecuaria; (3) gestión transectorial del ordenamiento territorial y los determinantes ambientales; (4) monitoreo y control permanente; y (5) generación y fortalecimiento de capacidades legales, institucionales y financieras³⁶³.

11.2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 de 2018

Se trata de una acción de tutela interpuesta por un grupo de 25 niños, niñas y adolescentes de diferentes partes del país, que alegan la vulneración de sus

derechos como generación futura a la vida digna, la salud, la alimentación y al agua, como resultado de la transgresión al derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución Política) como consecuencia de la “omisión e incumplimiento del deber de protección de la Amazonía colombiana por parte de las autoridades competentes”³⁶⁴. De acuerdo con los accionantes, apoyados por la ONG centro de estudios jurídicos y sociales Dejusticia, el Estado colombiano adquirió compromisos internacionales en materia de cambio climático para lograr la “reducción de la deforestación y de la emisión de los gases efecto invernadero en un contexto de cambio climático”³⁶⁵, entre los cuales destacan la obligación de disminuir “la tasa neta de deforestación a cero en la Amazonía colombiana para el año 2020”³⁶⁶. Desafortunadamente, es claro el aumento de la tasa de deforestación en la Amazonía en los últimos años, por lo que los accionantes alegan el incumplimiento de las obligaciones estatales en este sentido.

En el análisis de la tutela, la Corte Suprema de Justicia³⁶⁷:

363. MINAMBIENTE. Bosques Territorios de Vida. Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques. 2018, p. 105-281.

364. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018.

365. Ibid.

366. Ibid.

367. Ibid.

- Reconoce “la procedencia excepcional de la tutela para resolver de fondo la problemática planteada, porque se reúnen los supuestos jurisprudenciales para ello, dada la conexidad del ambiente con derechos iusfundamentales”.
- Analiza los derechos de las generaciones futuras, al formular una relación jurídica obligatoria de los derechos ambientales de las generaciones futuras, como la prestación de “no-hacer”, cuyo efecto se traduce en una limitación de la libertad de acción de las generaciones presentes, al tiempo que esta exigencia implícitamente les atribuye nuevas cargas de compromiso ambiental, a tal punto que asuman una actitud de cuidado y custodia de los bienes naturales y del mundo humano futuro”.
- Reconoce que las autoridades señaladas no están cumpliendo sus funciones de evaluar, controlar y monitorear los recursos naturales y de imponer y ejecutar las sanciones en caso de que se presente una violación de normas de protección ambiental en su competencia, pudiendo incluso, en caso de no contar con los recursos necesarios, solicitar apoyo a otras entidades del orden nacional y local, con el objetivo de velar por los recursos naturales.
- Declara a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos, y otorga la protección de los derechos fundamentales alegados por los accionantes.
- Esta sentencia dicta las órdenes enumeradas en la tabla 3.4.

Tabla 3.4. Órdenes sentencia STC 4360-2018

Orden	Alcance	Ordenados
Formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, donde se haga frente a los efectos del cambio climático.	Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM. Se deberá realizar en coordinación con los sectores del SINA y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general.	Presidencia de la República MinAmbiente MinAgricultura
Construir un “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano” (PIVAC), donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero.	Se deberá realizar con la participación activa de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general. Deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.	Presidencia de la República MinAmbiente MinAgricultura

Orden	Alcance	Ordenados
Actualizar e implementar en los planes de ordenamiento territorial un plan de acción de reducción a cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.		Municipios de la Amazonía colombiana
Realizar un plan de acción que contrarreste mediante medidas políticas, judiciales o administrativas los problemas de deforestación informados por el IDEAM.		Corpoamazonía CDA Cormacarena

Fuente: elaboración propia.

En el marco del cumplimiento de esta sentencia, el Tribunal Superior de Bogotá (Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras) encargado del seguimiento expidió el auto con fecha de 18 de diciembre de 2020, en el que da cuenta de los avances en el cumplimiento de las órdenes, y dicta unas nuevas medidas, como la creación de una mesa técnica para la ejecución de la sentencia, y una mesa técnica de apoyo al seguimiento del cumplimiento, liderada por la Procuraduría General de la Nación, entre otras.

11.3. Directiva Presidencial 10 de 2018

Esta Directiva Presidencial, del 29 de noviembre de 2018³⁶⁸, tiene por objetivo fortalecer la articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia en la STC 4360 de 2018.

11.4. Directiva de la Procuraduría General de la República 04 de 2019

Esta Directiva, del 5 de abril de 2019³⁶⁹, presenta un diagnóstico en el que se priorizan algunos aspectos en el marco de la lucha contra la deforestación, con el fin de articular y coordinar las diferentes acciones que les corresponde realizar de manera eficaz y eficiente a las diferentes entidades estatales y entes territoriales.

368. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva presidencial 10. (29, noviembre, 2018). Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonia. 2018.

369. COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva 04. (5, abril, 2019). Lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la región Amazónica colombiana. 2019.

11.5. Amazonía sujeto de derechos. Lineamientos para la actualización de las determinantes ambientales. Tercera orden de la STC 4360 de 2018

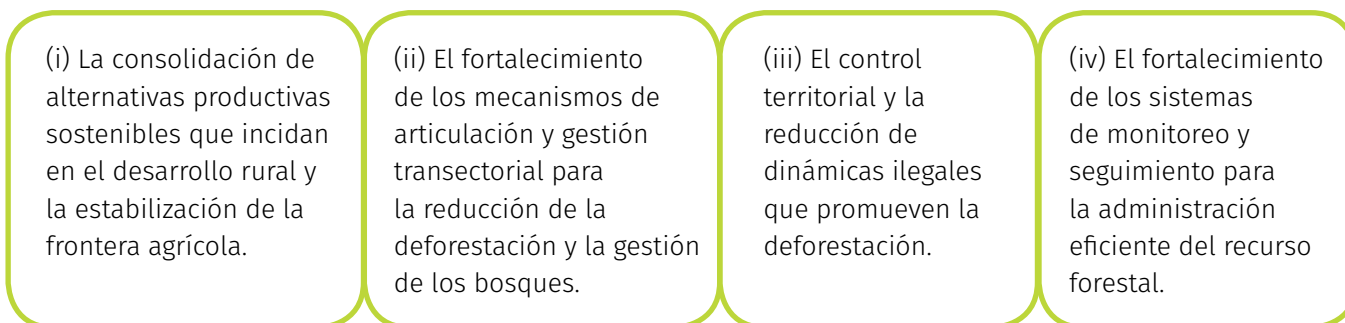
Este documento, de carácter no vinculante, es una guía expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el 2019³⁷⁰, que busca servir de guía orientativa para que las corporaciones autónomas regionales de la región amazónica lleven a cabo la actualización de las determinantes ambientales, en lo relacionado con la reducción a cero de la deforestación y a la adaptación al cambio

climático, en cumplimiento de lo ordenado en dicha sentencia.

11.6. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques

La Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques, adoptada mediante el Documento Conpes 40217³⁷¹, tiene como propósito la implementación de estrategias transectoriales para impulsar el uso sostenible del capital natural, la economía forestal y el desarrollo comunitario en los núcleos de alta deforestación (NAD)³⁷². A continuación se muestran algunas³⁷³.

Figura 3.11. Estrategias Conpes 4021 de 2020



Fuente: elaboración propia con base en Conpes 4021³⁷⁴.

370. MINAMBIENTE. Lineamientos para la actualización de las determinantes ambientales: Tercera orden de la Sentencia STC 4360 de 2018 – Amazonía sujeto de derechos. 2019.

371. DNP. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020).

372. Corresponden a las zonas geográficas donde se presentan concentraciones significativas de áreas deforestadas en un período de referencia específico.

373. DNP. Conpes 4021. Op. cit. p. 60-77.

374. Ibid.

Lo anterior, en concordancia con la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), el fallo de la Corte Suprema de Justicia STC 4360 del 5 de abril de 2018 que declara la Amazonía sujeto de derechos, así como con los compromisos nacionales respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y la Declaración Conjunta de Intención (DCI)³⁷⁵.



375. La DCI es un acuerdo voluntario de cooperación suscrito entre Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido, para la reducción de emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), así como, para la promoción de desarrollo sostenible en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, Á. M. Régimen jurídico ambiental de los recursos forestales en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- ANDRADE, Á. La Ley forestal y su relación con los acuerdos internacionales. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2005.
- BANCO MUNDIAL. Por qué los bosques son fundamentales para el clima, el agua, la salud y los medios de subsistencia. (18 de marzo de 2016). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/03/18/why-forests-are-key-to-climate-water-health-and-livelihoods>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. (21 de julio de 2009). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>
- _____. Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. (16 de junio de 2011). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- _____. Ley 1931. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. (27 de julio de 2018). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765>
- _____. Ley 1955. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. (25 de mayo de 2019). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- _____. Ley 2111. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones (29 de julio del 2021). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#1>
- _____. Ley 2169. Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones. (22 de diciembre de 2021). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2169_2021.html
- _____. Ley 2 sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. (17 de enero de 1959). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-2-1959.pdf>
- _____. Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal. (24 de julio del 2000). [Consultado el 3

de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>

• _____. Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (27 de agosto de 1993). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html

• _____. Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones (22 de diciembre de 1993). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

• COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-001/19 (14, enero, 2019). M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-032/19 (30, enero, 2019). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-041/17 (1, febrero, 2017). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-058/94 (17, febrero, 1994). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-094/15 (10, marzo, 2015). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-189/06 (15, marzo, 2006). M.P. Rodrigo Escobar Gil. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-259/16 (18, mayo, 2016). M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-263/11 (6, abril, 2011). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-431/00 (12, abril, 2000). M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-595/10 (27, julio, 2010). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia C-891/02 (22, octubre, 2002). M.P. Jaime Araujo Rentería. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia T-307/18 (27, julio, 2018). M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

• _____. Sentencia T-536/92 (23, septiembre, 1992). M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

- _____. Sentencia T-622/16 (10, noviembre, 2016). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.
- _____. Sentencia T-760/07 (25, septiembre, 2007). M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018 (5, abril, 2018). M.P. Luis Armando Tolosa. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2018.
- COLOMBIA. MINAMBIENTE. Resolución 1971 (5, diciembre, 2019). Por la cual se establece el Libro de Operaciones Forestales en línea y se dictan otras disposiciones. Bogotá: MINAMBIENTE, 2019.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1075. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- _____. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- _____. Decreto 1532. (26, agosto, 2019). Por medio del cual se modifica la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y se sustituye la Sección 12 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, en relación con las plantaciones forestales. Bogotá: Presidencia de la República, 2019.
- _____. Decreto 1745. (12, octubre, 1995). Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Presidencia de la República, 1995.
- _____. Decreto 1745. (12, octubre, 1995). Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Presidencia de la República, 1995.
- _____. Decreto 1791. (4, octubre, 1996). Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal. Bogotá: Presidencia de la República, 1996.
- _____. Decreto 2811. (18, diciembre, 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: Presidencia de la República, 1974.
- _____. Directiva presidencial No. 10. (29, noviembre, 2018). Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas

por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonia. Bogotá: Presidencia de la República, 2018.

COLOMBIA. PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva No. 04. (5, abril, 2019). Lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la Región Amazónica Colombiana. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2019.

COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES (CGFM). Plan Bicentenario, Héroes de la Libertad. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/plan-bicentenario-heroes-de-la-libertad>

CRUZ GUTIÉRREZ, Efraín y GUZMÁN RINCÓN, Andrés Mauricio. Restitución de tierras y derecho al medioambiente en Colombia: tensiones y proximidades en torno a la situación de los campesinos en zonas de reserva forestal. *Territorios*. 2016, no. 35, p. 149-170. [Consultado el 16 de septiembre de 2021]. ISSN: 0123-8418. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35746656007>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Conpes 2834. Política de Bosques (31 de enero de 1996). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2834.pdf>.

_____. Conpes 3125. Estrategia para la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal – PNDF –. (27 de junio de 2001). <http://>

www.ideam.gov.co/documents/24024/26918/conpes+3125+de+2000.pdf/bacddb3c-b4a1-4f84-95f0-c0386f1e92dc. p. 11.

_____. Conpes 3237. Política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia: 2003 – 2006. (11 de agosto de 2003). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3237.pdf> p. 5.

_____. Conpes 3886. Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz. (8 de mayo de 2017). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3886.pdf>

_____. Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. (10 de julio de 2018). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3934.pdf>. p. 64.

_____. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4021.pdf>

DUQUE CAÑAS, Juan Pablo; YOUNES VELOSA, Camilo y ZULUAGA GIRALDO, Lina María. Cienismo en la política forestal colombiana: el fracaso de la propuesta de ley forestal de 2006. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2016.

FAO. El cambio climático para los responsables de políticas forestales. Un enfoque para la integración del cambio climático en los

- programas forestales nacionales en apoyo a la ordenación forestal sostenible. Roma: FAO, 2011. <https://www.fao.org/3/i2429s/i2429s.pdf>
- FAO y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. El estado de los Bosques en el Mundo. Los bosques, la biodiversidad y las personas. Roma: FAO, 2020. ISBN 978-92-5-132421-9. <http://www.fao.org/3/ca8642es/CA8642ES.pdf>
- GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, Andrés; CLERICI, Nicola y QUESADA, Benjamín. Growing mining contribution to Colombian deforestation. *Environmental Research Letters*. 2021, vol. 16, no. 6, 11 p. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abfcf8>
- MINAMBIENTE, Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Bogotá: IAvH, 2012. ISBN 978-958-8343-71-6 <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Poli%C3%81tica-Nacional-de-Gestio%CC%81n-Integral-de-la-Biodiver.pdf>
- _____. Bosques Territorios de Vida. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá: MinAmbiente e IDEAM, 2018. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Estrategia-Integral-de-control-a-la-Deforestacion-y-Gestion-de-los-Bosques.pdf>
- _____. Lineamientos para la actualización de las determinantes ambientales: Tercera orden de la Sentencia STC 4360 de 2018 – Amazonía sujeto de derechos. Bogotá: MinAmbiente, 2019. 89 p.
- _____. Lineamientos y guía para la Ordenación Forestal en Colombia. Bogotá: MinAmbiente, 2020. https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Ordenaci%C3%B3n-y-Manejo-de-Bosques/Guia_de_ordenacion_SM.pdf
- _____. Plan Estratégico para la Restauración Ecológica y el Establecimiento de Bosques en Colombia. Plan Verde. Bogotá: MinAmbiente, 1998. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/pverde%5B1%5D.pdf
- _____. Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas. Bogotá: MinAmbiente, 2015. ISBN: 978-958-8901-02-2. https://archivo.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/plan_nacional_restauracion/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACION_2.pdf
- _____. Reservas Forestales establecidas por la Ley 2a de 1959. [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Reservas-Forestales-establecidas-por-la-Ley-2-de-1959.pdf?>
- _____. (s.f.). *Reservas Forestales establecidas por la Ley 2a de 1959*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Reservas-Forestales-establecidas-por-la-Ley-2-de-1959.pdf>

- MINAMBIENTE, *et al.* Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Bogotá: MinAmbiente, 2000. p. 7-32
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. 56 p.
- NACIONES UNIDAS. Convenio de Diversidad Biológica. (5 de junio de 1992). <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- GLOBAL GREEN GROWTH INSTITUTE, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y ONFANDINA. Entregable N° 1 - Forest economy studies in the framework of the Green Growth Taskforce in Colombia. Diagnóstico sintético del sector forestal en Colombia: principales características, barreras y oportunidades para su desarrollo. Bogotá: GGGI y DNP, 2018.
- PROFOR. Análisis del marco legal e institucional y de instrumentos financieros para plantaciones forestales con fines comerciales en Colombia. Bogotá: PROFOR, 2017.
- RAMÍREZ, Alejandro. Reforestación, la apuesta de la industria minera en zonas de operación. (21 de agosto de 2019). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/reforestacion-la-apuesta-de-la-industria-minera-en-zonas-de-operacion-532756>
- RODRÍGUEZ BECERRA, M. Prólogo. En: OROZCO MUÑOZ J. M.. Las políticas forestales en Colombia: análisis de procesos de formulación, contenidos y resultados globales. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 1999. ISBN 958-9160-65-4.
- SEMANA. La minería ilegal tiene en jaque los ecosistemas de Antioquia. (8 de noviembre de 2020). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.semana.com/actualidad/articulo/la-mineria-ilegal-tiene-en-jaque-los-ecosistemas-de-antioquia/57330/>
- UCROS, Juan Carlos. *Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano*. 2008. <http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d-8422b30afb.pdf>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Lineamientos de política para plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018.
- UN-REDD PROGRAMME. About REDD+. (Febrero de 2016). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Fact%20Sheet%201-%20About%20REDD3.pdf>
- URREGO, Anderson. Minería legal ha contribuido hasta en 6% a deforestación y reducción de biodiversidad. (3 de junio de 2021). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.larepublica.co/economia/mineria-legal-ha-contribuido-hasta-en-6-a-deforestacion-y-reduccion-de-biodiversidad-3180452>

An aerial photograph of a vast, dense tropical forest. The canopy is a mix of vibrant greens and yellows, suggesting a diverse ecosystem. The sky above is filled with large, white and grey clouds, with patches of blue visible. The overall scene is bright and natural.

IV.

INSTITUCIONALIDAD Y COMPETENCIAS DEL SECTOR FORESTAL



Objetivo general

Identificar las autoridades competentes en la gestión de los recursos forestales y sus competencias específicas, particularmente en materia de deforestación.

Objetivos específicos

- 🌿 Conocer el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y sus principales componentes.
- 🌿 Identificar las autoridades de los diferentes niveles y sus competencias en el sector forestal.
- 🌿 Comprender la importancia de la articulación y coordinación institucional en el marco de la lucha contra la deforestación, e identificar los actores relevantes y sus competencias.

INTRODUCCIÓN³⁷⁶

Los recursos forestales han hecho parte de la agenda normativa desde inicios de la época republicana de Colombia por la necesidad de protegerlos, bien sea por su importancia para el desarrollo económico como por sus servicios ambientales. En virtud de ello, se ha revestido de diferentes competencias a diversas entidades del Estado, tendientes a garantizar la defensa y salvaguarda de los ecosistemas boscosos, conforme con el marco jurídico y los compromisos adquiridos en esta materia.

Sin embargo, las problemáticas de los últimos años relacionados con el drástico aumento de la deforestación en el país, especialmente en áreas de gran importancia ecológica y biodiversa han exigido de la unión de esfuerzos entre la institucionalidad para velar por la protección, conservación, preservación y restauración de los recursos forestales del país. Máxime, teniendo en cuenta que, conforme con el Informe de la Contraloría General de la República, los conflictos sobre esta temática ponen en evidencia la debilidad institucional, financiera y de gestión ambiental, particularmente por la falta de ejecución, control y seguimiento de las políticas, planes y programas diseñados para proteger el entorno y los recursos naturales³⁷⁷.

376. Elaborado por Gloria Amparo Rodríguez.

377. COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. Bogotá: Contraloría General de la República, 2019. p. 172.

En ese entendido, ante la necesidad de articulación y coordinación institucional para garantizar la protección es necesario identificar las diferentes entidades que tienen funciones en materia de protección de los recursos forestales. Por lo tanto, en el presente capítulo se abordan algunos antecedentes sobre esta temática y las entidades que tienen competencia nacional al respecto, como es el caso del Congreso de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; los institutos de investigación científica; el Departamento Nacional de Planeación; la rama judicial; el sector Defensa y los órganos de control.

De otra parte, se mencionarán las entidades territoriales con competencias forestales, entre ellas las corporaciones autónomas regionales, las corporaciones para el desarrollo sostenible, las autoridades ambientales urbanas y los territorios colectivos; y también el importante rol que desempeñan la academia y las entidades de investigación científica en estos asuntos. Finalmente se hace referencia a las competencias que tiene el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia forestal, particularmente, cuando se trata de cultivos forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales.



1. ANTECEDENTES

La conservación y el aprovechamiento de los bosques se ha regulado en Colombia desde inicios de la época republicana mediante normas expedidas por el entonces presidente Simón Bolívar, como lo fue el decreto del 19 de diciembre de 1825 de Chuquisaca (Bolivia) relativo a la conservación de recursos naturales que habían sido explotados durante la época colonial y la Ley 11 del 6 de abril de 1870 de los Estados Unidos de Colombia que declaró la libre explotación de los bosques que estuvieran en tierras baldías de la nación. Sin embargo, entre las más sobresalientes están la Ley 119 de 1919, que en su artículo 1 estableció lo relacionado con la explotación de los bosques nacionales, entendiendo por estos las plantaciones naturales de maderas y otras especies como caucho, tagua, pita, quina, jengibre, y demás productos de exportación o de consumo interior.

Asimismo, la Ley 2 de 1959 dispone lo relativo a la economía forestal de la nación y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, para lo cual definió siete zonas forestales protectoras (Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía) consagró la figura de bosques de interés general y le otorgó facultades al Ministerio de Agricultura para su manejo y protección.

Más adelante, se creó mediante el Decreto Ley 2420 de 1968 el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena) como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Agricultura, encargada de la reglamentación, administración, conservación y fomento de los recursos naturales del país, entre ellos, los bosques. A partir de su creación, esta institución pasó a asumir las funciones hasta ese entonces atribuidas a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (CVM) y la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura en lo concerniente a los asuntos ambientales de la nación.

En materia forestal, el Decreto Ley 2420 de 1968 le otorgó la facultad al Inderena para reglamentar los temas concernientes a la movilización de los productos forestales, el registro de las personas naturales y jurídicas que efectúan el aprovechamiento de los bosques; a delimitar, reservar y administrar las áreas necesarias para la protección de los bosques, las aguas, los suelos y la fauna, y a autorizar la sustracción de zonas ubicadas dentro de dichas reservas. Además, la entidad debía realizar y fomentar las actividades de repoblación tanto forestal como de fauna silvestre y, en términos generales, ejercer el rol

de autoridad ambiental en el cumplimiento de las normas expedidas en materia de recursos naturales renovables del país.

En ese entendido, se puede destacar que los recursos forestales se encontraban dentro de los asuntos de interés nacional, pues se concebían como una fuente de gran importancia para el desarrollo económico del país. Por ello, la regulación de su uso y aprovechamiento debía ir de la mano de su conservación, ya que la garantía de su continuidad era y sigue siendo indispensable para garantizar el sustento y la provisión de múltiples recursos y materias primas. En este propósito, el Inderena desempeñó una importante labor en la conservación y uso de los recursos naturales³⁷⁸, y en la naciente estructura descentralizada para el ambiente³⁷⁹.

Sobre el particular, en 1969 a través del Acuerdo 03³⁸⁰ (modificado más tarde por el Acuerdo 029 de 1975), el Inderena expidió el primer Estatuto Forestal, en el cual estableció definiciones sobre la materia y dispuso que las reservas forestales, ya sea por motivos de protección o interés general, debían tener una cobertura forestal aprovechable o no, según sus características propias. Asimismo, definió las zonas forestales

protectoras como aquellas áreas influyentes en el régimen hidrológico, o en la conservación de los suelos, la fauna, la flora e, incluso, obras como puentes, carreteras, embalses, etc³⁸¹. Esta visión, como señalan el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y el IDEAM³⁸² representó un avance respecto a concepciones anteriores, dado que amplió la función protectora de los bosques al incluir además de las aguas y los suelos, la flora, la fauna y las obras de infraestructura.

El Inderena consagró en el precitado acuerdo los parámetros para determinar las áreas que cumplen funciones protectoras y podían ser consideradas zonas forestales protectoras, entre las que se encuentran las siguientes: (a) tierras ubicadas en regiones con precipitaciones anuales mayores a 8000 mm y con pendiente mayor al 5%; (b) tierras con precipitaciones anuales entre 4000 mm y 8000 mm y pendiente superior al 30%; (c) tierras ubicadas en zonas con precipitación anuales entre 2000 mm y 4000 mm y pendiente superior al 40%;

378. RODRÍGUEZ BECERRA. Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia. 1994, p. 93.

379. AMAYA ARIAS. Régimen jurídico ambiental de los recursos forestales en Colombia. 2020, p. 149.

380. COLOMBIA. INDERENA. Acuerdo 3 (27, marzo, 1969). Por el cual se establece el Estatuto Forestal del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables. 1969.

381. MAVDT e IDEAM. Zonas de reserva forestal de Colombia Ley 2 de 1959: Atlas Temático. p. 12.

382. Ibid., p. 12.



(d) áreas de suelos desnudos y degradados por intervención humana y/o animal, cuyo fin es su recuperación; (e) las áreas de influencia de cabeceras de ríos y quebradas, permanentes o no³⁸³.

Además de la normativa forestal de carácter nacional referida, se expidieron regulaciones específicas en las regiones en las que tuvieran competencia las corporaciones autónomas regionales, tales como salvoconductos de movilización, permisos de aprovechamiento, sus requisitos y criterios de cumplimiento, generando así multiplicidad de normas sobre un mismo asunto³⁸⁴. Lo anterior significó entonces un ordenamiento jurídico forestal desordenado, sin criterios ni políticas claras como ya venía dándose desde inicios del siglo XX³⁸⁵.

Posteriormente, con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), se estableció según refieren Amaya Arias³⁸⁶ y Ucros³⁸⁷, una estructura básica y sistematizada del ordenamiento jurídico ambiental, elaborada con unidad de criterios y

en coherencia con los principios de funcionamiento del Estado en relación con el ambiente. Respecto a las funciones del Inderena, el Código retomó aquellas designadas en el Decreto 2420 de 1968 sobre la administración y manejo de los recursos naturales renovable³⁸⁸, incluyendo las relacionadas con el uso, aprovechamiento y conservación de los bosques.

Sobre esto, es importante mencionar que el Código de Recursos Naturales, como será detallado más adelante, incluye consideraciones sobre los bosques en relación con el manejo de los suelos forestales, las áreas de reserva forestal³⁸⁹ (estas equivalentes a las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959), los aprovechamientos, industrias, asistencia técnica, investigación, comercialización y protección en materia forestal, y la reforestación. En general, el Código denominó los suelos forestales como áreas forestales, que podrían ser productoras, protectoras y protectoras-productoras³⁹⁰, cuya naturaleza sería determinada a partir de estudios ecológicos y socioeconómicos a cargo del Inderena.

383. Ibid., p. 13.

384. UCROS, J. C. Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano. Bogotá, 2008. p. 4.

385. Ibid., p. 4.

386. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 149.

387. UCROS. Op. cit., p. 5.

388. UCROS. Ibid., p. 5.

389. Cabe mencionar que frente a las áreas de reserva forestal, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente incluye disposiciones relacionadas con su destinación, el otorgamiento de licencias para la construcción dentro de ellas, la prohibición de adjudicaciones y la posibilidad de sustracción para el desarrollo de actividades económicas consideradas de utilidad pública o interés social.

390. A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011, las áreas forestales pasaron a clasificarse únicamente como protectoras o productoras.

Con base en ello, el Inderena, en uso de sus facultades, modificó y adicionó el Estatuto Forestal a través del Acuerdo 29 de 1975, incluyendo las definiciones y disposiciones relacionadas con los aprovechamientos forestales, entre ellas, los aprovechamientos forestales persistentes, únicos y domésticos, así como lo referente al Plan de Ordenación Forestal, definido allí como “el estudio y proyecto para reglamentar el aprovechamiento de un bosque buscando la continuidad en la política y en los trabajos que se adelanten”³⁹¹. Esto en aras de conseguir los siguientes objetivos:

- (i) Conocer las características físicas, económicas, ecológicas y silvícolas de un bosque.
- (ii) Determinar los tratamientos técnicos y económicos para favorecer el aprovechamiento racional del bosque.
- (iii) Obtener las bases mínimas para asegurar al inversionista la rentabilidad de su aporte y al industrial el suministro continuo de materia prima.
- (iv) Brindar información al Inderena, como administrador de los bosques del país, sobre la justificación técnica, económica,

social y legal para el otorgamiento de los permisos de aprovechamiento forestal.

- (v) Contar con el conocimiento real del estado de los bosques del país, especialmente en lo referente a su capacidad de satisfacer las necesidades de la población en cuanto a maderas y otros productos forestales³⁹².

Si bien mediante el Decreto Ley 0133 de 1976 se transformó al Inderena, denominándolo desde ese momento Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y manteniendo sus funciones, con la promulgación de la Constitución Política de Colombia en 1991 se abrió la puerta a una concepción más sólida sobre la protección ambiental desde el ordenamiento jurídico, pues consagró múltiples disposiciones sobre la materia recogiendo los principios y derechos establecidos en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Como lo señala Rodríguez-Becerra³⁹³, esa fue una de las principales contribuciones del Inderena en cabeza del profesor Julio Carrizosa Umaña. Esto derivó, posteriormente, en la expedición de la Ley 99 de 1993, la cual crea el Ministerio de Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se ordena la liquidación del Instituto³⁹⁴.

391. COLOMBIA. INDERENA. Acuerdo 29 (19, agosto, 1975). Por el cual se modifica y adiciona el Estatuto forestal del Inderena. Bogotá, 1975, art. 1.

392. COLOMBIA. INDERENA. Acuerdo 29 (19, agosto, 1975). Ibid., art. 1.

393. RODRÍGUEZ BECERRA. Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia. Op. cit., p. 94.

394. UCROS. Op. cit., p. 5.

395. CARDONA. Estado actual de la información sobre instituciones forestales. 2002, p. 57-134.

Pese a que el Inderena tenía a su cargo importantes funciones asociadas al manejo de los bosques, de acuerdo con Cardona³⁹⁵, hasta 1993 la institucionalidad forestal en el país estuvo desarticulada en las diferentes entidades con competencias en la gestión ambiental, entre ellas el Departamento Nacional de Planeación en relación con las corporaciones autónomas regionales, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)³⁹⁶, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT)³⁹⁷. Los antagonismos entre el Ministerio de Agricultura y el Inderena, aunque este último perteneciera a aquel, impedían la formulación e implementación de políticas ambientales al no ser aceptadas por el Ministerio, así como también la debilidad presupuestal, la falta de coordinación y la poca fuerza legal en las fuentes de financiación; esto, junto a la falta de especialización de las demás entidades, generó dispersión en las acciones asociadas a la gestión ambiental y, por tanto, deterioro de los recursos naturales del país³⁹⁸. Es de resaltar que la normativa expedida en materia forestal se fundamentó en la visión antropocéntrica de la naturaleza que basaba la protección de los recursos naturales conforme con la utilidad que podrían representar en el humano.

Así, mediante la Ley 99 de 1993 se pretendió organizar el Sistema Nacional Ambiental y, a su vez, reconocer las facultades que tendrían diferentes entidades de todas las ramas del poder público y de los órganos de control, en temas relacionados con el entorno y los recursos naturales, entre ellos, los asuntos forestales, como se verá a continuación.



396. Hoy Servicio Geológico Colombiano (SGC).

397. Hoy Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

398. CARDONA. Op. cit.

2. ENTIDADES NACIONALES CON COMPETENCIAS FORESTALES

En materia forestal se han reconocido diferentes facultades a la institucionalidad colombiana para que, desde el marco de sus competencias, garanticen el cumplimiento de los compromisos y obligaciones del Estado respecto a la conservación, protección, preservación y restauración de los recursos boscosos del territorio Nacional. Así, pues, se encuentran autoridades con funciones en el ámbito nacional, como son el Congreso de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los institutos de investigación científica, la rama judicial, y los órganos de control, como se ve a continuación.

Figura 4.1. Ramas del poder público



Fuente: elaboración propia.



2.1. Congreso de la República

Con la promulgación de la Carta Política de 1991, los temas ambientales adquirieron mayor relevancia dentro de la agenda estatal. Atendiendo a las funciones propias del Congreso de la República consagradas en el artículo 150 superior, relativas a interpretar, reformar y derogar las leyes; expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; definir la división general del territorio, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, entre otras³⁹⁹.

Figura 4.2. Congreso de la República

Integrado por:



Senado



Cámara de Representantes

Le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

399. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia . (6 de julio de 1991). [Consultado el 3 de octubre del 2022].

Conviene destacar que en materia forestal, el Congreso ha sido fundamental en la consolidación del ordenamiento jurídico en torno a estos ecosistemas, desde una perspectiva de conservación y aprovechamiento sostenible, como se muestra en la tabla 4.1.

Tabla 4.1. Normatividad forestal expedida por el Congreso de la República

Norma	Descripción
Ley 119 de 1919	Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales.
Ley 85 de 1920	Por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Fiscal en lo referente a baldíos. La adjudicación de baldíos quedó sujeta a que las tierras solicitadas no se encontraran dentro de los bosques naturales, lo que fomentó la deforestación.
Ley 200 de 1936	Sobre régimen de tierras. Hace referencia por primera vez al término zona de reserva forestal (ZRF), sin embargo, estableció que los bosques nacionales podrían ser de propiedad privada reforzando el efecto causado por la Ley 85 de 1920.
Ley 2 de 1959	Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Delimita las primeras áreas con el carácter de zona forestal protectora y bosques de interés general.
Ley 135 de 1961	Sobre reforma social agraria. Para la adjudicación de baldíos debía demostrarse la explotación de las dos terceras partes de la superficie solicitada, lo que favoreció la deforestación al interpretarse la explotación como el arrasamiento de los bosques.
Ley 23 de 1973	Por el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Este Código contempla varias disposiciones relacionadas con los bosques y las áreas de reserva forestal.
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Allí se establecen y asignan funciones referentes al manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país.
Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Determina los requisitos para la constitución de resguardos indígenas y zonas de reserva campesina incluyendo aspectos relacionados con los recursos forestales.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Establece que las disposiciones sobre las reservas forestales se constituyen como normas de superior jerarquía y deben ser consideradas como determinantes ambientales en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Norma	Descripción
Ley 812 de 2003	Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Definió la necesidad de iniciar acciones encaminadas al ordenamiento y realinderación de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 y el Decreto 111 de 1959.
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Contiene algunas disposiciones referentes a las áreas forestales, modificando su clasificación a protectoras y productoras.
Ley 1458 de 2011	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006”, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006.
Ley 1753 de 2013	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
Ley 1931 de 2018	Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.
Ley 1955 de 2019	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
Ley 2111 de 2021	Por medio de la cual se sustituye el Título XI “de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. Incluye como delitos ambientales los de deforestación, y promoción y financiación de la deforestación.
Ley 2169 de 2021	Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono, neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

Fuente: elaboración propia, a partir de MAVDT y IDEAM. Zonas de reserva forestal de Colombia Ley 2 de 1959: Atlas Temático.

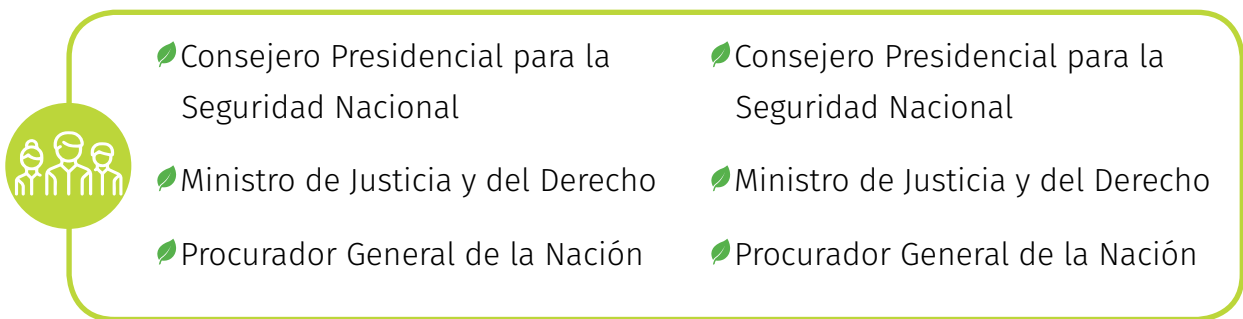
Así pues, el Congreso de la República ha expedido leyes que hacen parte de lo que actualmente es el ordenamiento jurídico forestal en materia de protección, conservación y preservación. Lo mismo ha adelantado la rama ejecutiva, quienes ejercen funciones y tienen competencias en el sector forestal, como podrá establecerse a continuación. Previo a iniciar el tema, es pertinente mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo ha establecido el Consejo Nacional de Lucha contra la

Deforestación y otros crímenes ambientales asociados (CONALDEF), para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, que se encuentra con la necesidad de definir y coordinar las medidas interinstitucionales para su control y evaluación. Esta instancia, según el Conpes 4021⁴⁰⁰, tiene el reto de lograr una aproximación efectiva en el territorio, y avanzar en la coordinación interinstitucional, así como en el fortalecimiento del monitoreo y análisis de la información.

400. DNP. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020).

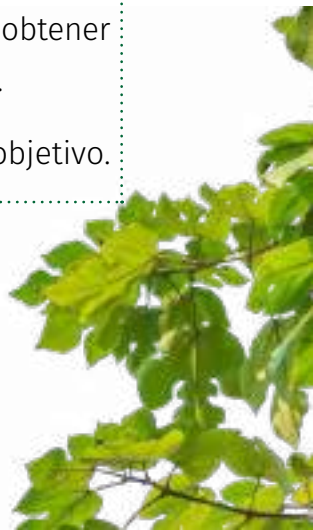
El CONALDEF está encargado de la coordinación interinstitucional y está conformado por el consejero presidencial para la Seguridad Nacional, el ministro de Defensa Nacional, el ministro de Justicia y del Derecho, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el procurador general de la Nación y el fiscal general de la Nación. En esta instancia debe participar el ministro de Relaciones Exteriores para las acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

Figura 4.3. Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (CONALDEF)



Funciones:

1. Proponer la política, planes, programas y estrategias de lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados, así como definir y coordinar las medidas interinstitucionales para su control.
2. Adoptar mediante acuerdo su propio reglamento y dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de este.
3. Evaluar avances en la lucha contra la deforestación y otros crímenes ambientales asociados.
4. Mantener contactos con Gobiernos o entidades extranjeras en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción con la de otros Estados y de obtener la asistencia que fuere del caso.
5. Las demás relacionadas con su objetivo.





Coordinaciones:

La Coordinación de Monitoreo y Análisis de la Información para efectos de analizar, valorar y hacer seguimiento a las acciones de control y prevención de la deforestación y otros crímenes ambientales asociados, integrada por delegados del consejero presidencial de Seguridad Nacional, del ministro de Defensa Nacional, del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y del fiscal general de la Nación.

La Coordinación Interinstitucional para la unificación de esfuerzos y acciones en la lucha contra la deforestación y otros crímenes ambientales asociados, conformada por delegados del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del ministro de Defensa Nacional y del fiscal general de la Nación, así como el director de la Corporación Autónoma Regional -o su delegado- de la zona para la que se planeen las intervenciones, en su calidad de autoridad ambiental.

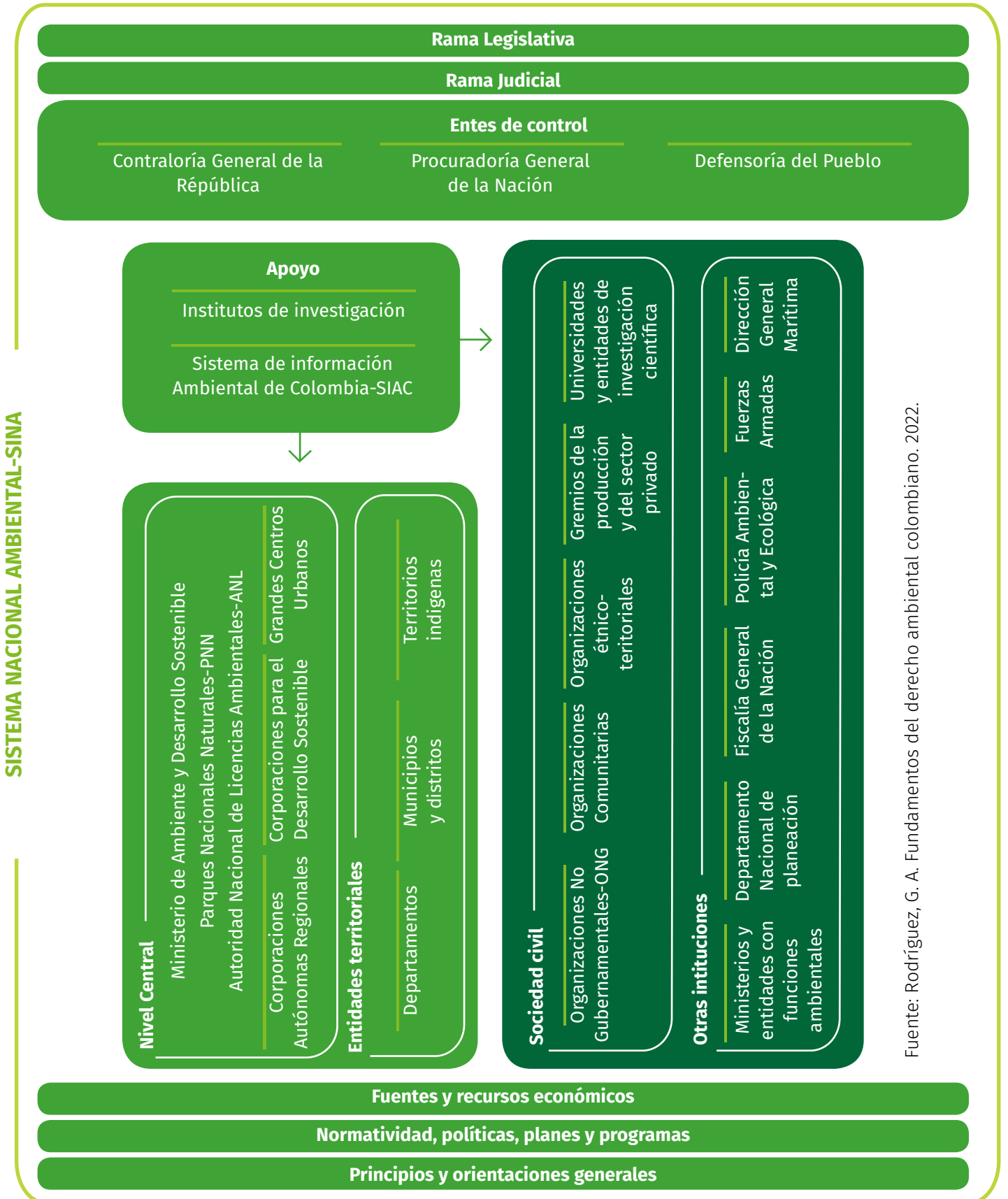
Fuente: elaboración propia.

También se debe mencionar que la Presidencia de la República en la Directiva Presidencial 10 de 2018⁴⁰¹, relacionada con el cumplimiento de un fallo judicial sobre la deforestación en la Amazonía, estableció mecanismos para la viabilidad de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, estableció la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y la Gestión Integral para

la Protección de Bosques Naturales (CICOD), señalando que le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las entidades del SINA, la formulación y coordinación de los planes de acción y el Pacto Intergeneracional de la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC) mediante un proceso participativo. Dicha directiva establece las acciones a seguir por diversas instituciones estatales.

401. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial 10. (29, noviembre, 2018). Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018.

Figura 4.4. Sistema Nacional Ambiental (SINA)



Fuente: Rodríguez, G. A. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. 2022.

A continuación se señala en líneas generales las principales funciones que en materia forestal tienen diferentes instituciones estatales del orden central, destacando que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental.

2.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se creó mediante la Ley 99 de 1993 como el ente rector del Sistema Nacional Ambiental y, por ende, de la gestión del ambiente y los recursos naturales. La Ley 99, reglamentada por el Decreto 3570 de 2011 que está compilado en el Decreto 1076 de 2015, estableció las funciones y competencias de esta entidad, entre las cuales se incluyen aquellas relacionadas con los asuntos forestales tales como la formulación de política pública y planeación, regulación, gestión, e inspección, vigilancia y control sobre los bosques naturales. Estas funciones las lleva a cabo la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (DBBSE)⁴⁰², en coordinación con otras instituciones y entidades del Estado como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano Agropecuario, entre otros.

En ese orden de ideas el MinAmbiente, como el encargado de la política nacional ambiental, el establecimiento de reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, debe formular política pública forestal con base en los elementos técnicos proporcionados por la DBBSE. Este Ministerio ha formulado una serie de Políticas Forestales orientadas a la conservación y el uso sostenible de los bosques naturales del país, entre las cuales se incluye el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Adicionalmente, le corresponde al MinAmbiente participar en la estructuración de políticas intersectoriales bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) las cuales, además de contener acciones tendientes a la conservación de los bosques, se orientan al desarrollo del potencial económico de estos ecosistemas. De manera particular, el MinAmbiente debe preparar, con la asesoría del DNP, los planes, programas y proyectos en materia ambiental, recursos naturales renovables y ordenamiento ambiental territorial que deben incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

402. La DBBSE se encarga de promover la gobernanza forestal con base en la ordenación y el manejo sostenible de los bosques; formular e implementar acciones de prevención y control de la deforestación; ejecutar el plan nacional de restauración, recuperación y rehabilitación de ecosistemas; y, generar los lineamientos técnicos y conceptuales para la administración y manejo de las reservas forestales nacionales y ecosistemas estratégicos. Consultar la página web: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemáticos>

Sumado a lo anterior, en el ámbito internacional el MinAmbiente participa, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la formulación de políticas ambientales; define instrumentos de cooperación y representa al Gobierno Nacional en la ejecución de convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales y desarrollo sostenible. De modo que le corresponde a esta entidad trazar las políticas, programas y planes de acción para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en materia ambiental y, especialmente, en temas forestales.

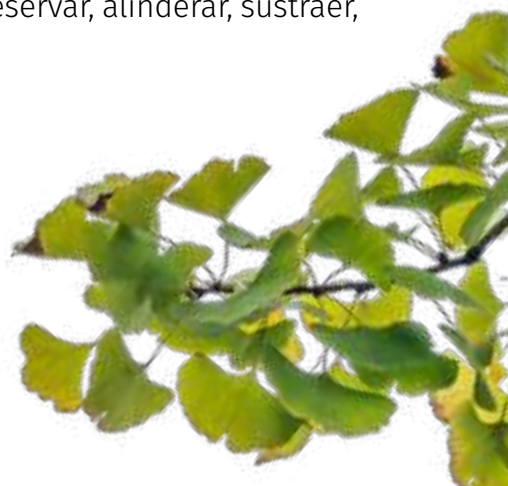
En cuanto a las funciones de regulación del MinAmbiente, se comprende que este debe diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales a fin de impedir o mitigar el impacto de las actividades contaminantes en todos los sectores económicos y productivos. Así, la DBBSE debe plantear las bases técnicas para la regulación de las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro.

Cabe resaltar que en el ámbito de estas funciones, el Conpes 3934 de 2018⁴⁰³ propone que el MinAmbiente debe: (a) actualizar el Decreto 1076 de 2015 en lo referente al régimen de aprovechamiento forestal, especialmente en las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959; (b) reglamentar el aprovechamiento de productos forestales no maderables; (c) consolidar los sistemas de trazabilidad y seguimiento a los productos forestales; (d) impulsar y acompañar a las autoridades ambientales en la elaboración de planes de ordenación y manejo forestal. De igual manera, el Conpes 4021 de 2020⁴⁰⁴ plantea que el MinAmbiente junto con el MinAgricultura debe realizar desde el 2022 un análisis de las necesidades de actualización normativa y cuellos de botella en la administración forestal, en aras de contar con instrumentos más sencillos para el manejo sostenible del recurso forestal y; junto con el ANLA, desarrollar los lineamientos técnicos, jurídicos y operativos para viabilizar la implementación de inversiones de compensación ambiental y de no menos del 1%, hacia alternativas sostenibles del bosque natural.

Respecto a la gestión de los bosques y los recursos forestales, le corresponde al MinAmbiente, con base en los conceptos técnicos de la DBBSE, declarar, reservar, alinderar, sustraer,

403. DNP. Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. (10 de julio de 2018).

404. DNP. Conpes 4021. Op. cit.





integrar o recategorizar las áreas nacionales de reserva forestal, así como reglamentar su uso y funcionamiento; y elaborar los términos de referencia para que las autoridades regionales y territoriales ambientales puedan ejercer dichas funciones.

Igualmente, es obligación del MinAmbiente coordinar la investigación ambiental y de los recursos naturales renovables y sobre los modelos alternativos de desarrollo sostenibles, organizar el inventario de biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales. Frente a ello, la DBBSE puede, en conjunto con otras dependencias del Ministerio, diseñar los lineamientos y estrategias para promover la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los procesos productivos que afecten la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Al respecto de la investigación ambiental y de los recursos naturales renovables, se debe destacar la labor de los institutos de investigación científica adscritos al MinAmbiente en relación con los bosques naturales y los recursos forestales, así como el Sistema de Información Ambiental, que “comprende los datos, las bases de datos, las estadísticas, la información, los sistemas, los modelos, la información documental y bibliográfica, las colecciones y los reglamentos y protocolos que regulen el acopio, el manejo de la información, y sus interacciones” y está bajo la dirección y coordinación del IDEAM.

En términos de aprovechamiento de los recursos forestales, según el artículo 5 numeral 29 de la Ley 99 de 1993 el MinAmbiente debe fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refiere el Decreto Ley 2811 de 1974 y, en concordancia con ello, realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos. Sobre ello, cabe resaltar que el MinAmbiente, a través del Decreto 1390 de 2018⁴⁰⁵ y la Resolución 1479 de 2018, reguló la tasa compensatoria por aprovechamiento forestal maderable en bosques naturales. Entonces, esta entidad debe fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especies de flora y fauna silvestre, considerando su oferta y capacidad de renovación, para lo cual, la DBBSE tiene la obligación de proponer los criterios y metodologías requeridos para cumplir dicha función.

Por último, conviene mencionar que el MinAmbiente tiene la función de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres, tomar las previsiones para defender especies en extinción o en peligro de serlo y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre Amenazadas de Extinción (CITES). En ese caso, a

405. Compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

través de la DBBSE se aportan los criterios técnicos requeridos para garantizar tal protección en coordinación con las demás dependencias del Ministerio. Además, debe ejercer la autoridad administrativa de la Convención CITES en Colombia y expedir los correspondientes certificados.

2.3. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Los asuntos relacionados con cultivos forestales con fines comerciales y sistemas agroforestales, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, son competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible. Así, le corresponde a este Ministerio formular la política agropecuaria y de desarrollo rural, y la política de comercio exterior de la producción forestal; la productividad y competitividad forestal, financiamiento, inversión, capitalización y fomento a la producción; regular el Certificado de Incentivo Forestal de Reforestación; expedir el procedimiento para el registro de cultivos forestales comerciales y establecer los requisitos para la movilización de los productos de los sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)⁴⁰⁶.

Finalmente conviene señalar que en su conjunto el sector ambiente y desarrollo sostenible, de acuerdo con la Ley 2169 de 2021 (art. 7) adquiere unas competencias relacionadas con las metas mínimas en materia de adaptación al cambio climático que entre otras cosas buscan que a 2030 el país reduzca en un 30% las áreas afectadas por incendios forestales respecto al 2019, para que de manera articulada e interinstitucional, operativice los procesos para la gestión, conocimiento y reducción del riesgo de incendios forestales y el manejo de los desastres, a través de las estrategias definidas en materia de incendios forestales.

Adicionalmente, este sector deberá impulsar políticas e incentivos para actividades relacionadas con la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y gestión de productos no maderables del bosque en concordancia con lo establecido en el Acuerdo de París. También deberá gestionar al 2030, mediante contratos de conservación natural, el manejo sostenible de dos millones quinientas mil hectáreas (2.500.000) para garantizar la estabilización de la frontera agrícola, conservar y restaurar los bosques naturales y evitar usos no compatibles del suelo como cultivos ilícitos, que

406. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 270-271.



incrementen la deforestación y la vulnerabilidad de los territorios al cambio climático. Esta estrategia comprende el otorgamiento del derecho al uso de la tierra y la celebración de acuerdos de conservación con familias rurales que habitan baldíos no adjudicables, tales como las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959. Igualmente, el sector deberá emprender acciones tendientes al desarrollo de sistemas de monitoreo y detección temprana de incendios forestales mediante el uso de tecnologías avanzadas y/o sistemas comunitarios para el suministro de información que permita la toma de decisiones eficaz, eficiente y oportuna en torno a la gestión de incendios forestales.

2.4. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

La ANLA se creó mediante el Decreto 3570 de 2011 como una entidad encargada de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental, para con ello contribuir al desarrollo sostenible del país. En este sentido, se consagró que entre sus funciones se encuentra la relacionada con aprobar los actos administrativos de permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

En ese sentido, le corresponde a la ANLA la aprobación de los actos administrativos relacionados con los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de las corporaciones: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico (CDA), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia) y Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó), dado que los bosques naturales más importantes para el país están en jurisdicción de estas autoridades⁴⁰⁷.

2.5. Institutos de investigación científica

Los institutos de investigación son fundamentales en la toma de decisiones asociadas a los ecosistemas y recursos forestales, pues suministran la información técnica y científica requerida para ello. Por tanto, a continuación se describen las funciones de estos institutos en relación con los asuntos forestales del país.



407. Ibid., p. 155.

2.5.1. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 99 de 1993, el IDEAM es el encargado de levantar y manejar la información técnica y científica sobre los ecosistemas que hacen parte del patrimonio ambiental del país, así como de fijar las bases técnicas para la planificación y ordenamiento del territorio. Este instituto debe obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información, entre otros, de la cobertura vegetal para el aprovechamiento de los recursos biofísicos de la nación, además de efectuar el seguimiento sobre estos en lo referente a su contaminación y degradación. De esta manera, a través de la Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental se consolidó el Programa Nacional de Monitoreo y Seguimiento de Bosques y Áreas de Aptitud Forestal (PMSB).

El PMSB se define como “el conjunto de estrategias y acciones, convenidas y concertadas con el sector ambiental para estudiar, actualizar y modelar de manera conjunta la oferta,

la demanda, la dinámica forestal y los impactos producidos sobre los bosques debido a fenómenos antrópicos y naturales, buscando generar información oportuna que oriente y alerte a los administradores y tomadores de decisiones del sector forestal”⁴⁰⁸. Este programa está conformado por cinco subprogramas, a saber: (1) zonificación forestal, (2) caracterización de la oferta, (3) caracterización de la demanda y comercio, (4) monitoreo, seguimiento y modelación y formulación, (5) investigación forestal. Además, cuenta con tres líneas estratégicas como son gestión de información e indicadores, fortalecimiento de capacidades institucional y protocolos para el monitoreo.

Como parte del PMSB se encuentra el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF)⁴⁰⁹, a través del cual se obtiene información sobre productos forestales, maderables y no maderables en relación con las temáticas de aprovechamientos, movilizaciones, decomisos, plantaciones productoras y protectoras, remisiones de madera de plantaciones comerciales o productoras e incendios de la cobertura vegetal⁴¹⁰.

408. Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC). Sección 1. Contexto general del Programa Nacional de Monitoreo y Seguimiento de Bosques y Áreas De Aptitud Forestal (PMSB). [Consultado el 23 de agosto de 2021].

409. “Es el conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal”. (COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). 2015, art. 2.2.8.9.3.6.

410. IDEAM. Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF). [Consultado el 23 de agosto de 2021].

De igual manera, el IDEAM cuenta con el Inventario Forestal Nacional (IFN)⁴¹¹ que tiene la información sobre el estado y composición de los bosques del país y sus cambios en el tiempo, respecto a la estructura de la vegetación; la composición, riqueza y diversidad florística; la biomasa aérea; volúmenes de madera; carbono almacenado en suelos y detritos de madera, y dinámica de los bosques. Por tanto, este sistema tiene como objetivos proveer información periódica con enfoque multipropósito; proporcionar estándares, procedimientos, metodologías y herramientas para el levantamiento de información sobre la caracterización de bosques; y brindar información confiable, consistente y continua para la formulación de los planes de ordenación forestal, la administración del recurso forestal, la definición de políticas y la toma de decisiones sobre el patrimonio forestal⁴¹².

Con referencia a la Conferencia de las Partes 19 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en la que se definió el deber de los Estados de establecer sistemas nacionales de monitoreo forestal

para cuantificar las emisiones y absorciones de GEI y los cambios en la superficie de los bosques y las reservas forestales de carbono, el IDEAM lidera el Sistema de Monitoreo de Bosque y Carbono (SMBYC)⁴¹³. A través de este sistema se identifica y reporta periódicamente la información oficial de la superficie de bosque natural, se generan metodologías para cuantificar la deforestación anual, se generan trimestralmente alertas tempranas de deforestación (AT-D), se caracterizan las causas y agentes de la deforestación y degradación, y se monitorea el carbono almacenado en los bosques⁴¹⁴.

Por último, es importante señalar que la Ley 2169 de 2021 estableció que el IDEAM estará a cargo del Registro Nacional de Zonas Deforestadas a través del cual se busca monitorear y proteger nuestros bosques, que servirá como insumo para la formulación e implementación de políticas de reforestación y protección de los bosques en el país y que además deberá referenciar las zonas del país más afectadas por la deforestación.

411. Es la operación estadística que mediante procesos, metodologías, protocolos y herramientas realiza el acopio, almacenamiento, análisis y difusión de datos cuantitativos y cualitativos que permiten conocer el estado actual y composición de los bosques del país y sus cambios en el tiempo. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1076. Op. cit., art. 2.2.8.9.3.12.

412. IDEAM. Inventario Forestal Nacional. [Consultado el 23 de agosto de 2021].

413. Es el conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para la generación periódica de información sobre: i) la superficie de bosques de Colombia y sus cambios en el tiempo; ii) las reservas de carbono almacenadas en los bosques naturales; iii) las causas y agentes de la deforestación y la degradación de los bosques, y iv) las emisiones y absorciones de GEI asociadas a la deforestación y la degradación forestal. (COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1076. Op. cit., art. 2.2.8.9.3.17).

414. IDEAM. Monitoreo y seguimiento de bosques. [Consultado el 23 de agosto de 2021].

2.5.2. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH)

El artículo 19 de la Ley 99 de 1993 determina que el IAvH es la entidad encargada de realizar investigación básica y aplicada sobre los recursos genéticos de la flora y fauna del país, así como de hacer el levantamiento del inventario científico de la biodiversidad nacional. Frente a los ecosistemas forestales, cuenta con la línea de investigación sobre *Gestión de Ecosistemas Estratégicos*, bajo la cual genera conocimiento sobre la composición, estructura, dinámica y funcionamiento de los ecosistemas estratégicos como bosques secos, sabanas, páramos y alta montaña considerando escenarios de cambio global con base en su vulnerabilidad y fenómenos de transformación⁴¹⁵, lo que sirve como apoyo técnico para la toma de decisiones de política, normativas y de intervención en los ecosistemas forestales del país, pues de la investigación realizada por el instituto se obtienen publicaciones de gran relevancia para la planificación estratégica sobre la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.

2.5.3. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)

Este instituto tiene a su cargo la realización y divulgación de estudios de investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica. Por ello, cuenta con diferentes programas como el de ecosistemas y recursos naturales a través del cual se adelantan caracterizaciones sobre la flora, fauna, recursos hidrobiológicos, recursos genéticos y microorganismos del suelo de la región amazónica, incluyendo inventarios forestales en esta zona; el de sostenibilidad e intervención, por el cual se promueven alternativas productivas que permiten la recuperación de prácticas y saberes tradicionales y se valoran sistemas agroforestales y de uso de los bosques apropiados y ajustados a los requerimientos de los pobladores; y el de modelos de funcionamiento y sostenibilidad que busca modelar y predecir los impactos causados sobre la realidad biológica, social y ecológica de la Amazonía, entre ellos los provocados por la deforestación y degradación de los bosques allí presentes⁴¹⁶.

415. IAvH. Ciencias básicas de la biodiversidad [Consultado el 23 de agosto de 2021].

416. INSTITUTO SINCHI. Programas. [Consultado el 23 de agosto de 2021].



2.5.4. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann

Este instituto se encarga de la investigación del medio ambiente del litoral Pacífico y del Chocó biogeográfico. Cuenta con el Sistema de Información Ambiental Territorial del Pacífico Colombiano (SIAT-PC), el cual corresponde al conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías involucradas en la gestión de información ambiental a fin de generar conocimiento, tomar decisiones y promover la educación y la participación social en el Pacífico colombiano⁴¹⁷ y, a través del cual se produce información relativa al estado de los recursos naturales, entre ellos los bosques de esta región. Vale destacar que el instituto ejerce la presidencia de la mesa forestal del Chocó, la cual es un espacio de diálogo, coordinación y concertación para la ordenación, manejo, restauración, conservación y uso sostenible de los bosques, recursos forestales y servicios ecosistémicos del departamento del Chocó⁴¹⁸.

2.6. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

En términos de políticas públicas sectoriales, Amaya Arias⁴¹⁹ refiere que el país ha contado con declaraciones gubernamentales explícitas de políticas forestales nacionales como fue la política forestal del Inderena de 1974 y 1984, las cuales tuvieron limitantes frente a la definición de criterios concretos para la formulación e implementación de un plan nacional de desarrollo forestal pero con avances en cuanto al control del recurso forestal y de áreas protectoras, así como el establecimiento de un sistema de monitoreo para planificar su uso y conservación.

En 1976, siendo la primera política gubernamental de reforestación, se formuló el Plan Indicativo de la Industria de pulpa, papel y cartón, cuyo objetivo fue la plantación de especies de pinos y eucaliptos para la producción de materia prima para la pulpa, lo que impulsó grandes plantaciones forestales a cargo de las industrias de pulpa, papel, aglomerados y procesados de madera, e incluso la industria cervecera, las cuales aprovecharon los incentivos tributarios que se gestaron en la época para el fomento de la reforestación⁴²⁰. Sin embargo, a inicios de la

417. SIAT-PC. Quiénes somos. [Consultado el 23 de agosto de 2021].

418. MESA FORESTAL DEL CHOCÓ. Quiénes somos. [Consultado el 23 de agosto de 2021].

419. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 101.

420. Ibid., p. 101.



década de 1990, los estímulos a esta actividad cambiaron al eliminar los créditos subsidiados y con la aprobación del Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC) mediante el Documento Conpes 2429 de 1989, la política forestal se centró, por un lado, en el manejo, conservación y recuperación de los ecosistemas forestales a fin de favorecer el desarrollo regional y nacional y, por otro, en el impulso a estímulos fiscales, concretándose esto último en el certificado de incentivo forestal (CIF) adoptado por la Ley 139 de 1994⁴²¹.

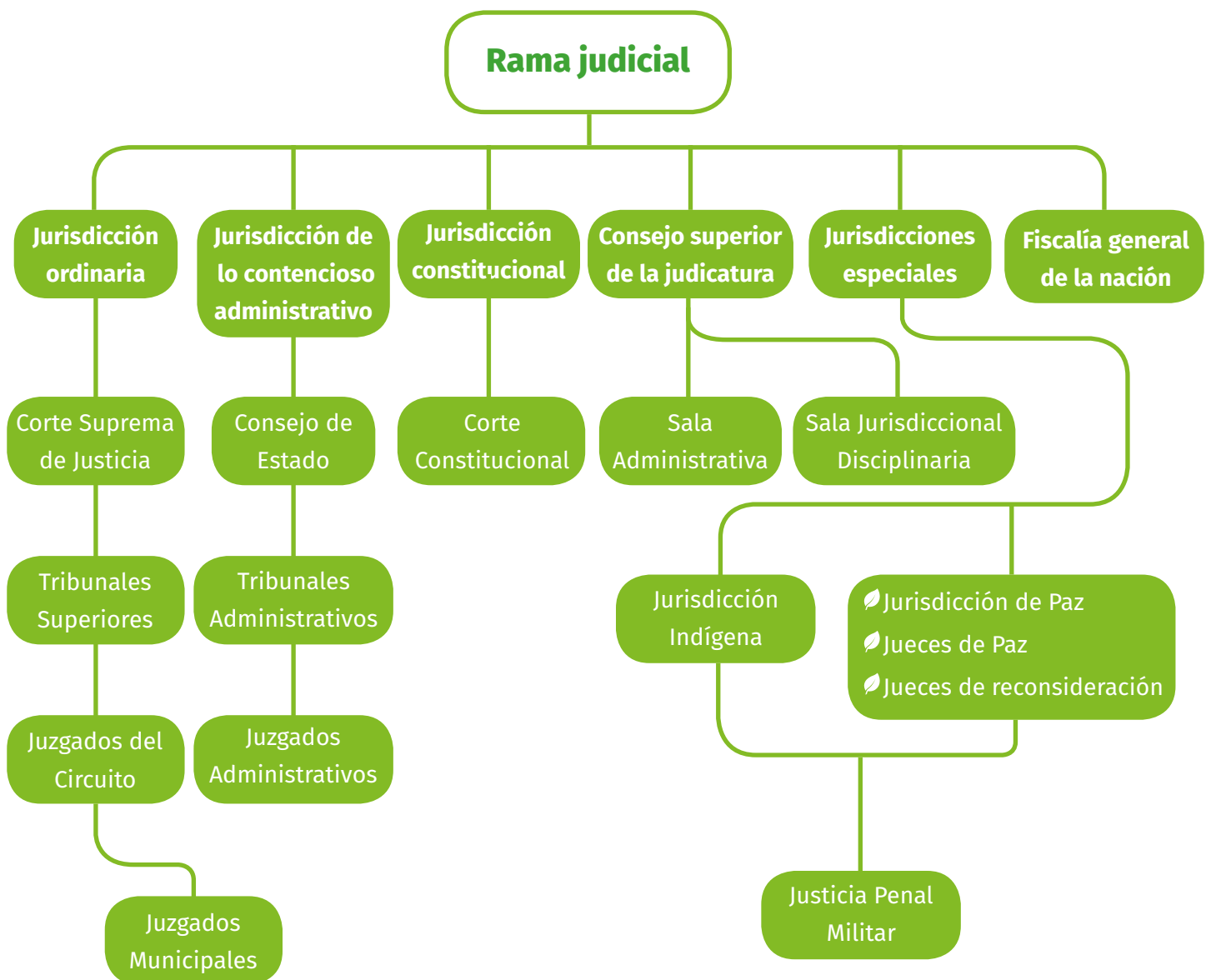
2.7. Rama judicial

Conformada por la jurisdicción ordinaria (civil, comercial, agraria, penal, laboral y demás), la contencioso administrativa, la constitucional y las especiales (jurisdicción especial indígena y jueces de paz), le corresponde la administración de justicia; la resolución de conflictos y controversias entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado; y decidir cuestiones jurídicas, entre ellas las relacionadas con las problemáticas relacionadas con los recursos forestales. Asimismo, esta rama se encarga de hacer efectivos los derechos, las obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes, como lo pueden ser aquellas disposiciones ambientales fijadas en el ordenamiento jurídico.

421. GÓMEZ TORRES. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. 2005, p. 70.



Figura 4.5. Rama judicial



Fuente: elaboración propia.



En relación con los asuntos forestales hay que mencionar que el documento Conpes 4021 ha señalado que, en el marco del CONALDEF, para facilitar la articulación institucional en relación con el tema forestal se ha identificado la necesidad de integrar al Consejo Superior de la Judicatura toda vez que, si bien no hace parte de dicha instancia, es prioritaria su gestión para la lucha contra la deforestación⁴²². Es así que en la línea de acción para fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y legales de las autoridades que intervienen en la prevención, investigación, judicialización y control de los delitos ambientales, se ha priorizado la realización de un programa de formación para el fortalecimiento de las capacidades de los servidores judiciales en materia ambiental y de lucha contra la deforestación y con competencias en la protección de la riqueza forestal, lo cual debe hacerlo el Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (entre 2021 y 2026).

2.8. Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial pero tiene autonomía administrativa y presupuestal, y su función, de acuerdo con el texto constitucional, es “adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las

características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo”⁴²³.

En ese entendido, mediante la Resolución 3438 de 2011, la Fiscalía General de la Nación creó la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, cuyo propósito es adelantar el ejercicio de la acción penal y de la investigación de los hechos que revistan las características de uno de los delitos previstos en el título XI, Libro II del Código Penal (Ley 599 del 2000) referente a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Sin embargo, previo a la publicación de esta obra, se expidió la Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el Título XI “de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones, e incluye como tipos penales la deforestación, y la promoción y financiación de la deforestación. Asimismo, en su artículo 9 se consagra la creación de la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en la Fiscalía General de

422. DNP. Conpes 4021. Op. cit.

423. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 250.

la Nación, la cual estará adscrita a la Fiscalía Delegada contra la Criminalidad Organizada y, tendrá como función principal la investigación y judicialización de los delitos contra el entorno y los recursos naturales, así como las demás conductas conexas o relacionadas.

2.9. Sector Defensa

El Ministerio de Defensa Nacional como ente rector en esta materia a partir de su función de la formulación las normas y directrices administrativas, estratégicas y operativas, así como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares desde la ejecución de las mismas, han incorporado entre sus funciones las relativas a la protección y salvaguarda de los recursos naturales y, especialmente, de los recursos forestales, debido al aumento de las actividades relacionadas con la tala ilegal de madera, el acaparamiento de tierras, los cultivos ilícitos, entre otros⁴²⁴.

Lo anterior, teniendo en cuenta que de acuerdo con la Ley 99 de 1993, la Policía Nacional tendría un cuerpo especializado en materia Ambiental y de los Recursos Naturales, cuya función es prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del ambiente y, asimismo, ejercer las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley, que incluyen acciones relacionadas con educación

ambiental y promoción del cuidado y respeto por la naturaleza. El Cuerpo Especializado de Policía deberá prestar su servicio con prioridad en zonas de reserva, parques nacionales y áreas de especial importancia ecosistémica.

Al respecto, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia (Ley 1801 de 2016) dispone como una de sus categorías de convivencia al ambiente y, el deber de favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el entorno (art. 6) y, en ese sentido, consagra diferentes funciones para esta institución en materia ambiental, como lo es la competencia que tiene en materia minero-ambiental en aras de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y no renovables (art. 108); la generación de impactos ambientales como una causal de agravación en las infracciones urbanísticas (art. 136); la facultad de inhabilitar totalmente los bienes para actividades ilícitas que atenten contra el medio natural (art. 191), entre otras.

En materia forestal, la Ley 1801 de 2016 consagra en el artículo 101 los comportamientos que afectan las especies de flora y fauna y, que son susceptibles de medidas correctivas por

424. COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Op. cit., p. 149.

parte de la Policía Nacional, entre las cuales se encuentra el aprovechamiento, recolección, almacenamiento, extracción, introducción, mantenimiento, quema, tala, transporte o comercialización de especies de flora silvestres o sus productos o subproductos sin la respectiva autorización de la autoridad competentes; la movilización de maderas sin el salvoconducto único de movilización o guía de movilización respectivo; la presentación de permiso de aprovechamiento, salvoconducto único de movilización, registro de plantación y guía de movilización de madera con inconsistencias o irregularidades y; la contaminación o envenenamiento de recursos forestales⁴²⁵.

La Ley 99 de 1993 consagra en su artículo 103 que le corresponde a las Fuerzas Armadas velar por la protección y defensa del ambiente en el territorio nacional, así como por el cumplimiento de las normas orientadas a la protección del patrimonio natural de la nación, entendiendo este como elemento integrante de la soberanía nacional. Este incluye acciones de control y vigilancia sobre actividades como la minería y la pesca ilegales, y el tráfico ilegal de flora y fauna, entre otros.

En virtud de lo anterior, el comando General de las Fuerzas Militares ha expedido distintos lineamientos de Gestión y Protección Ambiental, entre los cuales se menciona el Plan Estratégico Militar PEM 2030, que prevé en su objetivo 5.3 el deber de esta institución de contribuir en la protección y preservación del medio ambiente. Adicional a ello, mediante la Directiva estructural 01180000009205 se estableció que las Fuerzas Militares propenderán por la creación de las Burbujas Ambientales, las cuales hacen referencia a mesas de trabajo interinstitucional de articulación entre el Sector Defensa, los entes territoriales de control ambiental y los institutos de investigación científica para la ejecución de proyectos de reforestación y proyectos de restauración ecológica, así como el apoyo de la gestión del riesgo y el apoyo a la desarticulación de delitos ambientales⁴²⁶.

Además de lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional ha diseñado e implementado diferentes políticas y estrategias encaminadas a la protección del ambiente a través del apoyo de la Fuerza Pública, en articulación y coordinación con las autoridades ambientales, con aras de prevenir el deterioro de la riqueza natural y la protección del entorno y de los recursos naturales⁴²⁷.

425. Fuerzas Militares. Directiva Estructural 01180000009205, p. 151.

426. Ibid., p. 151.

427. Ibid., p. 149.



2.10. Órganos de control

Tabla 4.2. Organismos de control

Organismos de control	
Ministerio Público	Le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.
Procuraduría General de la Nación	
Defensoría del Pueblo	
Personeros municipales	
Contraloría General de la República	Tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de los resultados de la administración.

Fuente: elaboración propia.

2.10.1. Contraloría General de la República

La Constitución Política del 91 consagra en su artículo 268 que la Contraloría tiene entre sus funciones presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, dentro de los cuales se encuentra el relacionado con los bosques de la nación⁴²⁸.

2.10.2. Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con la Constitución Política del 91, la Procuraduría General de la Nación tiene entre sus funciones la vigilancia del cumplimiento del marco jurídico colombiano, las decisiones judiciales y los actos administrativos; la protección de los derechos humanos y asegurar su

428. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 268.



efectividad; así como la defensa de los intereses colectivos, especialmente del ambiente⁴²⁹.

En ese contexto, se creó la Procuraduría Delegada para asuntos Ambientales y Agrarios para velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, los actos administrativos y las decisiones judiciales relacionadas con los asuntos agroambientales; intervenir en las actuaciones administrativas y de policía adelantadas en defensa del ambiente y los recursos naturales renovables; iniciar acciones de cumplimiento, tutela y populares para la defensa del orden jurídico y los derechos fundamentales y colectivos en materia ambiental y agraria, entre otras. Así, esta Procuraduría Delegada tiene entre sus funciones velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico desarrollado en torno a la protección, conservación y defensa del entorno y los recursos naturales, incluidos los recursos forestales.

Esta institución, a través de la Directiva 4 de 2019⁴³⁰, establece los lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la región amazónica colombiana, a través de la cual insta a la Presidencia de la República a que formule, implemente y garantice la continuidad de una política de Estado que

tenga en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales para proteger de manera integral y sostenible la Amazonía. Además, exhorta a las entidades del SINA a que contribuyan y lideren la construcción de un nuevo modelo de desarrollo en la región amazónica que re-suelva las causas y agentes de la deforestación, para lo cual propone una estrategia articulada entre las diferentes carteras ministeriales con el fin de resolver las múltiples problemáticas que enfrenta esta importante región. Invita a diversas entidades estatales para que en el marco de sus competencias y de acuerdo con las necesidades del Estado, consideren la importancia de contribuir al desarrollo sostenible y conservación de la Amazonía. Igualmente pide a los entes territoriales que conforman esta región que intensifiquen las actividades de seguimiento y control contra las actividades ilegales de deforestación.

Recientemente la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 006 de 2022⁴³¹, sobre el control y vigilancia de las actividades ganaderas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPSNN) y los Parques Naturales Regionales (PNR), donde entre otras órdenes conmina al Ministerio de

429. Ibid., art. 277.

430. COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva 04. (5, abril, 2019). Lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la Región Amazónica Colombiana. 2019.

431. COLOMBIA. PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva 006. (7, abril, 2022). Control y vigilancia de las actividades ganaderas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y los Parques Naturales Regionales (PNR). 2022.



Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a que formule lineamientos y suscriba acuerdos con metas concretas y planes de acción específicos para la región amazónica, relacionados con el motor de deforestación asociado a la ganadería conforme a las órdenes impartidas en el fallo sobre la Amazonía de la CSJ y a la Directiva Presidencial 10 de 2018. De igual forma, exhorta a todos los actores involucrados para que establezcan mecanismos de control y verificación que permitan identificar ganado proveniente de zonas deforestadas e impedir su introducción en la cadena de suministro en cualquiera de las fases de producción, distribución o comercialización.

2.10.3. Defensoría del Pueblo y personeros distritales y municipales

Su función principal es la difusión de conocimiento sobre los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y ambientales contenidos en la Constitución Política, así como velar por la protección efectiva de estas garantías en todo el territorio nacional. Además, puede interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia; presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia y rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

3. ENTIDADES TERRITORIALES CON COMPETENCIAS FORESTALES

La Constitución Política del 91 consagró diferentes cambios en la forma de organización del Estado; particularmente al reconocer a Colombia como una República *descentralizada*, con *autonomía* de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista supuso nuevos retos en cuanto a la estructura de la administración en todos los ámbitos, incluyendo el ambiental. Así, pues, de acuerdo con Rodríguez Becerra⁴³², estas disposiciones de descentralización e institucionalidad ambiental sirvieron de fundamento para la creación del Ministerio de Ambiente como ente rector nacional, y la existencia de un sistema regional descentralizado y autónomo administrativa, financiera y presupuestalmente para la gestión ambiental en los diferentes territorios del país.

En ese entendido, diferentes entidades conforman administraciones independientes y autónomas de las autoridades centrales a fin de descentralizar el poder en asuntos como el ambiente, con el objetivo de lograr garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con la conservación, defensa y aprovechamiento de los recursos naturales,

entre ellos, los forestales. Este es el caso de las corporaciones autónomas regionales, las corporaciones para el desarrollo sostenible, las autoridades ambientales urbanas y los territorios colectivos, como se verá a continuación.

3.1. Corporaciones autónomas regionales y corporaciones para el desarrollo sostenible

Las corporaciones autónomas regionales (CAR), de acuerdo con la Ley 99 de 1993, tienen como función la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relativos al ambiente y a los recursos naturales renovables, así como dar cumplimiento al marco jurídico sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento de los mismos dentro del área de su jurisdicción; se constituyen entonces en la máxima autoridad ambiental regional conforme a los criterios y directrices del Ministerio de Ambiente.

En materia forestal, las CAR son las entidades encargadas directamente de la administración de los bosques naturales que están en su jurisdicción y,

432. RODRÍGUEZ BECERRA. SINA: un decenio de logros y un futuro incierto. Revista Ecofondo. 2003, 24, p. 81.

por lo tanto, les corresponde garantizar el manejo sostenible de los recursos forestales, especialmente en lo relacionado con su aprovechamiento y uso sostenible. De manera concreta, la Ley 99 de 1993 establece que las CAR tienen entre sus funciones la reserva, alinderación, administración de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter forestales; así como la administración de las reservas forestales que se encuentren en el área de su jurisdicción. En virtud de ello, las CAR deben clasificar, ordenar y zonificar las áreas forestales protectoras y productoras, exceptuando las áreas de reserva forestal nacional y las del Sistema de Parques Nacionales Naturales; a su vez, deben alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal⁴³³.

De igual manera, estas corporaciones deben promover y desarrollar la participación ciudadana en las actividades y programas de manejo adecuado del bosque natural; otorgar permisos, autorizaciones y concesiones para aprovechamientos forestales de los bosques naturales, y llevar el registro de las plantaciones forestales protectoras, productoras y productoras-protectoras. Además, deben asesorar a los departamentos, distritos y municipios en la definición de sus programas y proyectos en esta materia; celebrar contratos y convenios para la defensa y protección de los ecosistemas

boscosos; promover y realizar estudios e investigaciones de los mismos.

Asimismo, las CAR deben promover y realizar estudios e investigaciones de los bosques naturales de manera conjunta con las entidades e instituciones adscritas y vinculadas al MinAmbiente; recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por el uso de y aprovechamiento de los recursos naturales; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento del uso de los bosques y, en ese entendido, expedir salvoconductos de movilización de madera y productos no maderables; imponer y ejecutar las medidas de policía y sanciones legales por la violación de las normas de manejo de bosques naturales, y exigir la correlativa reparación de los daños causados.

Se debe mencionar que una de las funciones de las CAR en esta materia es la relativa a la planificación de los bosques naturales a través de los planes de ordenamiento forestal (POF), los cuales se comprenden como el estudio desarrollado por las corporaciones que con base en las características bióticas, abióticas, sociales y económicas tienen por objeto asegurar que el interesado en utilizar los recursos de áreas forestales productoras lleve a cabo su actividad de manera planificada, en aras de garantizar el manejo adecuado y el uso sostenible del recurso.

433. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 156.

3.2. Autoridades ambientales urbanas

Las autoridades ambientales urbanas se encuentran en los municipios, distritos o áreas metropolitanas con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes y ejercen, dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales. Además de las funciones relacionadas con el otorgamiento, seguimiento y control de licencias, permisos y autorizaciones ambientales para la ejecución de obras dentro de su jurisdicción, tienen la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, la disposición de residuos sólidos y peligrosos; dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales, y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Actualmente, en el territorio nacional se encuentran siete autoridades ambientales urbanas:

- (i) Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla
- (ii) Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Santa Marta
- (iii) Establecimiento Público Ambiental de Cartagena

- (iv) Área Metropolitana del Valle de Aburrá
- (v) Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá
- (vi) Departamento Administrativo para Gestión del Medio Ambiente de Cali
- (vii) Establecimiento Público Ambiental del Distrito de Buenaventura

En materia forestal, las autoridades ambientales urbanas pueden reglamentar ciertos asuntos específicos al respecto de la gestión silvicultural del arbolado urbano y aprovechamiento de árboles aislados que se encuentren en su jurisdicción; además, ejercer control y vigilancia e impartir las órdenes necesarias para defender el ambiente y, en particular, la flora silvestre y los bosques naturales. Así, pues, la normativa desarrollada por estas autoridades tiene aplicación preferente en el área de su jurisdicción y puede expedir en temas en los que identifique vacíos en el marco jurídico nacional⁴³⁴.



434. Ibid., p. 158.

4. TERRITORIOS COLECTIVOS

De acuerdo con el Conpes 4021 de 2020⁴³⁵, además de la figura de parques nacionales naturales, los territorios con titulación colectiva como son los resguardos indígenas, los consejos comunitarios y las zonas de reserva campesina tienen alta efectividad en la conservación de los bosques. Esto obedece, por un lado, a la relación armónica de estos pueblos con la naturaleza en la que sus prácticas y tradiciones procuran el uso apropiado, limitado y sostenible de los recursos y, por otro, a la obligación constitucional de cumplir la función social y ecológica de la propiedad consagrada en el artículo 58 superior.

Así pues, la Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”⁴³⁶, en su artículo 1 reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras que ocupan tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, así como otras zonas en las que estos pueblos tienen prácticas tradicionales de producción y que cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Según la misma ley, dichas prácticas hacen referencia a “las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y

recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible”.

Vale señalar que la protección ambiental en concordancia con las relaciones de las comunidades negras con la naturaleza es uno de los principios fundantes de la Ley 70 de 1993, por lo que la adjudicación de la propiedad colectiva sobre las tierras baldías ya mencionadas debe contar con un Consejo Comunitario que entre sus funciones se encuentre velar por el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 6 de la citada ley refiere que frente a los suelos y bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad deberá ejercerse en la función social que le corresponde y la función ecológica que le es inherente, señalando con ellos que el uso de estos recursos deberá cumplir lo siguiente:

- (i) El uso y aprovechamiento de los bosques tanto por ministerio de ley –que incluyen las prácticas tradicionales sobre los frutos secundarios del bosque con fines alimenticios y que tienen prelación sobre el aprovechamiento comercial, semiindustrial, industrial o deportivo– como

435. DNP. Conpes 4021. Op. cit.

436. El artículo transitorio de la Constitución Política dicta que el Congreso expedirá una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, y el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

para fines comerciales deben garantizar su persistencia, requiriendo para estos últimos la autorización de la entidad competente en el manejo del recurso forestal.

- (ii) El uso de los suelos deberá considerar la fragilidad ecológica de la cuenca del Pacífico, por lo que los adjudicatarios deben desarrollar prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas tales como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares.

En ese sentido, el ejercicio de la función social y ecológica en la propiedad colectiva de las comunidades negras implica el cumplimiento de las obligaciones de protección ambiental y de los recursos naturales renovables, así como, contribuir con la autoridad en la defensa de dicho patrimonio. Por tanto, respecto al uso colectivo de las áreas de bosque, la ley señala que la entidad administradora de los recursos naturales renovables deberá reglamentar de forma concertada con las comunidades negras lo referente al aprovechamiento forestal persistente, donde las propuestas de explotación de los recursos forestales propuestos por ellos serán priorizadas conforme a lo dispuesto en el artículo 13 superior.

Respecto a los pueblos indígenas es menester mencionar que a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la Ley 21 de 1991, se le ha reconocido el derecho de carácter fundamental a la propiedad colectiva y posesión sobre los territorios que ocupan y utilizan de acuerdo con sus actividades tradicionales y de subsistencia, donde el Estado tiene la obligación de establecer los procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por estos pueblos, y en las que, igualmente, se reconoce su derecho al uso de los recursos naturales allí existentes y a la protección de los mismos⁴³⁷.

En línea con lo anterior, el artículo 330 de la Constitución Política de 1991 reconoce y garantiza la jurisdicción especial indígena y sus actuaciones según los usos y costumbres de estos pueblos, cuyas autoridades tienen la función de velar por la aplicación de las normas sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, y la preservación de los recursos naturales³³⁸. En ese sentido, la Ley 160 de 1994 en sus artículos 85 y 87 establece los requisitos necesarios para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos y dotación de tierras a los pueblos indígenas, las cuales quedan sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, de conformidad con los usos, costumbres y cultura de sus titulares.

437. LONDOÑO TORO, *et al.* Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia. 2004, p. 32.

438. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 330.



Finalmente, es de destacar la configuración de las zonas de reserva campesina (ZRC) como el mecanismo fijado por la Ley 160 de 1994 y reglamentado por el Decreto 1777 de 1996, compilado en el Decreto 1071 de 2015, para fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales y crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social. De esta manera, las ZRC se convirtieron en una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental para promover la economía campesina con un enfoque económico, social y cultural⁴³⁹. Específicamente sobre las reservas forestales, la norma señala que en casos excepcionales se podrá sustraer un área de reserva forestal acorde las disposiciones vigentes sobre la materia para constituir o ampliar una ZRC, donde en todo caso se deberán favorecer las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo, entre las que se incluyen prácticas agroecológicas y de desarrollo sostenible.

439. CARDOZA. Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de reserva campesina, Citado por FAO y ANT. Las zonas de reserva campesina: retos y experiencias significativas en su implementación. 2018. p. 71.

5. ACADEMIA Y ENTIDADES DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Además de los institutos de investigación ya descritos, la Ley 99 de 1993 contempló que el Ministerio de Ambiente contará con el apoyo científico y técnico de los centros de investigación ambiental y de las universidades públicas y privadas. Como señala Amaya Arias⁴⁴⁰ “la investigación científica de los ecosistemas boscosos tropicales es indispensable para avanzar hacia el desarrollo sostenible del sector forestal”, por lo que el papel de las universidades y otros centros de investigación, así como de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, comunidades negras y locales, tienen gran importancia en los procesos decisorios sobre los ecosistemas forestales del país en aras de garantizar su conservación, pero también asegurar una mejor calidad de vida y el goce efectivo de las poblaciones que dependen de ellos.

En ese contexto, debe resaltarse la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (CONIF), la cual adelanta actividades de investigación forestal en relación con modelos de crecimiento y rendimiento de especies forestales prioritarias; estudios de biomasa y carbono de especies forestales; estudios socioeconómicos del sector forestal; y manejo sostenible del bosque naturales, entre otras. Por su parte, algunas universidades cuentan con programas académicos de ingeniería forestal como la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín), la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Universidad del Tolima y la Universidad del Cauca⁴⁴¹.

440. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 64.

441. Ibid., p. 66.



CONCLUSIONES

En vista de lo señalado, es necesario indicar que el trabajo conjunto se constituye en elemento preponderante de la gestión ambiental y en un aspecto esencial en el propósito de hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano y promover instancias de diálogo necesarias para lograr el objetivo de la protección ambiental. Es por ello que la gestión ambiental se ha reconocido como una responsabilidad compartida de todos, esto es, de las instituciones, el sector privado y la ciudadanía.

En este sentido, la Ley 99 de 1993 reconoce como uno de los principios generales ambientales que la acción para la protección y recuperación ambiental es un tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; el manejo ambiental es descentralizado, democrático y participativo, y las instituciones en esta materia deben estructurarse teniendo como criterios el manejo integral del entorno y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

De modo que, conforme con las disposiciones citadas, la gestión ambiental en nuestro país se cimienta en la participación de la sociedad civil y en la coordinación y articulación institucional; sin embargo, el aumento de los conflictos ambientales muestra que esto en la realidad no se está desarrollando.

Por lo tanto, no basta con contar con una institucionalidad y que en el marco de un proceso participativo se convoque a los diferentes actores de la sociedad civil para brindar información, consultarlas o integrarlas en la ejecución de los planes, proyectos, programas y obras relacionados con el entorno, sino que se deben tener en cuenta sus distintas visiones de desarrollo, en aras de lograr aumentar la conciencia social, disminuir tensiones de diferentes tipos y resolver los conflictos ambientales⁴⁴².

Se requiere entonces garantizar la coordinación y articulación entre las autoridades de diferentes sectores y de distinto orden territorial, para con ello avanzar hacia la visión holística del ambiente y no desde su fraccionamiento jurisdiccional. Asimismo, es necesario mejorar la comunicación entre los organismos, en aras de lograr consolidar la coordinación logística y el conocimiento de las diferentes competencias de las autoridades territoriales y, promover espacios de diálogo, concertación, discusión y decisión, que involucren a todos los actores y, en especial, a las comunidades y sus expectativas e intereses, para así materializar el derecho a garantizar un ambiente sano y el principio axial a la participación ambiental.

442. RODRÍGUEZ. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. 2021, p. 115.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, A. M. Régimen jurídico ambiental de los recursos forestales en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. 433 p. ISBN 978-958-790-423-9.
- CARDONA, M. C. Estado actual de la información sobre instituciones forestales. En: *Información para el Desarrollo Forestal Sostenible*. Vol. 5., Estado de la información forestal en Colombia. Santiago de Chile: Comisión Europea y FAO, 2002. p. 57-134. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Ambienta/ad392s00.pdf
- CARDOZA, G. Vacíos jurídicos y oportunidades. Zonas de reserva campesina, Citado por FAO y ANT. Las zonas de reserva campesina: retos y experiencias significativas en su implementación. Bogotá: FAO, 2018. 545 p.
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). [Consultado el 3 de octubre del 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 119. Reformatoria del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) sobre explotación de bosques nacionales. (30 de diciembre de 1919) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1646036>
- _____. Ley 160. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. (3 de agosto de 1994) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- _____. Ley 1801. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. (29 de julio de 2016) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- _____. Ley 2111. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones (29 de julio del 2021) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#1>
- _____. Ley 2169. Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono, neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones. (22 de diciembre de 2021) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2169_2021.html

- _____. Ley 2. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. (17 de enero de 1959) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-2-1959.pdf>
- _____. Ley 70. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. (27 de agosto de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html
- _____. Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones (22 de diciembre de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente. Bogotá: Contraloría General de la República, 2019.
- COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 3438 (30, diciembre, 2011). Por la cual se crea y reglamenta la estructura y el funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, así como su sede de operación. Bogotá: Fiscalía General de la Nación, 2011.
- COLOMBIA. INDERENA. Acuerdo 29 (19, agosto, 1975). Por el cual se modifica y adiciona el Estatuto forestal del Inderena. Bogotá, 1975.
- _____. Acuerdo 3 (27, marzo, 1969). Por el cual se establece el Estatuto Forestal del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables - Inderena. Bogotá, 1969.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2420 (24, septiembre, 1968). Por el cual se reestructura el sector agropecuario. Bogotá: Diario Oficial 32617, 1968.
- _____. Decreto 3570. (27, septiembre, 2011). Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Diario Oficial 48205, 2011.
- _____. Decreto 1071. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- _____. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- _____. Decreto 2811. (18, diciembre, 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: Presidencia de la República, 1974.

- _____. Directiva Presidencial 10. (29, noviembre, 2018). Articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia 4360-2018 del 5 de abril de 2018, relacionadas con la deforestación de la Amazonia. Bogotá: Presidencia de la República, 2018.
- COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva 006. (7, abril, 2022). Control y vigilancia de las actividades ganaderas en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y los Parques Nacionales Regionales (PNR). Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2022.
- _____. Directiva 04. (5, abril, 2019). Lineamientos con relación a la problemática de deforestación y sus consecuencias en la Región Amazónica Colombiana. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2019.
- DNP. Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde. (10 de julio de 2018). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3934.pdf>.
- _____. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4021.pdf>
- GÓMEZ TORRES, M. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Serie Medio ambiente y Desarrollo 107. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- IDEAM. Inventario forestal nacional. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/inventario-forestal-nacional>
- _____. Monitoreo y seguimiento de bosques. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/deforestacion-colombia>
- _____. Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <http://snif.ideam.gov.co/ideam-snif-web/>
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT. Ciencias básicas de la biodiversidad [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/programas/ciencias-de-la-biodiversidad#>
- INSTITUTO SINCHI. Programas. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <https://sinchi.org.co/>
- LONDOÑO TORO, B., *et al.* Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. 157 p. ISBN 978-958-8225-21-0.
- MESA FORESTAL DEL CHOCÓ. Quiénes somos. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <https://mesaforestal.siatpc.co/quienes-somos/>
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL e IDEAM. Zonas de reserva forestal de Colombia Ley 2 de 1959: Atlas Temático. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, s.f.

- RODRÍGUEZ BECERRA, M. Inderena, el gran pionero de la gestión ambiental en Colombia. En: *Memoria del primer ministro del medio ambiente*. Tomo I. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, 1994. p. 93-98.
- _____. SINA: un decenio de logros y un futuro incierto. *Revista Ecofondo*. 2003, 24, pp. 75-85.
- RODRÍGUEZ, G. A. Fundamentos del derecho ambiental colombiano. Bogotá: FNA y FESCOL, 2022. 571 p. ISBN 978-958-8677-52-1. <https://foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2022/05/FUNDAMENTOSDERECHOAMBIENTALCOLOMBIANO.pdf>
- _____. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Bogotá: FESCOL y FNA, 2021.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL COLOMBIANO (SIAC). Sección 1. Contexto general del Programa Nacional de Monitoreo y Seguimiento de Bosques y Áreas De Aptitud Forestal (PMSB). Bogotá. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <http://www.siac.gov.co/modulo-uno-snif>
- SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL TERRITORIAL DEL PACÍFICO COLOMBIANO (SIAT-PC). Quiénes somos. [Consultado el 23 de agosto de 2021]. <https://siatpc.co/quienes-somos/>
- UCROS, J. C. Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano. Bogotá, 2008. <https://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb-88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf>





A large, stylized green logo consisting of a bold, sans-serif letter 'V' followed by a solid green circle, resembling a period. The logo is positioned in the upper left quadrant of the page. The background is a photograph of a dense forest with many trees and green foliage, slightly blurred to emphasize the text.

**DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN Y
PROTECCIÓN DE
LOS DEFENSORES Y
DEFENSORAS DE
DERECHOS HUMANOS EN
ASUNTOS AMBIENTALES**



Objetivo general

Dominar los conocimientos, procedimientos y actitudes con respecto a los derechos de participación y la protección de la ciudadanía en el ejercicio de estos derechos en la práctica judicial relacionada con la deforestación, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como desde la perspectiva de la protección del medio ambiente.

Objetivos específicos

- ✔ Valorar y evaluar las herramientas conceptuales y teóricas sobre la protección de los derechos de participación y de la ciudadanía, incluidos los defensores de derechos humanos, en materia ambiental y específicamente en relación con la deforestación en el marco de la práctica judicial, a partir de criterios de prudencia, integridad, equidad y justicia.
- ✔ Identificar, comprender y analizar las herramientas conceptuales y legales para la protección de los derechos de participación y de la ciudadanía, incluidos los defensores de derechos humanos en los casos relacionados con la deforestación, mediante la aplicación de nuevos enfoques jurídicos.
- ✔ Seleccionar y aplicar las herramientas conceptuales y legales para la protección de los derechos de participación y de la ciudadanía, incluidos los defensores de derechos humanos con el fin de abordar y solucionar los conflictos y la práctica judicial relacionada con la deforestación.



INTRODUCCIÓN⁴⁴³

La incidencia social adquiere cada vez una mayor importancia en la gestión ambiental, tarea que debe ser conjunta y coordinada entre todos los actores y sectores. Un requisito indispensable para garantizar el derecho a la participación, es el acceso a la información, con el objetivo de lograr una justicia ambiental que considere tanto a la presente como a las futuras generaciones.

La protección de los derechos de acceso (información, participación y justicia ambiental) se constituyen en un gran reto, ya que son fundamentales para hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano, lograr el bienestar social y tener en cuenta la importancia que reviste el cuidado de nuestro patrimonio natural y la efectivización de los postulados de la democracia participativa que promueve la Constitución Política de 1991.

El presente capítulo plantea una mirada jurisprudencial, doctrinal y legal sobre los derechos de acceso. Así, aborda en primer lugar el marco jurídico de derecho internacional que consagra y desarrolla las bases de los tres derechos de acceso. Posteriormente, se hace referencia al derecho a la información ambiental, estableciendo sus principios y contenido, señalando además la forma como el sistema de

443. Elaborado por Erika Castro, Gloria Amparo Rodríguez, Luis Felipe Guzmán, Jonas Ebbesson.

información ambiental en Colombia se constituye en un elemento importante para garantizar este derecho fundamental. Seguidamente se mencionan el principio, el derecho y el deber de la participación, aludiendo a las instancias en que aplican y los mecanismos establecidos para el ejercicio del deber de protección del entorno y los bienes ambientales.

También, se hace referencia al acceso a la justicia ambiental que opera tanto en el orden administrativo como judicial en esta materia, se establecen los principios, contenido, acciones, mecanismos y barreras de acceso. En esta parte se resalta el litigio estratégico como un elemento trascendental para enfrentar el deterioro ambiental y, en especial, la deforestación que sufre el país.

Finalmente, se indica la importancia que tiene la protección de los defensores ambientales para nuestro país, pues afrontan una situación compleja en relación con la protección de los derechos de las personas que vienen trabajando en la tutela de nuestros recursos naturales, situación que preocupa a todos los sectores que defienden los derechos humanos.

El texto plantea la importancia de considerar la defensa de estos derechos de acceso, además de la trascendencia que tiene la ratificación del Acuerdo de Escazú (aprobado en Colombia por medio de la Ley 2273 de 2022), su salvaguarda y la toma de medidas adecuadas y efectivas

para promover los derechos de los defensores ambientales, proporcionando mecanismos para enfrentar el cambio climático e incentivar la conservación de las riquezas con que cuenta nuestro país.



1. DERECHO INTERNACIONAL Y MARCOS JURÍDICOS⁴⁴⁴

La participación pública, los derechos de participación y los derechos de acceso en materia de medio ambiente son esenciales para la aplicación efectiva de las leyes medioambientales, pero también por otras razones. Los argumentos esgrimidos en contextos jurídicos y políticos internacionales y nacionales en apoyo de los derechos de participación amplios son, entre otros, que tales derechos pueden:

- Promover el *respeto de las normas* de protección del medio ambiente.
- Mejorar la *implementación* de la legislación medioambiental.
- Mejorar la *calidad de la toma de decisiones* en materia de medio ambiente.
- Mejorar el *control y la transparencia* de la administración pública.
- Ampliar y adaptar los *derechos humanos* establecidos.
- Aumentar la *legitimidad, la equidad y la justicia* en la toma de decisiones, y así promover la *confianza* en las autoridades públicas.

• Promover la *democracia ambiental* y el *Estado de Derecho*.

Aunque en algunos países, y en diversos grados, se establecieron derechos de participación en contextos medioambientales hace muchas décadas, no fue sino hasta principios de los años de 1990 que la noción de participación pública en asuntos medioambientales influiría en el derecho internacional. Desde entonces, sin embargo, el derecho internacional se ha desarrollado significativamente en apoyo de los derechos de participación.

En el derecho y la política medioambiental internacional se destacan cinco puntos claves de los derechos de participación:

- Acceso a la información
- Participación pública en la toma de decisiones
- Acceso a la justicia
- No discriminación
- Protección de los defensores del medio ambiente y de los miembros del público cuando se involucran en asuntos medioambientales.

444. Para lecturas sobre el derecho internacional aplicable a los derechos participativos en temas ambientales, véase J. Ebbesson, "Public Participation", en L. Rajamani and J. Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (2a ed., 2021) p. 351-367; J. Ebbesson, "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", *8 Yearbook of International Environmental Law 1997* (1998), 51-97; y J. Ebbesson, "Principle 10: Public Participation" en J. Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, 2015) p. 287-310.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 fue importante para esta evolución, ya que en su principio 10 establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes⁴⁴⁵.

Es importante destacar que la evolución jurídica desde principios de la década de 1990 se observa tanto en el derecho ambiental internacional como en el derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar, el impacto del principio 10 se refleja en la inclusión de disposiciones para promover la participación,

el compromiso y la concienciación del público en casi todos los tratados medioambientales de alcance mundial adoptados en la Conferencia de Río de 1992 o desde entonces. Mientras que casi ningún tratado o documento de política medioambiental de alcance mundial, adoptado antes de la Conferencia de Río de 1992, incluía disposiciones para apoyar la participación pública. Todos los tratados e instrumentos que se mencionan a continuación sí proporcionan dicho apoyo. Además, el apoyo a los derechos de participación se encuentra en directrices y documentos políticos de alcance mundial⁴⁴⁶.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, Protocolo de Kioto de 1997 y Acuerdo de París de 2015.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, Protocolo de Cartagena de 2000 y el Protocolo de Nagoya de 2010.
- Convenio de Rotterdam de 1998 sobre el Procedimiento de Consentimiento Previo e Informado aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.
- 2001 Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de Artículos sobre Prevención del Daño Transfronterizo.
- Convenio de Estocolmo de 2002 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

445. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. 1992, principio 10.

446. **Ver capítulo II de este Manual Judicial.**

Directrices de 2010 del PNUMA para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Directrices de Bali).

2012 Resolución 66/288 de la AGNU, *El futuro que queremos*.

Convenio de Minamata de 2013 sobre el mercurio.

2015 Resolución 70/1 de la AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (con los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Si bien las disposiciones que promueven la participación pública en estos tratados medioambientales de alcance mundial son bastante generales y vagas, las bases jurídicas más avanzadas para los derechos de participación en asuntos medioambientales se encuentran en tres regiones, a través de combinaciones de nuevos tratados medioambientales, basados en el principio 10 de la Declaración de Río, y de la jurisprudencia innovadora de los órganos de derechos humanos de los regímenes de tratados ya existentes, inspirados en el mismo principio.

Paralelamente a los tratados medioambientales, la legislación internacional sobre derechos

humanos, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, respaldan los derechos de participación en materia medioambiental.

Aunque ni la Declaración Universal ni los Pactos Internacionales establecen un vínculo general explícito entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente, la noción de un derecho humano a la protección del medio ambiente ya figuraba en el orden del día de la primera Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972⁴⁴⁷. A pesar de los numerosos pasos dados en la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio después de la Conferencia de Estocolmo⁴⁴⁸, pasarían otros 50 años antes de que las Naciones Unidas reconocieran formalmente tal derecho. Después de haber sido reconocido por primera vez en 2021 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en julio de 2022 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 76/300:

(1) Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano.

447. Principio 1 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

448. EBBESSON. *Getting it Right: Advances of Human Rights and the Environment from Stockholm 1972 to Stockholm 2022. Environmental Policy and Law*. 2022, 52, p. 79-92.

- (2) Observa que el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible está relacionado con otros derechos y con el derecho internacional vigente.
- (3) Afirma que la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente bajo los principios del derecho internacional del medio ambiente⁴⁴⁹.

De esta forma, la Asamblea General también estableció el vínculo explícito entre el derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sostenible, y los derechos de participación reconociendo que “el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los derechos a buscar, recibir y difundir información, a participar efectivamente en la dirección del gobierno y de los asuntos públicos y a un recurso efectivo, es vital para la protección de un medio ambiente limpio, sano y sostenible”.

Para Colombia, América Latina y el Caribe, los tratados internacionales más importantes que

contemplan los derechos de participación son la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, y el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental en América Latina y el Caribe de 2018 (Acuerdo de Escazú)⁴⁵⁰.

Los regímenes de tratados paralelos para Europa son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950⁴⁵¹ y el Convenio de la CEPE de 1998 sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)⁴⁵². En lo que respecta a África, pueden encontrarse algunos paralelismos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (Carta Africana)⁴⁵³ y el Convenio Africano Revisado sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales de 2003 (Convenio de Maputo)⁴⁵⁴.

En muchos aspectos, el Acuerdo de Escazú se inspira en La Convención de Aarhus, adoptada

449. AGNU. Resolución 76/300. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. A/RES/76/300 (28 de julio de 2022). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

450. CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (4 de marzo de 2018). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. (Aprobado en Colombia por medio de la Ley 2273 de 2022).

451. ONU. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En: United Nations Treaty Series (UNTS), 1955, vol. 213, p. 221.

452. CEPE. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). (25 de junio de 1998). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. Ver 2161 UNTS 447. Ver también: CEPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. 2014.

453. ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. Banjul Charter on Human and Peoples' Right. *International Legal Materials*. 1982, vol. 21, 1, p. 58-68.

454. UNIÓN AFRICANA. Convenio Africano Revisado sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (11 de julio de 2003). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

20 años antes, y sus estructuras son similares. Así, ambos tratados proporcionan unas normas mínimas internacionales para los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental. Estas normas son muy importantes para garantizar los derechos de participación, y deben ser tenidas en cuenta por el poder judicial a la hora de aplicar las leyes nacionales para garantizar el cumplimiento del derecho internacional.

Además de establecer unas normas mínimas, el derecho internacional, incluida la Convención de Aarhus⁴⁵⁵, prohíbe la discriminación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente en función de la nacionalidad, la residencia o el lugar de los daños. Este principio lo establece la Comisión de Derecho Internacional, dirigida a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas:

A menos que los Estados interesados hayan acordado otra cosa para la protección de los intereses de las personas, físicas o jurídicas, que puedan estar o estén expuestas al riesgo de sufrir un daño transfronterizo sensible como resultado de una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes artículos, *un Estado no discriminará sobre*

*la base de la nacionalidad o de la residencia o del lugar en que pueda producirse el daño, al conceder a esas personas, de conformidad con su ordenamiento jurídico, acceso a procedimientos judiciales o de otra índole para solicitar protección u otra reparación adecuada*⁴⁵⁶.

Las partes del Acuerdo de Escazú también se guiarán por el Principio de igualdad y el principio de no discriminación a la hora de aplicar el Acuerdo⁴⁵⁷, aunque “el público” se define de forma algo más estricta, para significar “una o más personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos establecidos por esas personas, que sean nacionales o que estén sujetos a la jurisdicción nacional del Estado parte”.

Como se muestra más adelante, otra diferencia entre la Convención de Aarhus y el Acuerdo de Escazú es la disposición más audaz y elaborada de este último sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos medioambientales. Aun así, las partes de la Convención de Aarhus también están obligadas a proteger a los miembros del público cuando ejercen los derechos establecidos en el convenio.

455. CEPE. Convenio de Aarhus. Op. cit., art. 3(9).

456. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre los trabajos de su 53º período de sesiones. Capítulo V- ‘Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales derivadas de actos no prohibidos por el derecho internacional (prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas)’, 2001, 147, art 15.

457. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 3(a).

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han interpretado el respectivo régimen de tratados sobre derechos humanos en el sentido de que prevén derechos participativos en materia medioambiental. La Corte Interamericana, además de algunas sentencias centradas en los derechos de participación de las comunidades tribales e indígenas, amplió los derechos de participación en su Opinión Consultiva de 2017 a petición de Colombia⁴⁵⁸.

Dadas las similitudes entre la Convención de Aarhus y el Acuerdo de Escazú, y la reciente entrada en vigor de este último, incluyendo el establecimiento de un Comité de Apoyo a la Implementación y Cumplimiento, las experiencias de la Convención de Aarhus y la jurisprudencia del Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus son útiles para comprender lo que significan los derechos participativos en materia ambiental incluso en el contexto latinoamericano y del Caribe. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también es valiosa para mostrar la conexión entre el derecho internacional de los derechos humanos y los derechos de participación en materia ambiental.

Sin duda alguna, el poder judicial juega un papel importante a la hora de garantizar el cumplimiento por parte de Colombia de la

legislación internacional sobre derechos de participación y derechos de acceso en materia medioambiental. De esta forma, el poder judicial ayuda a promover la aplicación efectiva de las leyes ambientales, a mejorar la calidad de la toma de decisiones en materia de medio ambiente, a mejorar los derechos humanos y a fomentar la legitimidad, la equidad y la justicia en la toma de decisiones. Esto también puede promover la confianza en las autoridades públicas, la democracia ambiental y el Estado de derecho.

Las disposiciones específicas que prevén los derechos de participación y los derechos de acceso, citadas en las secciones específicas que siguen, nos llevan a los detalles de los derechos de participación.



458. CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. (15 de Noviembre de 2017).

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES

El acceso a la información ha sido fundamental para establecer la gravedad de la deforestación en Colombia. Los datos sobre la expansión de la frontera agropecuaria, la intensificación de la minería ilegal, la ubicación de los cultivos ilícitos o lícitos (como la palma africana) y la extensión de la infraestructura (como la construcción de vías de acceso) han permitido generar mayor y mejor información sobre el proceso de degradación de los bosques en el país. Esta información es valiosa tanto para las entidades públicas que se encargan del monitoreo, la generación de alertas tempranas, la prevención y la detención de la deforestación, como para las personas privadas que investigan, divulgan y exigen la protección de derechos colectivos y fundamentales asociados al disfrute del ambiente.

Sin embargo, todavía existen barreras para acceder a la información relacionadas con múltiples factores que van desde la debilidad de los sistemas de información y el desconocimiento de los estándares jurídicos que tales sistemas deben garantizar, hasta el desconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental. La toma de decisiones

relacionadas con la prevención de la deforestación en el país depende de la máxima divulgación y transparencia de la información en todos los órdenes de gobierno; de manera que todas las personas interesadas puedan gestionar la información adecuada para los distintos fines de investigación, difusión, control público, rendición de cuentas y procesos de exigibilidad de derechos.

Este acápite se encarga de revisar los presupuestos jurídicos que rodean el acceso a la información como derecho fundamental para el ejercicio de otros derechos como el que poseen todas las personas a disfrutar de bosques sanos, libres de deforestación⁴⁵⁹.

2.1. Régimen internacional

El acceso a la información medioambiental es importante para el derecho general de los ciudadanos a saber los riesgos a que están expuestos y es también un elemento necesario a la hora de comprometerse a mejorar la situación medioambiental. Más concretamente, el acceso a la información pertinente es necesario para la participación efectiva del público en la toma de decisiones.

459. Para la revisión de todas las obligaciones del acceso a la información ambiental en Colombia ver CASTRO-BUITRAGO, E. Acceso a la información en asuntos ambientales. Principio 10 de la Declaración de Río de Río de 1992. En RODRÍGUEZ (Ed.). *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. 2020, p. 98.

El derecho de acceso a la información ha sido reconocido por los tribunales de derechos humanos en términos generales.

En el caso *Claude Reyes y otros contra Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que el artículo 13 de la Convención, sobre el derecho a buscar y recibir información, protege el derecho de la persona a solicitar el acceso a la información en poder del Estado, con las excepciones que permite la Convención⁴⁶⁰.

Partiendo de esta conclusión, en su *opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que

En consecuencia, este Tribunal considera que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relativa a los posibles impactos ambientales. Dicha obligación debe ser asegurada a toda persona sujeta a su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que la persona que solicite la información tenga que probar un interés específico. Además, en el contexto de la protección del medio ambiente, dicha obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que los individuos soliciten información, como la recopilación y difusión activa de

información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre que estas hayan sido establecidas previamente por ley, respondan a un fin permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionadas para responder a objetivos de interés general en una sociedad democrática⁴⁶¹.

Otro caso ilustrativo es el de *Guerra y otros contra Italia*, presentado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el que los demandantes alegaron que no habían podido obtener información sobre los riesgos a los que estaban expuestos. El Tribunal sostuvo que, al no proporcionar “información esencial que habría permitido [a los demandantes] evaluar los riesgos que ellos y sus familias podrían correr si continuaban viviendo en Manfredonia, una localidad especialmente expuesta al peligro en caso de accidente en la fábrica”, Italia violó el derecho de los demandantes al respeto de la vida privada y familiar⁴⁶².

El derecho de acceso a la información se define con mayor precisión en el Acuerdo de Escazú y en la Convención de Aarhus. En ambos regímenes está claro que el acceso a la información incluye tanto el derecho de los miembros del público a acceder a la información

460. Cf. CORTE IDH. Sentencia Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. (19 de septiembre de 2006). 2006, párr. 77. [Consultado el 15 de abril de 2021].

461. CORTE IDH. Opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia, Op. cit., párr. 225.

462. TEDH. Sentencia 14967/89. Caso Guerra y otros c. Italia (19 de febrero de 1998).

medioambiental como el deber de las autoridades públicas de reunir la información medioambiental necesaria para sus funciones.

Es importante destacar que ambos tratados definen la información medioambiental de forma amplia. En el Acuerdo de Escazú se entiende por información medioambiental:

Toda información escrita, visual, sonora y electrónica, o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y a sus elementos y recursos naturales, incluida la información relacionada con los riesgos medioambientales, y cualquier posible impacto adverso que afecte o pueda afectar al medio ambiente y a la salud, así como a la protección y gestión del medio ambiente⁴⁶³.

Sobre la base de la definición de la Convención de Aarhus (que es algo más específica), el Comité de Cumplimiento (CCCA) concluyó, por ejemplo, en el caso ACCC/C/2012/69 (Rumanía), que un estudio arqueológico, que contenía información sobre el estado de los sitios culturales y las estructuras construidas que podrían verse afectadas por actividades o medidas, incluidas las medidas administrativas que afectan o pueden afectar a los elementos del medio ambiente, equivalía a información medioambiental⁴⁶⁴.

Con base en el Acuerdo de Escazú, el público tiene derecho a acceder a la información ambiental en posesión, control o custodia de las autoridades públicas, de acuerdo con el principio de máxima divulgación. Lo anterior implica el derecho a:

- Solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin mencionar ningún interés especial ni explicar los motivos de la solicitud.
- Ser informado sin demora de si la información solicitada está en posesión o no de la autoridad competente que recibe la solicitud.
- Ser informado del derecho a impugnar y recurrir cuando no se entregue la información, y de los requisitos para ejercer este derecho⁴⁶⁵.

Una autoridad pública solo podrá denegar el acceso a la información solicitada en determinados casos excepcionales, tal y como se establece en el Acuerdo. Cuando la autoridad considere que debe denegar la información, interpretará las excepciones de forma restrictiva, “*teniendo en cuenta el interés público*”. El Acuerdo de Escazú establece otras condiciones y obligaciones de la autoridad que posee la información, por ejemplo, sobre los plazos, la divulgación de la información sin costos, la distinción entre la información exenta y la no

463. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 2(c).

464. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO CONVENCIÓN DE AARHUS (CCCA). Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2012/69 sobre el cumplimiento por parte de Rumanía. (Decisión adoptada el 26 de junio de 2015), (4, febrero, 2016). 2016.

465. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 5.

exenta, de modo que se proporcione la información no exenta, y sobre la justificación de la denegación del acceso⁴⁶⁶.

En la Convención de Aarhus se establecen disposiciones bastante similares⁴⁶⁷, y el Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus ha considerado en varios casos que las partes no cumplían la normativa porque habían denegado el acceso a la información cuando debería haber estado disponible.

Por ejemplo, en una comunicación contra Rumanía, ACCC/C/2012/69 (Rumanía), el Comité de Cumplimiento consideró que Rumanía había incumplido la Convención de Aarhus al

- No facilitar a los comunicantes una copia física o electrónica del estudio arqueológico solicitado y por denegar el acceso por motivos de derechos de propiedad intelectual.
- No distinguir entre la información que podría ser redactada y la que debería haber sido proporcionada.
- No presentar las razones para denegar la solicitud de información relacionada con la minería⁴⁶⁸.

El Comité de Cumplimiento ha llegado a conclusiones similares contra otras partes del Convenio.

Como se ha mencionado anteriormente, el Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus también establecen que las partes deben disponer de sistemas y registros de información medioambiental actualizados, públicos y de fácil acceso, y que las autoridades públicas deben recoger, generar, reunir y difundir la información medioambiental⁴⁶⁹.

Si se cumplen debidamente las normas de acceso a la información del Acuerdo de Escazú y de la Convención de Aarhus, los miembros del público tienen garantizado un amplio acceso a la información en cualquier momento. Como se expone más adelante, en la sección sobre la participación del público en la toma de decisiones, existen obligaciones adicionales para que las autoridades competentes garanticen el acceso a la información como parte de los diferentes procedimientos de toma de decisiones.

En las Directrices de Bali del PNUMA se reflejan los mismos conceptos de acceso a la información medioambiental que en el Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus, aunque en términos menos precisos.

Es importante que cuando un miembro del público apele una decisión de denegación de

466. *Ibid.*, art. 5.

467. CEPE. Convención de Aarhus. *Op. cit.*, art. 4.

468. CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2012/69 sobre el cumplimiento por parte de Rumanía, *Op. cit.*

469. CEPAL. Acuerdo de Escazú. *Op. cit.*, art. 6; CEPE. Convención de Aarhus. *Op. cit.*, art. 5.

acceso a la información, el órgano de apelación –ya sea una autoridad superior o un tribunal– se asegure de aplicar los criterios establecidos en los tratados internacionales aplicables. Esto se desprende de los dos tratados y se describe con más detalle en la sección sobre el acceso a la justicia.

2.2. Principios del derecho de acceso a la información ambiental

El derecho de acceso a la información ha tenido un amplio desarrollo por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). A partir de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los diferentes informes y documentos de sus órganos especiales se ha enriquecido el contenido y alcance de este derecho en la región latinoamericana.

En este sentido, los principios de máxima divulgación y de buena fe se han reconocido como garantías para el “ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información” conforme con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁷⁰. En asuntos ambientales, el Acuerdo de Escazú incluyó estos dos principios (art. 3, d y h), además, de los principios de transparencia y de rendición de

cuentas (art. 3, b) directamente vinculados con la implementación de la legislación nacional⁴⁷¹.

2.2.1. Principio de máxima divulgación

El principal antecedente de este principio en el SIDH es la decisión de la Corte IDH en el caso Claude Reyes y otros contra Chile de 19 de septiembre de 2006. En este caso se estudia la omisión del Estado de Chile de entregar a Marcel Claude Reyes y otros, información proveniente del Comité de Inversiones Extranjeras sobre la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor. La información se relacionaba con los posibles impactos ambientales negativos que podrían causarse por la deforestación que se planeaba llevar a cabo en la región de Magallanes y de la Antártica chilena⁴⁷². En este caso se prueba que las restricciones al acceso a la información no se fundamentaron en una ley ni en un objetivo legítimo bajo la CADH⁴⁷³.

En esta decisión, la Corte IDH fijó como parte del contenido del principio de máxima divulgación, “la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”⁴⁷⁴. En Colombia, la Corte Constitucional ha recogido en su jurisprudencia

470. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. (7 de marzo de 2011) [Consultado el 15 de abril de 2021], p. 4.

471. ONU. Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). XXVII-18 (4 de marzo de 2018) [Consultado el 15 de abril de 2021], p. 17.

472. CORTE IDH. Sentencia Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Op. cit., párr. 3, p. 2.

473. Ibid., párr. 94 y 95, p. 47-48.

474. Ibid., párr. 92, p. 47.

los estándares del acceso a la información difundidos por el SIDH⁴⁷⁵, entre ellos, el contenido esencial de este principio: “El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción”⁴⁷⁶. Este mismo contenido hace parte del principio de máxima publicidad establecido en el art. 2 de la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.

En los casos de deforestación, el Estado está en la obligación de divulgar la máxima información posible sobre los diferentes factores que contribuyen a la deforestación en los territorios y, como se verá más adelante, parte de esta obligación se cumple a través de la información que se divulga a través del sistema de monitoreo de bosques y carbono para Colombia (SMBYC).

2.2.2. Principio de buena fe

El principio de buena fe es una pauta de actuación dirigida a los sujetos obligados que los conmina a mantener una actitud honesta frente al ejercicio del derecho de acceso a la información, de manera que contribuyan a alcanzar los fines que persigue este derecho fundamental. Para el SIDH, son actitudes que exteriorizan la buena fe:

- Interpretar y aplicar la ley a favor del acceso a la información.
- Asistir a los solicitantes y facilitar el ejercicio del derecho fundamental.
- Promover la cultura de la transparencia.
- Seguir una actitud basada en “la diligencia, profesionalidad y lealtad institucional”⁴⁷⁷.

La Ley 1712 de 2014 en su art. 3 establece que el principio de buena fe implica que todo sujeto obligado debe cumplir con los requisitos derivados del derecho de acceso a la información pública “con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa”. Las autoridades en todos los órdenes de Gobierno deben mantener una actitud honesta y de verdadera colaboración en la divulgación y el acceso a la información a las personas interesadas en promover procesos de investigación, difusión, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos en casos que vinculan procesos de deforestación.

475. Al respecto consultar la Sentencia C-540 de 2012, MP. Jorge Iván Palacio, que revisó la constitucionalidad del proyecto de ley para fortalecer el marco jurídico de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia; y la Sentencia C-274 de 2013, MP. María Victoria Calle en la que se hizo el control de constitucionalidad del proyecto de ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.

476. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-274/13.

477. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 7

2.3. Contenido del derecho de acceso a la información ambiental

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que posee toda persona “a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en igualdad de oportunidades y sin discriminación por ningún motivo⁴⁷⁸. En la Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reitera que es de “interés público el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental” como las concernientes a la exploración y explotación de recursos naturales, entre ellos, los que amenazan y dañan los bosques, además de tener una “relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental”⁴⁷⁹.

En el ordenamiento interno no existe regulación que identifique o entregue directrices para establecer qué se entiende por información ambiental. Al respecto, debemos remitirnos a la definición de información ambiental del Acuerdo de Escazú⁴⁸⁰, el cual también incluye un conjunto de documentos que, a manera de ejemplo, ilustra a los Estados parte sobre la

información ambiental que debe ser pública y sin restricciones de acceso:

- (i) Los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente.
- (ii) Los informes sobre el estado del medio ambiente.
- (iii) El listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental, y cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación.
- (iv) El listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización.
- (v) Información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos.
- (vi) Informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
- (vii) Fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia.

478. RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. (Octubre del 2000). Principio 2. [Consultado el 15 de abril de 2021]. Asimismo, la Corte IDH reconoció al derecho de acceso a la información como un derecho específico de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana. Sentencia Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Op. cit., párr. 76 y ss.

479. CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia, Op. cit., párr. 214-217.

480. ONU. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 2(c).

- (viii) Información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas.
- (ix) Un listado estimado de residuos por tipo, y cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año.
- (x) Información sobre la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales⁴⁸¹.

A esta lista se suma la información ambiental relacionada con “concesiones, contratos, convenios o autorizaciones” que impliquen el uso de bienes públicos, entre ellos los ambientales⁴⁸². Son de especial interés en este caso las políticas públicas, programas, proyectos y presupuestos vinculados con la protección de los bosques naturales del país; los acuerdos, los contratos, las licencias, los permisos y las autorizaciones en general que permiten la intervención de los bosques; los actores que intervienen en actividades que provocan deforestación y los tipos de actividades; expedientes y procesos judiciales en trámite; los sistemas de información, monitoreo y de alerta temprana y los datos base que alimentan estos sistemas, entre otra información relevante.

2.3.1. Titulares del derecho de acceso a la información y sujetos obligados

Todas las personas sin discriminación alguna y sin necesidad de demostrar un interés particular tienen derecho a acceder a la información ambiental. En el SIDH, la titularidad de este derecho se desprende del artículo 13 de la CADH⁴⁸³. En relación con los asuntos ambientales, el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 es el primer instrumento internacional que reconoce expresamente las condiciones del disfrute del acceso a la información ambiental. Luego, el Acuerdo de Escazú concreta este estándar en el art. 5, 2. a. para Latinoamérica y el Caribe.

De manera semejante, todos los poderes públicos y órganos autónomos, en todos los niveles de la estructura del Estado, y las personas privadas que “cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten en nombre del Estado recursos públicos” están obligados a entregar la información solicitada sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y la ley⁴⁸⁴. Además, conforme al Capítulo III de la Ley 1755 de 2015, las personas privadas, organizaciones con o sin personería jurídica están obligadas a entregar la información necesaria para garantizar los derechos fundamentales de cualquier persona (art. 32);

481. Ibid., art. 6.3., p. 9-10.

482. Ibid., art. 6.9, p. 1.

483. Así también ha sido reiterado por la CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Op. cit., párr. 219.

484. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 8.

así también lo estarán las personas naturales cuando con respecto a ellas, el solicitante se encuentre en una situación de indefensión o subordinación; o en los casos en que la persona natural “se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario”⁴⁸⁵ (art. 32, párr. 1).

2.3.2. Obligación de establecer un mecanismo para acceder a la información ambiental

El goce del derecho de acceso a la información depende de una herramienta eficaz para obtener la información que se busca. El SIDH ha establecido las características que este mecanismo debe reunir⁴⁸⁶:

- Facilidad en su ejercicio por medio de requisitos básicos y accesibles a toda persona.
- Gratuidad o bajo costo, de manera que no desmotive su ejercicio.
- Plazos de respuesta cortos y razonables.
- Posibilidad de peticiones de información verbales cuando no puedan hacerse por escrito.
- Asesoría en la forma de su interposición.
- Motivación en caso de una respuesta que limite el acceso a la información.
- Posibilidad de impugnación ante la denegación de la información.

Este mecanismo se regula de manera general en la Ley 1755 de 2015 y, de forma especial, el art. 74 de la Ley 99 de 1993 estableció el derecho de petición de información ambiental, que como se sabe, actúa a su vez como mecanismo de acceso. Según la norma toda persona tiene el derecho de solicitar información relacionada con “*elementos susceptibles de producir contaminación*” y su potencial para poner en riesgo la salud humana, como puede ser el caso de solicitar información sobre los proyectos o actividades que llevan a cabo el aprovechamiento de bosque natural o la expansión de la frontera agropecuaria. Igualmente, se tiene derecho a solicitar información sobre los recursos financieros que se destinan para la protección del ambiente.

La legislación ambiental cuenta, además, con el mecanismo de intervención de terceros que consiste en el derecho que tiene toda persona, sin demostrar interés alguno, de intervenir en procedimientos administrativos ambientales “para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales” (art. 70 de la Ley 99 de 1993). Este mecanismo permite el acceso a la información de los expedientes ambientales sin necesidad de solicitud por medio de petición de información cada vez que se requiera. Un

485. Ibid., art. 32, párr. 1.

486. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 10.

trámite relacionado con una licencia ambiental o permisos en proyectos de exploración o explotación de recursos naturales que amenace con deforestar bosque natural es susceptible de este tipo de solicitudes.

2.3.3. Obligación de entregar respuesta oportuna, completa y accesible a las solicitudes de información ambiental

La legislación debe regular plazos de respuesta oportunos de manera que la información que se provea pueda ser utilizada por el interesado en el momento adecuado para ejercer eficazmente otros derechos como, por ejemplo, el derecho de acceso a la participación o a la justicia ambiental. Esta información debe ser completa a fin de satisfacer el interés que motiva la solicitud.

El Acuerdo de Escazú precisa que el Estado en todos sus niveles de gobierno debe procurar entregar la información comprensible, actualizada y desagregada⁴⁸⁷, en formatos reutilizables y procesables, sin limitaciones para su reproducción o difusión⁴⁸⁸. Por su parte, la obligación de accesibilidad implica que se tomen en cuenta las condiciones particulares de los solicitantes; en ese caso, se debe facilitar que las personas en condición de vulnerabilidad puedan acceder apropiadamente a la información de su interés a través de, por ejemplo, diversos idiomas, formatos alternativos y canales de comunicación adecuados⁴⁸⁹.

En lo que respecta a la oportunidad, la petición de acceso a la información establecida en el art. 74 de la Ley 99 de 1993 establece el plazo de 10 días para que la entidad competente entregue la respuesta. En los demás casos, se aplicarán los términos establecidos por el art. 14 de la Ley 1755 de 2015:

- ✔ Toda petición: 15 días.
- ✔ Peticiones de documentos e información: 10 días.
- ✔ Consultas: 30 días.

Vale reiterar que en materia ambiental aplican todas las reglas sobre el ejercicio de derecho de petición de la Ley 1755 de 2015, tales como presentación y radicación, contenido, desistimiento y remisión a autoridad competente, entre otras. La defensa de los bosques contra la deforestación depende no solo del acceso oportuno a la información, sino de facilitar la comprensión de esta. Debe asegurarse que las personas interesadas posean las facilidades para el entendimiento de los datos técnicos y científicos; el Estado está obligado a proveer asistencia gratuita a quienes la soliciten, así como asegurar que la información pueda ser procesable y replicable.

487. ONU. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 6.1.

488. Ibid., art. 6.2.

489. Ibid., art. 6.6.

2.3.4. Obligación de transparencia activa y de generar una cultura de transparencia

El Estado debe asegurar la máxima divulgación de información de manera oficiosa y proactiva. Al respecto, el principio 4 sobre el derecho de acceso a la información dispone: “Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades –incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos– de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”⁴⁹⁰.

En correspondencia con este principio, la Ley 1712 de 2014 en el Título II regula la publicidad y el contenido de la información que todo sujeto obligado debe divulgar a través de “medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica”. Esta información debe contar con mecanismos de apoyo y asistencia para quienes lo requieran y atender a criterios de diferenciales de accesibilidad, que pueden consistir en publicación en “diversos idiomas y lenguas”, “formatos alternativos comprensibles” y medios adecuados para personas en

situación de discapacidad (art. 8, Ley 1712 de 2014). Se crea, además, la obligación de todo sujeto obligado de establecer esquemas de publicación, registro de activos de información y un programa de gestión documental⁴⁹¹.

2.3.5. Obligación de producir o captar información

Esta obligación tiene como fin garantizar la divulgación de toda la información que el Estado está obligado a generar⁴⁹². En el ámbito ambiental y, en particular, relacionado con el fenómeno de la deforestación, las autoridades competentes no solo deben producir información, sino también recaudar información que puede provenir de sujetos privados, que a su vez tienen el deber de entregar información conforme a la legislación interna⁴⁹³. En consecuencia, la producción de información es fundamental para la toma de decisiones dirigidas tanto a detener las conductas implicadas en la deforestación, como a la prevención, corrección, mitigación y compensación de los impactos ambientales y socioeconómicos que estas generan. El cumplimiento de esta obligación permite el ejercicio informado del derecho de acceso a la participación y a la justicia ambiental por parte de las personas interesadas.

490. COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (CJI). Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) “Principios sobre el derecho de acceso a la información” (7 de agosto de 2008). Principio 4. [Consultado el 15 de abril de 2021].

491. Ver al respecto el Decreto 1081 de 2015 compilatorio del Decreto 103 de 2015, por el cual se reglamentó parcialmente la Ley 1712 de 2014.

492. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 13.

493. En este caso debe tenerse presente que el deber de entregar información por parte de particulares incluye a empresas u organizaciones transnacionales que llevan a cabo proyectos en el país, así como a las entidades de financiamiento. Ver al respecto: CIDH. Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos. Redesca, 1 de noviembre de 2019. Párr. 50, p. 50. [Consultado el 15 de abril de 2021].

El Sistema de Información Ambiental (SIAC) y los subsistemas asociados como el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y los boletines de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) son herramientas claves para establecer las condiciones de la deforestación en el país. Pero, por sí solas no son suficientes, se requiere una amplia divulgación y transparencia de la información por parte de entidades públicas vinculadas con los asuntos agropecuarios, mineros, infraestructura y en general, de las entidades de control y fiscalización.

2.3.6. Obligación de establecer previamente en la ley las restricciones al acceso a la información, que deberán proteger un fin legítimo, ser idóneas, necesarias y proporcionales

El derecho de acceso a la información no es absoluto, pero su limitación debe observar un régimen jurídico estricto: debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva de forma tal que se favorezca dicho derecho de acceso a la información; toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información⁴⁹⁴.

El régimen limitado de excepciones implica la existencia de una legislación previa y clara a la solicitud de acceso a la información⁴⁹⁵. En Colombia, el Título III de la Ley 1712 de 2014 consigna el principio de máxima publicidad, el cual establece las excepciones al acceso a la información. En este título se distingue entre la información pública clasificada y la reservada.

La información pública clasificada es aquella cuyo acceso puede causar daños a los derechos de toda persona (Ley 1712 de 2014, art. 18) a la intimidad, a la vida, la salud o la seguridad, y los secretos comerciales, industriales y profesionales. Conforme con la norma, las excepciones al acceso a la información se condicionan a los plazos que establezca la ley especial aplicable; y no son aplicables cuando las personas implicadas consienten en revelar este tipo de información o los datos fueron entregados bajo el marco de un régimen de publicidad.

Por su parte, la información pública reservada es aquella cuyo acceso puede ser rechazado o limitado dada la existencia de una prohibición legal o constitucional expresa (Ley 1712 de 2014, art. 19). Esta información está relacionada con los siguientes asuntos:

- (i) La defensa y seguridad nacional.
- (ii) La seguridad pública.

494. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 4.

495. COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (CIJ). Op. cit., principio 1.

- (iii) Las relaciones internacionales.
- (iv) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso.
- (v) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales.
- (vi) La administración efectiva de la justicia.
- (vii) Los derechos de la infancia y la adolescencia.
- (viii) La estabilidad macroeconómica y financiera del país.
- (ix) La salud pública.

Parágrafo. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

En el examen de constitucionalidad de este artículo, la Corte Constitucional consideró que los intereses públicos señalados en la lista pueden dar lugar a limitaciones de publicidad o reserva, siempre que “la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Restringir el acceso a una información no es una función discrecional,

sino restringida, necesaria y controlable”⁴⁹⁶. En todo caso, se debe cumplir con las exigencias consignadas en el art. 28 por parte del sujeto obligado, esto es:

- Responder por escrito las razones y pruebas que sustenta la confidencialidad o reserva de la información⁴⁹⁷.
- Probar que la información solicitada es reservada o clasificada conforme con la Ley 1712 de 2014 y se relaciona con un “*un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente*”.
- Demostrar que de permitir el acceso a la información se estaría causando “un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información”.

En todo caso, cuando se presenten dudas en la aplicación o interpretación de la ley, exista un vacío o se presente un conflicto normativo, debe ser preferente el acceso a la información⁴⁹⁸. En el ordenamiento interno no se posee una ley única que concrete la información ambiental que puede ser objeto de reserva o limitaciones.

2.3.7. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de la negación de entrega de información

En el ordenamiento jurídico interno debe asegurarse la regulación de un mecanismo judicial que permita la revisión de las negativas sobre

496. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-274/13. Op. cit.

497. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. (29 de abril de 2010), p. 17. [Consultado el 15 de abril de 2021].

498. Ibid., p. 15.

el acceso a la información por parte de los sujetos obligados⁴⁹⁹. El artículo 27 de la Ley 1712 de 2014 establece dos mecanismos judiciales para dar cumplimiento a este estándar: el recurso de insistencia, un mecanismo especial para los casos de negación de información en los que se invoca la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales y la acción de tutela para los demás casos en los que se niegue información con base en reservas legales. En revisión de esta disposición, la Corte Constitucional consideró que:

Ambos mecanismos judiciales satisfacen los estándares de constitucionalidad señalados para asegurar la efectividad del derecho a acceder a documentos públicos, en tanto: (a) constituyen un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, ya que solo exigen el cumplimiento de requisitos básicos para su ejercicio; (b) son gratuitos; (c) establecen plazos cortos y razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) admiten solicitudes informales que se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito; y (f) se activan frente a una respuesta negativa y motivada del sujeto obligado que puede cuestionada [sic] en la vía judicial⁵⁰⁰.

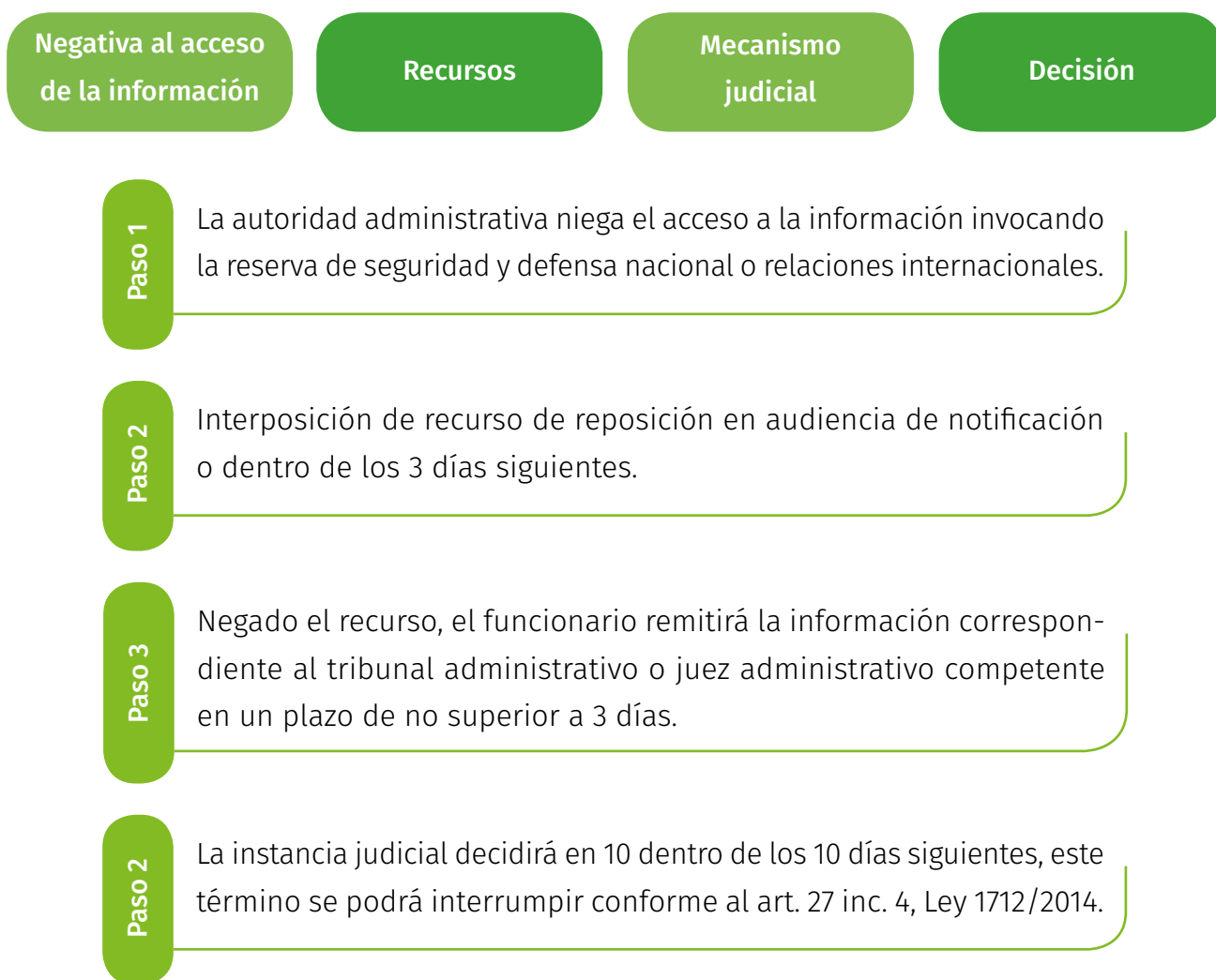
499. CORTE IDH. Sentencia Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Op. cit., párr. 231. p. 2.

500. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-274/13.



En el primer caso, los recursos del solicitante se explican en el siguiente esquema.

Figura 5.1. Trámite recurso de insistencia



Fuente: elaboración propia.

2.3.8. Obligación de implementación adecuada y de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información

La implementación adecuada de los estándares del derecho de acceso a la información por parte del Estado se concreta en tres obligaciones: (i) la creación de un plan cuyo objeto sea la

garantía del acceso a la información conforme con las exigencias antes vistas; (ii) la adopción de legislación, políticas públicas y actividades administrativas para preservar y gestionar la información pública; (iii) capacitación permanente de los sujetos obligados en todos los asuntos relacionados con la protección

del derecho fundamental⁵⁰¹. Estas obligaciones se han implementado en el país con la expedición de la normativa citada hasta aquí y los esquemas de información organizados por cada entidad, sin embargo, se requiere de mayor capacitación y de revisión especial de su cumplimiento en materia forestal.

2.4. El Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC)

Desde la formulación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se estableció la obligación del Estado de organizar y mantener un sistema actualizado de información ambiental. En la norma se dispuso que este sistema debería contener los datos físicos, económicos, sociales, legales y, en general, concernientes a los recursos naturales renovables y del ambiente. Incluso, en el artículo 21 se estableció una lista del tipo de información a disponer al público, entre la que ya se encontraba, por ejemplo, el inventario forestal, los niveles de contaminación por regiones y la cartografía, información clave para la lucha contra la deforestación.

El SIAC se define como “el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías involucradas en la gestión de información

ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”⁵⁰². Entre los subsistemas con los que cuenta el SIAC y que son base de la generación de información sobre el manejo de los bosques en el país se identifica:

- Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF)
- Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia (SMBYC)

El SNIF se define como “la herramienta informática para el montaje y operación del sistema de información del programa de monitoreo de bosques”⁵⁰³. Este subsistema contiene información clave para establecer el cumplimiento de la normativa sobre protección de bosques naturales en el país como:

- La ubicación, el volumen anual aprovechado, movilizado y decomisado de madera y de productos no maderables.
- Las principales especies presionadas en el ámbito nacional y regional.
- El uso actual y potencial de las especies forestales y las especies más comerciales.

501. CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Op. cit., p. 15.

502. SIAC. Sistema de Información Ambiental para Colombia. [Consultado el 18 de mayo de 2021].

503. SIAC. ¿Qué es el SNIF? [Consultado el 18 de mayo de 2021].



- 🌿 El depósito de biomasa y carbono almacenado.
- 🌿 Las áreas afectadas por incendios forestales⁵⁰⁴.

El SMBYC se identifica como “un conjunto de herramientas, procedimientos y profesionales especializados en generar información que permita conocer dónde, cuándo y por qué están sucediendo cambios en la superficie y en los contenidos de carbono de los bosques del país”⁵⁰⁵. Los datos más específicos relacionados con la deforestación se concretan en este sub-sistema a través de la siguiente información:

- 🌿 Identificación y reporte periódico de la superficie de bosque natural.
- 🌿 Generación de metodologías para la cuantificación anual de la deforestación nacional.
- 🌿 Generación trimestral de alertas tempranas por deforestación (AT-D).
- 🌿 Caracterización, modelación y simulación de causas y agentes de deforestación y degradación.
- 🌿 Monitoreo del carbono almacenado en los bosques (*stocks* de carbono y emisiones GEI)⁵⁰⁶.

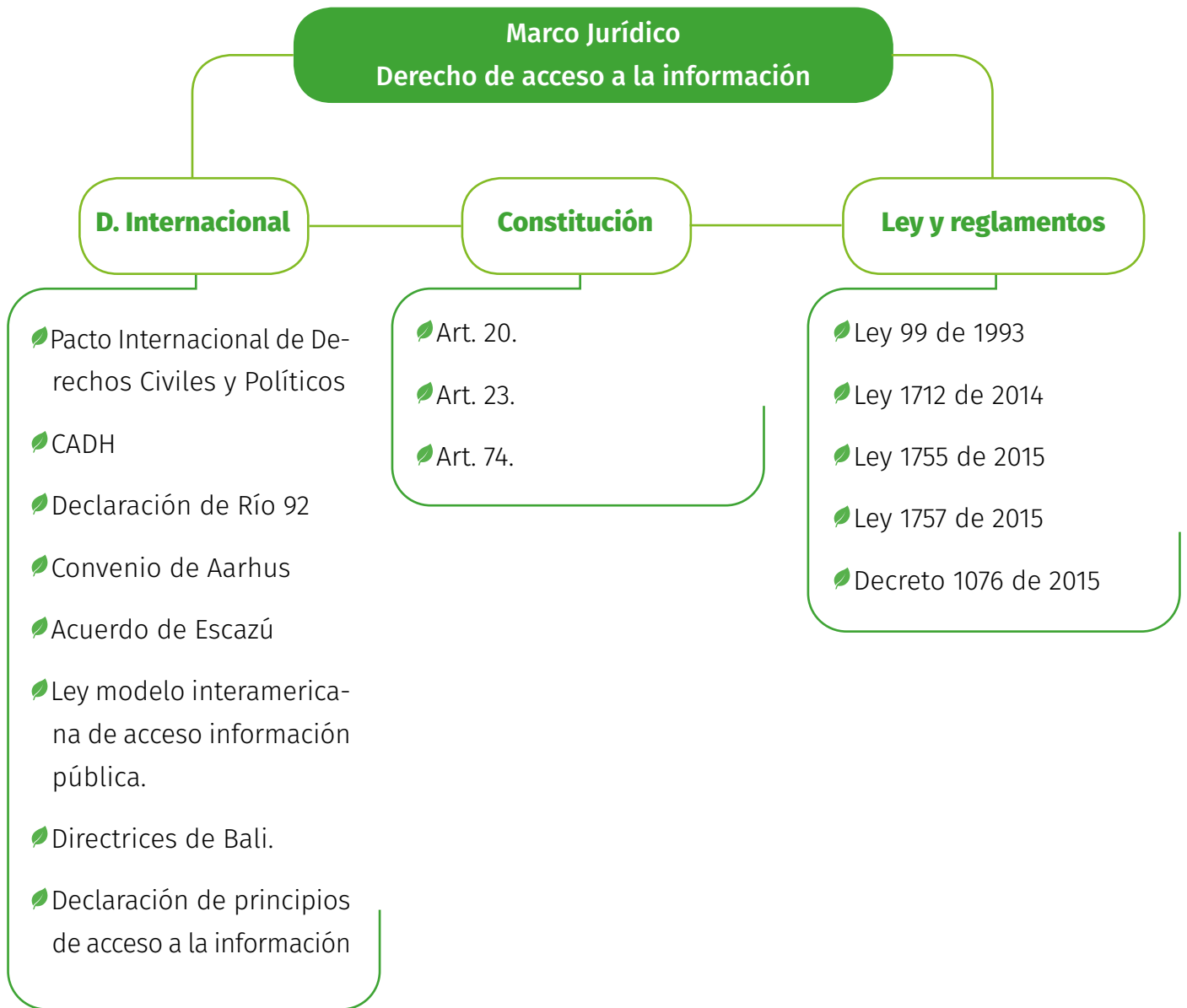
504. Ibid.

505. SIAC. ¿Qué es el sistema de monitoreo de bosques y carbono para Colombia (SMBYC)? [Consultado el 18 de mayo de 2021].

506. Ibid.

2.5. Matriz internacional y legal del acceso a la información ambiental

Figura 5.2. Marco jurídico derecho de acceso a la información



Fuente: elaboración propia.

3. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES

La Constitución Política de 1991 consagró que Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista y, en ese sentido, incluye una serie de principios y valores tendientes a orientar y desarrollar dichas disposiciones. Encontramos en el artículo 2 lo relativo a los fines esenciales del Estado y el 79 reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber correlativo del Estado de garantizar la participación de las personas que puedan verse afectadas por las decisiones tomadas al respecto.

Además, se reconoce en nuestra Carta Política la participación como el derecho fundamental de todas las personas a incidir en los asuntos que los pueden afectar como agentes integrantes de la sociedad y, también como un deber, cuyo imperativo es el de intervenir en la vida cívica y política, a partir de los mecanismos dispuestos por el marco jurídico.

En materia ambiental, la participación tiene como fin proteger, conservar y lograr la sostenibilidad del entorno, así como la garantía de las demás prerrogativas, en la medida que pretende la intervención ciudadana en la toma

de decisiones y en todas las etapas de los planes, políticas, proyectos y obras. En ese sentido, la Corte Constitucional ha indicado que se trata de un derecho fundamental a garantizar, particularmente en los megaproyectos cuyo desarrollo implica la afectación o intervención de los recursos naturales⁵⁰⁷.

Lo anterior, en aras de prevenir el aumento de los conflictos ambientales, los cuales desde hace varios años se han definido como la confrontación social, económica y política entre diferentes actores (públicos y privados; locales, nacionales e internacionales), que surge por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, explotación, explotación, conservación, protección, administración o afectación de los recursos naturales y del entorno⁵⁰⁸ y, que han escalado hasta la judicialización.

Dichos conflictos ambientales afectan a grandes sectores de la población, en especial a las comunidades locales, los grupos étnicos y a las personas de escasos recursos y, pese a la existencia de un amplio marco normativo en materia ambiental, ello no ha sido un

507. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-348/12.

508. RODRÍGUEZ, . Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas. 2016, p. 37.

impedimento para la generación de dichas confrontaciones, por el contrario, las mismas han aumentado, toda vez que la participación en muchas ocasiones se limita a ser una instancia de socialización de los proyectos y no tiene en cuenta los intereses, expectativas y opiniones de las comunidades⁵⁰⁹.

Por ello, se ha insistido en que una forma de prevenir y solucionar las disputas relacionadas con el entorno y los recursos naturales es a través de la participación ciudadana, pues a partir de ella es posible la creación de espacios de diálogo, concertación y decisión conjunta en los temas relacionados con la gestión ambiental⁵¹⁰.

Sobre todo, en el marco de las problemáticas actuales relacionadas con la deforestación y la degradación de los bosques de nuestro país, se exige la participación activa de todos los actores y la gestión conjunta y coordinada de los bosques, en aras de garantizar su protección, conservación y uso sostenible.

Ante este panorama, abordaremos a continuación algunos de los elementos más importantes en torno a la participación ambiental como derecho fundamental para el ejercicio de otros derechos, haciendo énfasis en su aplicación en materia forestal en cuyo caso, al garantizar la incidencia social cuando se han judicializado

las confrontaciones, se constituye en un reto para los jueces en consonancia con la garantía al derecho a gozar de un ambiente sano.

3.1. Régimen internacional

El derecho a participar en la toma de decisiones sobre el medio ambiente está reconocido por los tribunales de derechos humanos, en términos generales. Por ejemplo, en su *opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que “la obligación del Estado de asegurar la participación de las personas sujetas a su jurisdicción en la toma de decisiones y en las políticas que puedan afectar al medio ambiente, sin discriminación y de forma justa, significativa y transparente, se deriva del derecho a participar en los asuntos públicos y, para ello, los Estados deben haber asegurado previamente el acceso a la información necesaria”⁵¹¹. Y continúa, “en cuanto al momento de la participación del público, el Estado debe garantizar que haya oportunidades de participación efectiva desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, e informar al público sobre estas oportunidades de participación”⁵¹².

509. RODRÍGUEZ. La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia. En: LONDOÑO-TORO, RODRÍGUEZ y HERRERA CARRASCAL (Eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. 2006, p. 155.

510. RODRÍGUEZ. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. 2021. p. 24.

511. CORTE IDH. Opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Op. cit., párr. 231.

512. Ibid., párr. 232.

En el caso Taskin y otros contra Turquía, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, basándose en su jurisprudencia sobre el derecho al respeto de la vida privada y familiar, en el artículo 8, reiteró que: “Según su jurisprudencia reiterada, si bien el artículo 8 no contiene requisitos de procedimiento explícitos, el proceso de toma de decisiones que conduce a las medidas de injerencia debe ser justo y permitir el debido respeto de los intereses de la persona salvaguardados por el artículo 8”⁵¹³. Además, aclara que “cuando un Estado debe determinar cuestiones complejas de política ambiental y económica, el proceso de toma de decisiones debe incluir, en primer lugar, investigaciones y estudios adecuados que le permitan prever y evaluar de antemano los efectos de aquellas actividades que puedan dañar el medio ambiente y vulnerar los derechos de los individuos, y que le permitan alcanzar un justo equilibrio entre los distintos intereses en conflicto”⁵¹⁴. Y que “la importancia del acceso del público a las conclusiones de dichos estudios y a la información que permita a los miembros del público evaluar el peligro al que están expuestos es incuestionable”⁵¹⁵.

Mientras que los tribunales de derechos humanos establecen las obligaciones generales, el Acuerdo de Escazú establece normas más detalladas para la participación pública en una

amplia gama de procesos de toma de decisiones medioambientales. En consecuencia, cada parte “**garantizará mecanismos de participación del público** en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexámenes o actualizaciones respecto a proyectos y actividades, y en otros procesos de concesión de permisos ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente, incluso cuando puedan afectar la salud”⁵¹⁶.

Además, cada parte “**promoverá la participación del público** en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexámenes o actualizaciones distintos de los mencionados [anteriormente] con respecto a los asuntos ambientales de interés público, como la planeación del uso de la tierra, las políticas, las estrategias, los planes, los programas, las normas y los reglamentos, que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente”⁵¹⁷.

Se distingue entre la toma de decisiones sobre proyectos y actividades donde se garantizarán los mecanismos de participación pública y la toma de decisiones sobre planeación del uso del suelo, políticas, estrategias, programas, etc., donde se promoverá la participación pública. Para que la participación del público sea real, y no solo *pro forma*, se deben garantizar varios elementos, entre otros:

513. TEDH. Sentencia 46117/99. Taskin y otros contra Turquía (10 de noviembre de 2004), párr. 118.

514. Ibid., párr. 119.

515. Ibid., párr. 120.

516. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 7.2 (la negrilla es nuestra).

517. Ibid., art. 7.3 (la negrilla es nuestra).

• Información y notificación efectivas al público sobre el proceso de toma de decisiones (incluyendo el tipo y la naturaleza de la decisión que se va a tomar, la autoridad responsable de la decisión, etc.).

• La participación del público en el proceso de toma de decisiones *desde las primeras fases*, de modo que se puedan tener debidamente en cuenta las observaciones del público, contribuyendo así al proceso.

• Esfuerzos de las autoridades públicas para *identificar y apoyar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad* con el fin de involucrarlos de manera activa, oportuna y eficaz en los mecanismos de participación.

• Oportunidades para que el público *presente observaciones*, es decir, que dé su opinión y comentarios, sobre la solicitud, así como sobre los hechos y los aspectos jurídicos del caso.

• La autoridad pública encargada de la decisión debe *tener debidamente en cuenta el resultado* del proceso de participación.

• Se debe *informar al público* cuando se haya tomado una decisión, incluyendo los motivos y razones de la misma, y cómo se han tenido en cuenta las observaciones del público⁵¹⁸.

La Convención de Aarhus también distingue entre la toma de decisiones sobre actividades

específicas y la toma de decisiones sobre planes, políticas y programas, aunque de forma diferente. La misma Convención también tiene unos requisitos mínimos bastante similares⁵¹⁹, y el Comité de Cumplimiento ha examinado varios casos en los que se ha constatado que las partes han violado la Convención con respecto a las cuestiones enumeradas anteriormente.

Uno de estos casos es el *ACCC/C/2016/144 (Bulgaria)*, en el que el Comité de Cumplimiento consideró que Bulgaria incumplía al:

• No garantizar que la notificación pública de una propuesta de modificación de un plan contuviera información precisa sobre la actividad propuesta, la naturaleza de la posible decisión y otros datos exigidos por la Convención.

• No poner a disposición del público los textos del plan existente y de la propuesta de modificación.

• No garantizar un plazo razonable entre la notificación pública de la audiencia sobre la propuesta de modificación del plan y la audiencia en sí.

• No haber garantizado que se tuviera debidamente en cuenta el resultado de la participación pública en la toma de decisiones sobre las modificaciones propuestas.

518. Ibid., art. 7.

519. CEPE. Convención de Aarhus. Op. cit., art. 6.

🌿 No demostrar, de forma transparente y rastreable, cómo se tuvo debidamente en cuenta la participación del público en la toma de decisiones sobre la propuesta de modificación⁵²⁰.

En el caso *ACCC/C/2014/99 (España)*, el Comité consideró que España incumplió al no informar adecuadamente al público interesado sobre el proyecto sujeto a decisión, por ejemplo, sobre la autoridad pública responsable de tomar la decisión, sobre qué información ambiental relevante para la actividad propuesta estaba disponible y sobre el hecho de que la actividad estaba sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental⁵²¹.

3.2. La participación como principio

En el ordenamiento jurídico colombiano, la participación se ha consagrado como un principio y valor axial, es decir, como un principio fundamental y transversal, esencial para conformar, ejercer y controlar el poder en nuestro Estado democrático y, a su vez, como un modelo de comportamiento de la ciudadanía y las autoridades en la toma de decisiones, para con ello, lograr la legitimidad de las mismas y la democratización de la representación⁵²².

La Corte Constitucional ha explicado en su jurisprudencia que los principios son aquellas prescripciones jurídicas que representan una delimitación política y axiológica, es decir, definen el ámbito de interpretación del Derecho y, como tal, son de aplicación inmediata⁵²³. Por su parte, ha indicado el alto tribunal que los valores se erigen como el catálogo axiológico determinante del sentido y la finalidad de las demás disposiciones normativas, y también representa las bases para la construcción y fundamentación de la organización política⁵²⁴.

En ese marco, la jurisprudencia constitucional dispone que dada la íntima relación entre la soberanía popular consagrada en nuestro texto superior y la participación, esta tiene la característica de ser expansiva, es decir que como principio y valor debe avanzar hacia la mejoría progresiva de su contenido y aplicación. Esto incluye el abordaje desde nuevos ámbitos y la búsqueda por la maximización gradual de los mecanismos que disponen el acceso, ejercicio y control político, además de la incidencia activa de la sociedad en todo el proceso de toma de decisiones sobre asuntos que los afectan⁵²⁵.

520. CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2016/144 sobre el cumplimiento por parte de Bulgaria. (Decisión adoptada el 26 de julio de 2021). (17 de agosto de 2021). 2021.

521. CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2014/99 sobre el cumplimiento por parte de España. (Decisión adoptada el 19 de junio de 2017). (31 de agosto de 2017). 2017.

522. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-540/92.

523. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406/92.

524. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-674/08.

525. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179/02.

Sumado a lo anterior, el tribunal constitucional ha explicado la transversalidad del principio de participación, en la medida que está consagrado como un imperativo dentro de nuestra Carta Política y permea distintas disposiciones de la misma. Esto implica su configuración como un presupuesto y condición para la actuación estatal y de los particulares en los diferentes escenarios de la vida en sociedad⁵²⁶.

De ahí que podamos sostener que en nuestro ordenamiento jurídico interno, la participación se erige como un valor axial y principio, crucial en el desarrollo de la vida en sociedad y la relación de la ciudadanía con el Estado, fundamentado en la deliberación, el diálogo y la toma conjunta de decisiones.

3.3. Contenido del derecho a la participación en la gestión ambiental

La participación en materia ambiental hace referencia a la acción social que permite la incidencia de los distintos actores involucrados en las decisiones y proyectos ambientales. Se trata entonces de una forma de intervención social por medio de la cual es posible materializar el derecho a gozar de un medio ambiente sano. Asimismo, se instituye como un deber,

derecho y principio de la vida social y política, en la medida que hace posible construir colectivamente mejores condiciones de vida y la protección del patrimonio⁵²⁷.

Así las cosas, participar implica por ejemplo que la comunidad tenga la oportunidad de hacerse parte en la planeación, ejecución, construcción, mantenimiento, operación, funcionamiento y terminación de los proyectos al igual que en los procesos de adopción de políticas públicas ambientales, así como en las decisiones para adelantar programas o proyectos que puedan afectarles de manera positiva o negativa.

En ese contexto, se ha referido al derecho a la participación en materia ambiental como la posibilidad de los ciudadanos de intervenir en los asuntos relacionados con el entorno que los afectan tanto directa como indirectamente, a partir de los canales y mecanismos previstos para su materialización, incluso desde una perspectiva intergeneracional. Esto, en el entendido que la protección y gestión del medio natural propicia la pluralidad de opiniones, posturas e intereses que requieren de escenarios diversos e incluyentes para la toma de decisiones⁵²⁸, especialmente, en los asuntos concernientes a los bosques, su salvaguarda y uso sostenible.

526. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-303/10.

527. RODRÍGUEZ. Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia. En *Justicia ambiental en Colombia. Primera parte*. 2018, p. 27.

528. VELÁSQUEZ. La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro. 2003, p. 58.

Así las cosas, la participación ambiental se ha reconocido como un derecho fundamental y colectivo mediante el cual se pretende la intervención de los ciudadanos en todas las etapas de los planes, políticas, proyectos y obras ambientales, en aras de lograr, a partir de la manifestación de sus opiniones, percepciones e intereses, escenarios de diálogo, análisis, concertación y decisión⁵²⁹. En el mismo sentido, se ha reconocido que este derecho tiene un valor instrumental y uno sustantivo, toda vez que si bien con su materialización es posible hacer realidad el modelo de Estado democrático y participativo, también permite salvaguardar otras garantías, como la de gozar de un ambiente sano⁵³⁰.

De igual modo, se ha insistido en que la incidencia activa en estos asuntos es una responsabilidad jurídica, pero también política y ética, cuyo ejercicio debe ser asumido por la ciudadanía desde la individualidad y como parte integrante de la sociedad⁵³¹, en la medida que se trata de un interés público para la protección de los derechos fundamentales y colectivos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que este derecho contenido en la Carta Política es la garantía más adecuada para acordar políticas públicas en torno a la conservación y protección del ambiente, en tanto permite la consolidación de un orden justo en el que la sociedad se hace parte de la solución a las problemáticas ambientales y, se avanza hacia la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de los recursos naturales⁵³².

En especial, porque de acuerdo con el alto tribunal, el futuro del planeta no puede depender solamente de las personas encargadas de explotar económicamente los recursos naturales, o de aquellos que no tienen en cuenta su carácter finito⁵³³, sino que el uso, manejo, protección y administración debe contar con la intervención de todos los actores de la sociedad, en aras de lograr la gestión ambiental sostenible y garantizar la transparencia de las actuaciones públicas y la confianza de la sociedad en ellas. Además, su ejercicio real y efectivo admite la presentación de opiniones, alternativas y objeciones por parte de todos los actores que intervienen en la toma de decisiones y su incidencia activa en el desarrollo de los proyectos.

529. RODRÍGUEZ. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones. 2015, p. 285.

530. GUZMÁN JIMÉNEZ. Los derechos de acceso a la justicia ambiental en los ordenamientos jurídicos colombiano y español. 2020. p. 46.

531. CORTINA. Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. 1999, p. 106; VALENCIA. El derecho a la participación en las decisiones: un enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. En: ORDUZ SALINAS (Coord.). *La corte ambiental - Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales*. 2018, p. 72.

532. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-361/17.

533. Ibid.

3.4. Mecanismos de participación ciudadana ambiental

La participación ambiental reconocida como principio, valor, derecho y deber cuenta con una serie de instrumentos para su ejercicio y la garantía de los derechos de todas las personas. Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico se han consagrado distintos mecanismos, cuya finalidad es permitir a las personas incidir en los asuntos que puedan afectar el entorno y los recursos naturales para la presente y futuras generaciones, los cuales son judiciales, políticos y administrativos⁵³⁴.

Estos escenarios se constituyen en instancias importantes para la toma de decisiones pertinentes para la protección de bosques y enfrentar el fenómeno de la deforestación, pues permiten tener acceso a la información pública, y requieren de la ciudadanía para la concertación de políticas, planes y proyectos relacionados con los recursos forestales.

Así, cuando hablamos de los mecanismos de participación judicial en materia ambiental, nos referimos a aquellos a los que los ciudadanos pueden acudir de manera individual o colectiva a fin de que un juez o cuerpo colegiado con funciones jurisdiccionales, resuelva las controversias que versen sobre estos asuntos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- La acción de tutela
- La acción de cumplimiento
- La acción popular
- La acción de grupo
- Los medios de control de nulidad (simple, inconstitucionalidad y restablecimiento del derecho)
- La acción de inconstitucionalidad o inexecutable.

En segundo lugar, encontramos los mecanismos de participación política, que persiguen la garantía del goce efectivo de los derechos y deberes de todas las personas y son:

- La iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas
- El referendo
- La revocatoria del mandato
- El plebiscito
- La consulta popular
- El cabildo abierto

En tercera medida, nuestro ordenamiento jurídico consagra los mecanismos de participación administrativa, ejercidos en el marco de los procesos ambientales, como lo puede

534. RODRÍGUEZ y MUÑOZ-ÁVILA. La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio. 2009, p. 279; RODRÍGUEZ. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Op. cit., p. 234.

ser el otorgamiento de licencias o permisos, sancionatorios y demás. Entre ellos podemos mencionar:

- 🌿 La audiencia pública ambiental
- 🌿 La intervención en los procedimientos administrativos ambientales
- 🌿 El derecho de petición

- 🌿 La consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia
- 🌿 La veedurías ciudadanas en asuntos ambientales
- 🌿 La participación en los procesos de planificación ambiental

Tabla 5.1 Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental

Tipo	Mecanismo	Reglamentación
Participación judicial	Acción de tutela	Constitución Política de Colombia, artículo 86; Decreto 2591 de 1991; Decreto 306 de 1992 compilado en el Decreto 1069 de 2015 y Decreto 333 de 2021
	Acción de cumplimiento	Reglamentada por la Constitución Política, artículo 87; Ley 393 de 1997; Ley 1437 de 2011, artículo 146
	Acción popular	Constitución Política, artículo 88; Ley 472 de 1998 y Ley 1437 de 2011
	Acción de grupo	Constitución Política, artículo 88; Ley 472 de 1998 y Ley 1437 de 2011
	Medio de control de nulidad	Constitución Política, artículo 40 numeral 6; Ley 1437 de 2011, artículo 135 (nulidad por inconstitucionalidad); Ley 1437 de 2011, artículo 137 (nulidad simple); Ley 1437 de 2011, artículo 138 (nulidad y restablecimiento del derecho)
	Acción de inconstitucionalidad o inexecutable	Constitución Política, artículos 4, 40 inciso 6 y 241; Decreto 2067 de 1991 y Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional (Reglamento interno)

Tipo	Mecanismo	Reglamentación
Participación política	Iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas	Constitución Política, artículos 40, 103 y 106; Ley 134 de 1994, artículo 2 y modificada por la Ley 1757 de 2015
	Referendo	Constitución Política, artículos 40 y 103; Ley 134 de 1994 y Ley 1757 de 2015
	Revocatoria del mandato	Constitución Política artículo 103; Ley 134 de 1994; Ley 131 de 1994 y Ley 1757 de 2015
	Plebiscito	Constitución Política, artículos 40 y 103; Ley 134 de 1994; Ley 131 de 1994 y Ley 1757 de 2015
	Consulta popular	Constitución Política, artículos 40, 103 al 105; Ley 134 de 1994; Ley 131 de 1994 y Ley 1757 de 2015
	Cabildo abierto	Constitución Política, artículo 103; Ley 134 de 1994; Ley 131 de 1994 y Ley 1757 de 2015
Participación administrativa	Audiencia pública ambiental	Constitución Política, artículos 40, 79, 270; Ley 99 de 1993, artículo 72 y Decreto 330 de 2007 compilado en el Decreto 1076 de 2015
	Intervención en los procedimientos administrativos ambientales	Constitución Política, artículos 40, 79, 270; Ley 99 de 1993, artículos 69, 70
	Derecho de petición	Constitución Política, artículos 23 y 79; Ley 99 de 1993, artículo 74; Ley 23 de 1973, artículo 17; Ley 1755 de 2015 y Decreto 1166 de 2016
	Consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia	Convenio 169 de la OIT; Constitución Política, artículos 2, 7, 8, 10, 40, 79, 270, parágrafo del 330; Ley 21 de 1991; Ley 99 de 1993, artículo 76; Decreto 1397 de 1996; Decreto 1320 de 1998 compilado en el Decreto 1066 de 2015; Decreto 2613 de 2013 compilado en el Decreto 1066 de 2015; Directiva presidencial 10 de 2013 modificada por la Directiva presidencial 8 de 2020
	Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales	Constitución Política, artículos 40, 79, 270; Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994, artículos 91 y 178; Ley 489 de 1998, artículos 34 y 35; Ley 850 de 2003 y Ley 1757 de 2015
	Participación en los procesos de planificación ambiental	Constitución Política, artículos 40, 70 y 270; Ley 99 de 1993, artículos 11, 13, 26 literales f y g, y 64; Resolución 128 de 2000; Resolución 389 de 2000; Decreto 1523 de 2003 compilado en el Decreto 1066 de 2015 y el Decreto 330 de 2007, artículo 17 compilado en el Decreto 1076 de 2015

Fuente: Rodríguez. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Op. cit.

3.5. Participación de los grupos étnicos

La Constitución Política de 1991 reconoce el carácter pluralista del Estado colombiano y, como tal, protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Asimismo, dispone la obligación de salvaguardar las riquezas culturales y naturales.

Según estos preceptos se ha reconocido el derecho a la participación ambiental de los grupos étnicos, esto es, de los pueblos indígenas, las comunidades negras o afrocolombianas, las raizales, las palenqueras y las ROM o gitanas, a partir de procesos de carácter público, especial, obligatorio, intercultural e interinstitucional, que deben realizarse previamente a la adopción, decisión o ejecución de alguna medida o proyecto público o privado susceptible de afectar directamente sus formas y sistemas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica.

En particular se hace referencia al derecho a la consulta previa, el cual se basa en la garantía propia de los pueblos étnicos a decidir sus prioridades en relación con el modelo de desarrollo, cuando este afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, así como a controlar en la medida de lo posible

su desarrollo económico, social y cultural⁵³⁵. No obstante, la decisión final es adoptada por la autoridad competente, teniendo en cuenta que la misma debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia, debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades étnicas.

Así pues, la consulta previa además de ser una obligación y un principio general del derecho internacional⁵³⁶, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico como una garantía fundamental, dada su vinculación con la defensa de la integridad cultural de los grupos étnicos, así como de las condiciones que permiten su supervivencia como pueblos diferenciados. Es entonces una garantía específica de las exigencias de equidad distributiva y participación –propias de la justicia ambiental en relación con los grupos étnicos– al ser un concepto que toma como punto de partida el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política, en el cual se establece la obligación estatal de garantizar la participación de las comunidades indígenas previa a la explotación de recursos naturales en sus territorios⁵³⁷.

En materia ambiental, la Corte Constitucional⁵³⁸

535. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-745/16.

536. CORTE IDH. Sentencia Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador. Fondo y reparaciones. Serie C No. 245 (27 de junio de 2012).

537. RODRÍGUEZ. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Op. cit., p. 288.

ha referido que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas y de los demás grupos étnicos debe hacerse compatible con la protección del Estado sobre la integridad social, cultural y económica de las mencionadas comunidades, integridad que configura un derecho fundamental para la colectividad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación (artículo 330, Constitución Política).

Ante ese panorama debemos comprender que conforme con la jurisprudencia constitucional, el procedimiento de consulta es ante todo un instrumento para garantizar la participación efectiva de las comunidades tradicionales en los asuntos que las afectan, por medio de un escenario dirigido a proteger sus derechos y, como tal, la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas

comunidades. Sobre la materia, la jurisprudencia ha establecido que la consulta es un proceso cualitativamente diferente, de naturaleza constitucional, orientado a salvaguardar derechos fundamentales protegidos por el texto superior⁵³⁹.

Sin embargo encontramos, por ejemplo, que para el caso de los pueblos indígenas de nuestro país existen diversos mecanismos para la materialización del derecho de participación contenidos en la Carta Política⁵⁴⁰, como son:

- (i) Participar en el ejercicio y control del poder político para lograr la efectividad de los derechos (art. 40).
- (ii) Participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales (art. 67).
- (iii) Derecho a la participación en las decisiones ambientales tanto administrativas como legislativas que puedan afectar sus territorios (art. 79).
- (iv) El derecho de participación política representativa y a su elección mediante circunscripción especial (arts. 171 y 176).
- (v) Para la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, que debe realizarse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades y pueblos indígenas,

538. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123/14.

539. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-039/97.

540. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit.

y en las decisiones que se adopten en este caso, se debe contar con la participación de los representantes de las respectivas comunidades (art. 330, parágrafo).

- (vi) Los representantes de los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la conformación y delimitación de las entidades territoriales que sean previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (art. 329).
- (vii) Derecho a participar y concertar con el Gobierno nacional los Planes de Desarrollo (art. 339).

En ese orden de ideas, podemos mencionar algunos de los espacios de participación consagrados para la incidencia de los pueblos indígenas en los asuntos de su interés, entre los cuales se destacan la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, entre otros, las cuales influyen en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, territorial, administrativa y cultural de la Nación⁵⁴¹.

3.6. Relación entre la gestión de los bosques, la deforestación y la participación ciudadana

La gestión sostenible de los bosques se constituye como una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, las comunidades y el sector privado, para con ello, lograr optimizar los beneficios de los servicios ambientales, sociales y económicos prestados por estos ecosistemas⁵⁴².

Al respecto, la Declaración de Bosques (1992) dispone que los gobiernos deben promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, la industria, la mano de obra, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, los habitantes de las zonas forestales y las mujeres en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la política forestal del país, y ofrecer oportunidades para esa participación.

En este sentido, el Documento Conpes 4021 de 2020⁵⁴³, mediante el cual se establece la Política Nacional para el Control de la Deforestación y

541. RODRÍGUEZ. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones. Op. cit., p. 285

542. DNP. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020).

543. CASTRO-BUITRAGO. Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la Administración. 2017, p. 163.

la Gestión Sostenible de los Bosques, consagra los lineamientos y acciones para avanzar hacia la incidencia integral, estructural e intersectorial de todos los actores desde su competencia en el control de la deforestación y el fomento de la gestión sostenible de estos ecosistemas y para, a su vez, lograr la transformación de realidades ambientales locales, regionales y nacional. Asimismo, reconoce que si bien la información es la base para ejercer un control territorial efectivo, es necesario contar con la intervención de las autoridades, la sociedad civil, el sector privado y demás actores, para así avanzar hacia una gobernanza forestal cimentada en la sostenibilidad.

Dicha gobernanza forestal es entendida como una manera más colaborativa de tomar decisiones públicas que busca la participación de todas las personas interesadas con la finalidad de alcanzar objetivos comunes, en este caso, la protección de los bosques a través de diferentes estrategias de gestión⁵⁴⁴. La gobernanza forestal concreta en la práctica los diferentes estándares del derecho de acceso a la participación en la gestión de los bosques del país en la lucha contra la deforestación.

En palabras de Amaya Arias⁵⁴⁵, el ejercicio conjunto en el manejo de los recursos de los bosques es un proceso de múltiples actores que articula y permite la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado en la toma de decisiones sobre los recursos forestales, basada en los principios de la buena gobernanza como la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la generación de relaciones de confianza entre los actores relacionados con la gestión y el uso del bosque.

Con base en lo anterior, podemos referir que el derecho a la participación ambiental en los asuntos forestales implica, además del acceso a la información y a la justicia, la garantía de todas las personas a incidir en todos los procesos de toma de decisiones sobre los bosques a través de los mecanismos e instancias de intervención ciudadana previstas por el ordenamiento jurídico. Se trata entonces de tener en cuenta las expectativas, intereses y visiones de los diferentes actores sobre esta materia y hacer realidad la gobernanza forestal que hemos mencionado, en los procesos de construcción e implementación de políticas públicas, la sustracción de reservas forestales y permisos de explotación de estos recursos.

544. CASTRO-BUITRAGO. Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la Administración. 2017, p. 163.

545. AMAYA ARIAS. Op. cit., p. 304.

3.7. Matriz normas internacionales e internas

Figura 5.3. Marco jurídico y político: derecho a la participación ambiental



Fuente: elaboración propia.



4. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

La elevada conflictividad que caracteriza al derecho ambiental “convierte al sistema jurisdiccional en la clave de la bóveda del sistema”, y pone a los Tribunales como actores en la protección ambiental a través del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, tercer derecho procedimental o de acceso. Desafortunadamente, el éxito de los litigios ambientales no ha sido suficiente, pues en muchos casos han sido “ganados en los tribunales, pero perdidos en la práctica”, lo cual nos hace discernir en torno a la eficacia de la actuación judicial.

La justicia como “derecho procedimental o de acceso” en asuntos medioambientales tiene una triple calidad: 1) es una garantía propia del Estado ambiental de derecho; 2) es un derecho de acceso; 3) es un servicio que se traduce en actividad judicial. Al tener esta triple calidad, impone retos determinantes para su análisis. El derecho de acceso a la justicia ambiental es un vehículo que ampara los derechos e intereses ambientales, es decir, es el escenario para la resolución de conflictos ambientales. Es un derecho complejo y tiene un amplio conjunto de derechos específicos. En el contexto colombiano la administración de justicia tiene un

triple calidad: (1) función pública (art. 228 de la Constitución Política); (2) derecho fundamental (arts. 2, 29, 229 de la Constitución Política), desarrollado ampliamente en el artículo 2 de la Ley 270 de 1996, cuyo derecho a la justicia es llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual es un derecho fundamental en todos los sistemas de protección de derechos humanos; (3) servicio público (Ley 270 de 1996 art. 125).

Cada una de estas calidades, con diferentes estándares, objetivos y fundamentos busca garantizar un acceso a juzgados y tribunales de manera gratuita y en igualdad de condiciones, protegiendo los derechos de las personas o en trámite de una controversia susceptible de ser llevada al sistema de justicia para obtener una solución pronta y oportuna.

En ese sentido, el contenido del acceso a la justicia hace referencia a brindar tutela judicial ambiental. Consiste en “el derecho de toda persona de hacer valer ante la justicia los intereses ambientales contenidos en una pretensión ambiental que, en términos generales, pueda ser la de vivir en un medio ambiente adecuado, apto para garantizar la salud y el bienestar”⁵⁴⁶. La tutela judicial es un elemento indispensable

546. PINO-MIKLAVEC. La tutela judicial administrativa de los intereses ambientales (estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino). 2013, p. 110.

de los intereses colectivos ambientales y el acceso a la justicia en materia ambiental es una obligación de garantía para cada Estado. Para ello, los Estados utilizan el sistema que más se adapte a su modelo político y a su sistema judicial⁵⁴⁷.

4.1. Régimen internacional

El derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente implica tanto el derecho a un juicio justo como a un recurso efectivo, reconocidos en muchos tratados de derechos humanos. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

En el contexto de la protección del medio ambiente, el acceso a la justicia permite a la persona asegurarse de que se apliquen las normas medioambientales, proporciona un medio para reparar las violaciones de los derechos humanos que puedan derivarse del incumplimiento de las normas medioambientales, e incluye recursos y reparaciones. Lo anterior implica también que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los correspondientes mecanismos judiciales⁵⁴⁸.

El tribunal añade que:

En consecuencia, los Estados deben garantizar que el público tenga acceso a recursos llevados a cabo de acuerdo con las debidas garantías procesales para impugnar cualquier disposición, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que viole o pueda violar las obligaciones derivadas del derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos procesales (es decir, el derecho de acceso a la información y a la participación del público), y para reparar cualquier violación de sus derechos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho ambiental⁵⁴⁹.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha llegado a la conclusión de que el acceso a la justicia en asuntos medioambientales no solo se deriva del derecho a un juicio justo, sino también del derecho al respeto de la vida privada y familiar en virtud de la Convención. Un ejemplo en el que el Tribunal consideró que se había violado el derecho a un juicio justo en un contexto medioambiental es el caso de *Karin Andersson y otros contra Suecia*, relativo a una nueva vía férrea. En este caso, se consideró que Suecia había violado la Convención

547. La Corte Interamericana ha reconocido que “el acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes”. Cfr. CORTE IDH, Opinión consultiva OC-23-17, solicitada por el Estado colombiano. Op. cit., párr. 234.

548. CORTE IDH. Opinión consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Op. cit., párr. 234.

549. Ibid., párr. 237.

porque los demandantes no pudieron obtener una revisión judicial completa de las decisiones de las autoridades de aprobar el ferrocarril:

Sin embargo, el hecho es que los demandantes no pudieron, en ningún momento del procedimiento interno, obtener una revisión judicial completa de las decisiones de las autoridades, incluida la cuestión de si la ubicación del ferrocarril infringía sus derechos como propietarios. De esta forma, a pesar de que los demandantes fueron aceptados como partes ante el Tribunal Supremo Administrativo en 2008, no tuvieron acceso a un tribunal para la determinación de sus derechos civiles en el caso. Por lo tanto, ha habido una violación de [el derecho a [una] [...] audiencia [...] por un tribunal independiente e imparcial establecido por la ley, como se establece en] (Artículo 6 §1 de la Convención)⁵⁵⁰.

Así como el Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus proporcionan normas mínimas detalladas para los derechos de acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones, también lo hacen para el acceso a la justicia. Para ello, distinguen entre diferentes formas de decisiones. En particular, las partes del Acuerdo de Escazú deberán:

Garantizar, en el marco de su legislación interna, el acceso a los mecanismos judiciales y administrativos para impugnar y apelar, *con respecto al fondo y al procedimiento* (a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la *información medioambiental*; (b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la *participación del público en el proceso de toma de decisiones* en materia de medio ambiente; y (c) cualquier *otra decisión, acción u omisión* que afecte o pueda afectar negativamente al medio ambiente o que viole las leyes y reglamentos relacionados con el medio ambiente⁵⁵¹.

Es importante destacar que si bien el derecho de acceso a la justicia está vinculado al derecho de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones, también se refiere a cualquier otra decisión, acción y omisión que afecte o pueda afectar negativamente al medio ambiente o que viole las leyes y reglamentos relacionados con el medio ambiente.

Además, el Acuerdo de Escazú establece unas normas mínimas para estos procedimientos, entre las que destacan que sean “eficaces, oportunos, públicos, transparentes e imparciales” y “no prohibitivos”, y que prevean “una amplia legitimación activa en defensa del medio

550. TEDH. Sentencia 29878/09. Karin Andersson y otros contra Suecia (25 de septiembre de 2014). Párr. 70.

551. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 8 (la cursiva es nuestra).

ambiente”, así como la “posibilidad de ordenar medidas cautelares y provisionales, entre otras, para prevenir, detener, mitigar o rehabilitar los daños al medio ambiente”⁵⁵². Además, dichos procedimientos deben incluir “mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas; y mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación”⁵⁵³.

La Convención de Aarhus también distingue entre diferentes formas de decisiones, actos y omisiones, y prevé el acceso a la justicia en lo que respecta al acceso a la información; la legalidad sustantiva y procesal de cualquier decisión, acto u omisión relativa a decisiones sobre actividades específicas; y “los actos y omisiones de particulares y autoridades públicas que contravengan las disposiciones de su legislación nacional en materia de medio ambiente”. Es importante destacar que estos

procedimientos “proporcionarán recursos adecuados y eficaces, incluidas las medidas cautelares, según proceda, y serán justos, equitativos, oportunos y no prohibitivos”⁵⁵⁴.

El Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus ha examinado numerosos casos relativos al acceso a la justicia. En el caso *ACC/C/C/2016/137 (Alemania)*, se determinó que Alemania incumplía el Convenio por aplicar un criterio que impide a las ONG que promueven la protección del medio ambiente, y que no tienen una afiliación abierta con pleno derecho de voto para sus miembros, acceder a un procedimiento de revisión de las decisiones relativas a actividades específicas⁵⁵⁵. Se ha considerado que algunas partes, en particular el Reino Unido, están en incumplimiento porque los procedimientos de acceso a la justicia se consideraron prohibitivos debido al costo⁵⁵⁶. En el caso *ACCC/C/2013/90 (Reino Unido)*, el Comité consideró que el Reino Unido no había previsto una revisión de la legalidad sustantiva sobre las decisiones tomadas por una autoridad pública en relación con una actividad (“desarrollo”) por no realizar su propia evaluación, basada

552. *Ibid.*, art. 8.

553. *Ibid.*, art. 8.

554. CEPE. Convención de Aarhus. *Op. cit.*, art. 9.

555. CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación *ACCC/C/2016/137* sobre el cumplimiento por parte de Alemania. (Decisión adoptada el 23 de julio de 2021). (30 de septiembre de 2021).

556. Por ejemplo, CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación *ACCC/C/2008/33* sobre el cumplimiento por parte de Reino Unido. (Decisión adoptada el 24 de septiembre de 2010). (24 de agosto de 2011). CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación *ACCC/C/2011/57* sobre el cumplimiento por parte de Dinamarca (Decisión adoptada el 30 de marzo de 2012). (16 de julio de 2012). CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación *ACCC/C/2015/130* sobre el cumplimiento por parte de Italia. (Decisión adoptada el 6 de julio de 2021). (5 de septiembre de 2021).

en todas las pruebas que tenía ante sí, “de si: (i) El desarrollo era “susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente en virtud de factores como su naturaleza, tamaño o ubicación”; (ii) Las condiciones del permiso podían aplicarse en la práctica sin impactos ambientales adversos, sino que se basó en la evaluación de la autoridad pública que tomó las decisiones impugnadas”⁵⁵⁷.

Evidentemente, el poder judicial tiene un papel fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento de las normas mínimas internacionales de acceso a la justicia, por ejemplo, en lo que respecta a la legitimación, el alcance de la revisión, los recursos efectivos y las costas.

4.2. Principios del acceso a la justicia en los escenarios internacional e interno

El acceso a la justicia ambiental como principio general del Estado le impone una serie de deberes a los Estados, entre ellos el de poner en marcha una estructura jurisdiccional. Esto no significa que correlativamente deba proveer un sistema jurídico gratuito para todas las personas, sino que cuente con mecanismos e instrumentos

suficientes para que ninguna persona se vea obligada a dejar su pretensión porque no pueda asumir los costos de acceder al servicio judicial. En este sentido, este derecho de acceso debe ser gratuito, pero subsidiariamente, esto es, cuando las partes no estén en condiciones económicas de costear lo que exige el proceso y dependiendo de las condiciones materiales de cada Estado⁵⁵⁸.

Los Estados deben garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. Para ello, en el marco de su legislación nacional, deben diseñar los elementos propios de un sistema judicial: acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento. En este sentido, lo que se puede controvertir es cualquier omisión o acción de la Administración en asuntos relacionados con la protección ambiental, es decir, que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

A continuación veremos algunos de los principios orientadores del acceso a la justicia⁵⁵⁹.

557. CCCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2013/90 sobre el cumplimiento por parte de Reino Unido. (Decisión adoptada el 26 de julio de 2021). (1 de octubre de 2021).

558. En el ámbito regional el Acuerdo de Escazú desarrolla de forma amplia y detallada las obligaciones de los Estados en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Vid. ONU. Acuerdo de Escazú. Op. cit., p. 17.

559. La relación entre el medio ambiente y los derechos humanos ha sido reconocida por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y por organizaciones internacionales que promueven estos derechos. Cfr. CIDH. Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos. Redesca, 2019; PACTO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Explorando el futuro de las empresas y los derechos humanos: ejemplos de buenas prácticas. 2019; CEPAL y ACNUDH. Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. 2019.

4.2.1. Calidad y eficacia

Este derecho de acceso a la justicia tiene como objetivo obtener una materialización efectiva y no solo la posibilidad de acudir al sistema jurisdiccional por medio de mecanismos que pueden resultar incapaces de proteger esta garantía. Es por esta razón que se habla de la necesidad de contar con una estructura judicial que logre dar cumplimiento a unos estándares de calidad en esta materia, los cuales se relacionan con la accesibilidad, el tiempo que tarde el proceso, la motivación de la decisión, la igualdad entre las partes y demás.

4.2.2. Adaptabilidad

Este factor hace referencia a que para su ejercicio, el derecho de acceso a la justicia debe tener en cuenta las diferencias sociales entre las partes y el paso del tiempo, bajo el entendido de que las necesidades de la ciudadanía son dinámicas y se transforman dependiendo de la estructura social, la densidad demográfica, la satisfacción de las necesidades básicas, la tendencia política de sus líderes, la economía, entre otros. De modo que se debe considerar la progresividad del derecho y su contenido.

Dichos principios se llenan de contenido de dos instrumentos internacionales básicos como son

la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, que parte de considerar que la libertad, la justicia y la paz en el mundo son el fundamento del reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano, así como de sus derechos iguales e inalienables⁵⁶⁰; y la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966 que aprobó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en el que reiteraba que la comunidad internacional tiene como principios la libertad, la justicia y la paz en el marco del reconocimiento de la dignidad humana. En ese sentido, dispuso en el artículo 14 que todas las personas son iguales ante las instancias judiciales y tienen el derecho a ser oídas públicamente con todas las garantías ante el tribunal competente, el cual deberá ser imparcial, independiente y establecido por la ley, bien sea en materia penal o cuando se trate de derechos u obligaciones civiles⁵⁶¹.

Así pues, en el marco de esta normativa, el SIDH ha entendido que el derecho de acceso a la justicia implica obligaciones negativas de los Estados, referidas a no obstaculizar su ejercicio, y positivas, en el sentido de estructurar el sistema institucional al que las personas puedan acceder, para lo cual es necesario remover las

560. AGNU. Resolución 217 (III). Carta Internacional de los Derechos del Hombre. A. Declaración Universal de Derechos del Hombre. (10 de diciembre de 1948). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

561. AGNU. Resolución 2200 (XXI). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966). Art. 14. [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

dificultades normativas, económicas o sociales que pueden impedir su ejercicio; establecer un sistema procedimental que brinde todas las garantías durante el transcurso del proceso y emitir sentencias en un tiempo prudencial y por un administrador de justicia imparcial e independiente⁵⁶².

La Declaración Americana también establece el derecho de acceso a la justicia mediante dos disposiciones: el artículo 8 sobre garantías judiciales y el artículo 25 sobre derecho a la protección judicial. En la ya citada Opinión Consultiva OC-23-2017 (solicitada por el Estado colombiano), por primera vez en el SIDH se construyen unos estándares en torno al derecho de acceso a la justicia ambiental.

En ese sentido, el SIDH ha comprendido que dicha obligación positiva del Estado de remover los obstáculos que impidan su goce efectivo, implica la posibilidad que tienen las personas que no cuenten con recursos económicos para asumir los costos del proceso de tener una defensa pública gratuita, para lo cual se han establecido como criterios para la materialización de este factor la consideración de la complejidad de los asuntos en litigio y los derechos que están involucrados⁵⁶³.

4.3. Contenido del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental

En el escenario colombiano son varias las disposiciones constitucionales que dan soporte al derecho a la administración de justicia en asuntos ambientales. En el artículo 228 de la Constitución Política de Colombia se encuentra consagrado que la administración de justicia es una función pública, desconcentrada y autónoma, y como tal sus decisiones son independientes⁵⁶⁴. En virtud de ello, sus actuaciones son públicas y permanentes, salvo que la ley disponga excepciones que, en todo caso, deben tener en cuenta la prevalencia del derecho sustancial. Por su parte, el artículo 229 constitucional garantiza el derecho que tienen todas las personas a acceder a la vía jurisdiccional por sí mismas o representadas por un abogado, lo cual tiene íntima relación con el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política⁵⁶⁵. Adicional a esto, en el artículo 230 se establece que para proferir providencias los jueces están sometidos al imperio de

562. CORTE IDH. Sentencia Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Excepciones preliminares. (26 de junio de 1987), párr. 91; CORTE IDH. Sentencia Caso Favela Nova Brasilia contra Brasil. Excepciones preliminares. (16 de febrero de 2017), párr. 174.

563. Haciendo un ejercicio de derecho comparado encontramos en el escenario europeo la Convención Europea de Derechos Humanos contempla la garantía de acceso a la justicia mediante dos disposiciones: art. 6 sobre el derecho a un proceso equitativo y art. 13 sobre el derecho a un recurso ante violaciones de los derechos recogidos en el Convenio Europeo. Se destacan dos casos en materia de acceso a la justicia: Zander contra Suiza (1993) y Balmer-Schafroth contra Suiza (1997), dos casos que resultan problemáticos en la jurisprudencia del TEDH en materia de acceso a la justicia ambiental, específicamente en torno a la legitimación por activa. El Tribunal de Estrasburgo impartió en su momento un carácter restrictivo limitándolo al concepto de víctima (recogido en Convención Europea de Derechos Humanos art. 34).

564. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit., art. 228.

565. Ibid., art. 29 y 229.

la ley, y que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina se constituyen en criterios auxiliares⁵⁶⁶.

Vale la pena señalar que el artículo 116 de la Constitución colombiana dispone que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, los tribunales y los jueces administran justicia; y en el inciso 4 se establece que “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos

en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”⁵⁶⁷.

A su vez, la Corte Constitucional ha sostenido que el acceso a la justicia es un derecho fundamental e inherente, que garantiza la convivencia armónica de la sociedad como unidad y que puede comprenderse de dos maneras, esto es, como la posibilidad real que tenga cualquier individuo de presentar solicitudes ante las autoridades judiciales y como la garantía de la igualdad de las partes, al análisis de las pruebas y la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados⁵⁶⁸.

Tabla 5.2 Normativa en materia de acceso a la justicia

Ley	Objeto
Ley 270 de 1996 (modificada por diferentes normas)*	Por medio de la cual se establece la estructura general de la administración de justicia y se reglamenta el ejercicio de la función jurisdiccional por las autoridades bajo los principios de gratuidad de justicia y derecho a la defensa.
Ley 446 de 1998	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
Ley 640 de 2001	Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones sobre esta materia.
Acto legislativo 3 de 2002	Reforma de la constitución nacional para establecer el sistema penal acusatorio en el país, con el fin de mejorar la eficiencia de la jurisdicción de justicia penal introduciendo la oralidad de los procesos.
Acto legislativo 2 de 2015	Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional.

Fuente: elaboración propia.

566. Ibid., art. 230.

567. Ibid., art. 116.

568. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-476/98.



En este escenario, Guzmán Jiménez sostiene que la justicia ambiental tiene cuatro funciones principales, tanto en la instancia administrativa como en la judicial:

1) la coordinación y crítica del sistema, relacionada con la transformación de la estructura y el régimen jurídico en búsqueda del interés general; 2) la comparación y contenido referencial para la toma de decisiones políticas y jurídicas; 3) la de creación, que se constituye en el ejercicio de hermenéutica, interpretación y formación que realizan los operadores de

justicia y autoridades administrativas para resolver los conflictos ambientales; y 4) de servir como herramienta para la distribución de recursos y responsabilidades⁵⁶⁹.

La justicia ambiental es un asunto abordado por la Corte Constitucional como garante de la Carta Política de 1991. Y podríamos clasificar los fallos en dos vertientes importantes: la Corte como protectora de derechos ambientales y la Corte como garante de las cargas ambientales, para efectos académicos referiremos dos fallos por cada una de las vertientes referidas.

569. GUZMÁN JIMÉNEZ. Op. cit., p. 330.

Tabla 5.3 La Corte Constitucional y los escenarios de justicia ambiental

La Corte protectora de derechos ambientales	<p>Sentencia T-733/2017⁵⁷⁰</p> <p>Caso Cerro Matoso S.A.: opera la mina de níquel a cielo abierto más grande de Sur América y una de las más grandes del mundo.</p> <p>Ordena el trámite de una nueva licencia ambiental y el inicio de una consulta previa con las comunidades ubicadas en el área de influencia de Cerro Matoso S.A., con fundamento en una causa probable:</p> <p>Estándar probatorio de daño ambiental (salud humana) e incertidumbre en torno al nexo causal.</p> <p>Destacaríamos que “en el caso concreto existe una causalidad adecuada y altamente probable entre las actividades de Cerro Matoso S.A. y las afectaciones al medio ambiente y a la salud de las comunidades que habitan en cercanías de su complejo minero”.</p>
	<p>Sentencia T-614/2019⁵⁷¹</p> <p>Caso Cerrejón.</p> <p>Elementos de la justicia ambiental: (i) la justicia distributiva; (ii) la justicia participativa; (iii) el principio de sostenibilidad, y (iv) el principio de precaución.</p> <p>Explotación minera por parte de la empresa Cerrejón con mecanismo de extracción a cielo abierto mediante voladura con explosivos en un área que abarca 38.000 hectáreas, durante las 24 horas de los 7 días de la semana y genera emisiones permanentes de material particulado, ruidos constantes y olores prolongados.</p> <p>Destacaríamos del fallo que “En conclusión, con base en estos cuatro parámetros de justicia ambiental, se ha otorgado protección a sectores de la sociedad que padecen de manera desigual las consecuencias contaminantes de la producción económica o de actividades –legales– que redundan en una afectación del ambiente”.</p>

570. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-733/17.

571. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-614/19.

La Corte garante de las cargas ambientales

Sentencia T-361/2017⁵⁷²

Participación ciudadana en procesos de delimitación de páramos “caso Santurbán – Berlín”.

Principio de participación ciudadana en la expedición de actos administrativos de delimitación de páramos en Colombia.

Democracia ambiental y judicialización de los mecanismos de participación ciudadana.

Destacaríamos del fallo que “el MADS vulneró el derecho a la participación ambiental de los peticionarios y de toda la comunidad de la zona de influencia del Páramo de Santurbán, al expedir la Resolución 2090 de 2014, porque desconoció facetas esenciales de ese principio, a saber: (i) el acceso a la información, pues no facilitó ni divulgó el proyecto de acto administrativo cuestionado; (ii) la participación pública y deliberativa de la población, en la medida en que la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión de delimitación del Páramo de Santurbán”.

Sentencia T-294/2014⁵⁷³

La justicia ambiental como metodología para la resolución de conflictos vulnerables.

Relleno sanitario de Cantagallo.

La participación y la consulta previa, la propiedad colectiva y el derecho a no ser desplazados de sus territorios, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, la salud y el ambiente sano.

Destacaríamos “(i) La sostenibilidad ecológica, social, cultural y económica de los proyectos de desarrollo, la cual incorpora la exigencia de que estos sean equitativos “dentro y entre generaciones. (ii) Las personas y comunidades afectadas por la ejecución de proyectos de desarrollo tienen derecho a que su condición sea reconocida al momento en que se manifieste el impacto correspondiente y a obtener una adecuada compensación por los daños”.

Fuente: elaboración propia.

572. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-361/17.

573. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-294/14.

4.4. Acciones y mecanismos de defensa

El acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia está ampliamente abordado por la doctrina, sin embargo, consideramos oportuno dejar unas notas características en torno a las acciones y mecanismos de acceso y las principales barreras que hoy existen para garantizar una tutela judicial efectiva.

El ordenamiento jurídico colombiano contempla una serie de acciones constitucionales (acción de tutela, acción popular, acción de cumplimiento, acción de inconstitucionalidad, entre otras) y acciones contencioso administrativas (nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, acción de grupo, entre otras) para la defensa del medio ambiente (figura 5.4). Sin duda, la acción más común para la defensa de los derechos e intereses colectivos es la popular, el mecanismo por excelencia de la justicia ambiental, pues es el medio de control que les permite a los ciudadanos exigir la tutela efectiva del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; también permite llegar a determinados acuerdos entre los actores de la litis y adoptar diversas medidas, sujetas a seguimiento y evaluación, de prevención y resarcitorias para volver al estado anterior del daño o la amenaza al goce pacífico del derecho.

La legitimación activa en las acciones populares en la legislación colombiana es abierta, colectiva y amplia, faculta a cualquier persona

natural o jurídica –como es el caso de las ONG– sin necesidad de demostrar interés directo o afectación de un interés que pueda incoar una acción popular (art. 12 de la Ley 472 de 1998). Asimismo, enlista una serie de actores relevantes que están legitimados para buscar la protección de derechos constitucionales de carácter colectivo, entre los cuales están las organizaciones no gubernamentales, populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas que desarrollan funciones de intervención, control y vigilancia; el procurador general de la Nación; el defensor del pueblo; los personeros distritales y municipales; los alcaldes, y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses (Ley 472 de 1998 art. 12).

En conclusión, la legitimación en la legislación colombiana es abierta y amplia en materia de justicia constitucional ambiental. En cierta medida responde a los conflictos jurídicos ambientales y a sus pretensiones. Cosa distinta es que genere la reivindicación de derechos sociales y ambientales en materia de protección de recursos naturales. Nosotros consideramos que el acceso a la justicia en materia ambiental debe ser totalizador y eficaz en su acción. Por ende, no existe ninguna barrera para incoar mecanismos judiciales de defensa en los casos de deforestación, cuando se presenta la destrucción o agotamiento de la superficie forestal (bosques naturales), habitualmente debido a la acción humana mediante la tala o la quema

de árboles, con el objetivo de ganar insumos industriales (como la industria maderera y papelera, entre otras) o bien superficie cultivable para las labores agropecuarias. Asimismo, en la figura 5.4. encontraremos otros mecanismos y acciones para la defensa del ambiente en los casos de deforestación.

Figura 5.4. Otros mecanismos de defensa administrativa y judicial en casos de deforestación

Mecanismos prejudiciales (justicia administrativa), que son el derecho a presentar quejas y denuncias, el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos, las audiencias públicas administrativas y veedurías ambientales y la interposición de recursos en sede administrativa.

Acciones constitucionales (justicia constitucional ambiental), como son las acciones de cumplimiento y acciones de inconstitucionalidad.

Medios de control (justicia contencioso administrativa ambiental), como son nulidad; nulidad y restablecimiento del derecho; reparación directa.

4.5. Litigio estratégico y herramientas para la toma de decisiones judiciales. ¿La deforestación como causa de un litigio estructural?

Una de las herramientas fundamentales para superar las barreras en torno al acceso a la justicia ambiental es el litigio estratégico. Por ello, es preciso determinar el contenido y alcance de este concepto en el marco de las tendencias derivadas de las crisis ecológica y climática actual. El litigio estratégico tiene su matriz axiológica en la justicia social y se estructura a partir de la insuficiencia de las acciones judiciales individuales como medio efectivo para la transformación social. Por ello, existe una íntima relación entre esta tipología de litigio con las acciones y las movilizaciones sociales/colectivas. En ese sentido y siguiendo las reflexiones de Coral-Díaz, Londoño-Toro y Muñoz-Ávila⁵⁷⁴, el litigio estratégico es una tipología de acción de proyección social que se centra en la utilización del derecho como instrumento transformador de la realidad social, y para ello selecciona casos de alto impacto que permitan incidir en los debates sobre los derechos y en la formulación de normas y políticas públicas. Por su parte, las acciones colectivas o de proyección social en su generalidad son una estrategia de grupos de movilización social que buscan lograr la

cohesión, visibilidad e incidencia para atender necesidades insatisfechas, teniendo como valores centrales la solidaridad, identidad y la democracia⁵⁷⁵.

Nos cuestionamos si ¿podría ser la deforestación un problema jurídico estructural? Como resultado de ese nuevo rol democrático que vienen ejerciendo los jueces en el mundo, aparecen como creación de estos las llamadas sentencias estructurales, también conocidas en el derecho anglosajón como *structural injunctions*, macrosentencias o sentencias piloto en otras latitudes jurídicas.

Dichos fallos tienen como objetivo dar solución a un problema jurídico complejo que afecta a un gran número de personas, con situaciones de bloqueo institucional, lo cual compromete a una o varias ramas del poder público. Estas decisiones judiciales tienen como objetivo remediar violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos de los ciudadanos, ordenando a las autoridades el diseño y la implementación de políticas públicas. El papel tradicional de los jueces se viene transformando, aceleradamente, a partir de importantes sentencias en las que ante el interés de administrar justicia material, el juez crea derecho a partir de la interpretación de la norma e incluso va más allá y desarrolla herramientas de política pública con sus decisiones.

574. CORAL-DÍAZ, LONDOÑO-TORO y MUÑOZ-ÁVILA. El concepto del litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Universitas Bogotá (Colombia)*. 2010, 121, p. 49-76.

575. *Ibid.*, p. 54.

4.6. Implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) en disputas ambientales

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) son esenciales para disminuir controversias ambientales y, en cierta medida, son una forma de evitar la congestión de los despachos judiciales. La falta de estos espacios ha generado una tendencia hacia la judicialización de los conflictos, lo cual agrega costos y atrasos importantes y no siempre brinda soluciones aceptables ni sostenibles a los diversos grupos de interés. Consideramos central para abordar la justicia ambiental en sede contenciosa administrativa la implementación y uso de MASC, tales como la mediación, la negociación, la conciliación y el arbitraje.

En relación con la conciliación, el ordenamiento jurídico colombiano desarrolla tres clases de conciliaciones: la conciliación extrajudicial voluntaria que podrá ser en derecho o en equidad; la conciliación extrajudicial obligatoria como requisito de procedibilidad de determinadas acciones contencioso-administrativas, que solamente podrá ser en derecho; y la conciliación judicial, que se podrá dar en cualquier momento del proceso antes de la sentencia de primera instancia. Estas tipologías tienen reglas procesales especiales que atienden a su naturaleza y deben dotarse de eficacia. En materia ambiental, la conciliación puede ser

instaurada por fuera o dentro de un proceso judicial; es decir, las tres modalidades tendrían cabida en esta materia. La conciliación no es un mecanismo preventivo *sui generis*, no evita controversias futuras sino que resuelve un conflicto ya generado.

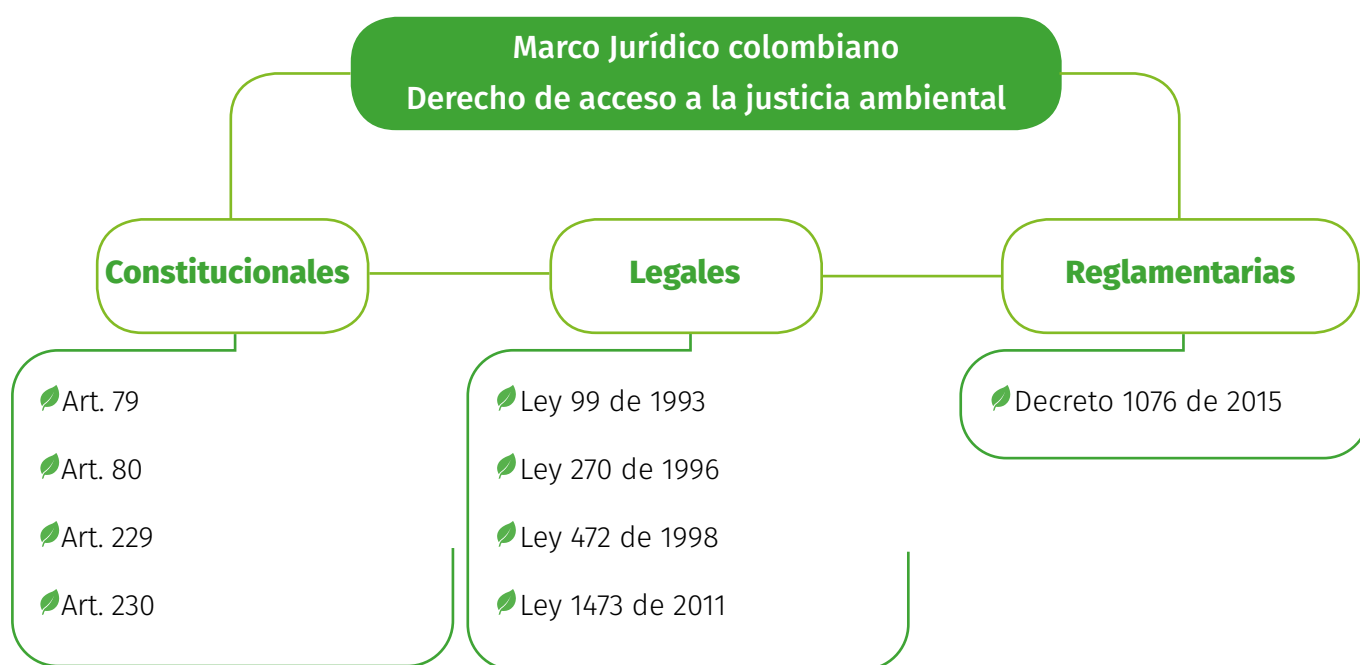
La conciliación judicial en materia ambiental está prevista durante el trámite de dos acciones contenciosas administrativas que prevén una etapa de conciliación administrativa: la acción de grupo (art. 61 Ley 472 de 1998) y la acción popular (art. 27 Ley 472 de 1998). Paralelo a esta habilitación legal de las materias conciliables, debe leerse lo establecido en la Ley 99 de 1993 que dispone que “las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares” (art. 107). Dicha contradicción normativa ha hecho que se interprete que la conciliación en materia ambiental está prohibida de forma expresa, pero se puede considerar que, salvo excepciones, la mayor parte de los asuntos en materia ambiental son conciliables.

Todo lo anterior, en respuesta a que un conflicto ambiental no puede ser abordado bajo el procedimiento general, ya que por sus características especiales no tiene acogida en las instituciones procesales clásicas. Es necesario tener en cuenta la trascendencia colectiva y la connotación difusa del interés protegido; así como realizar revisiones de fondo de las

instituciones procesales para poder brindar una tutela judicial efectiva, respecto de la legitimación activa, las medidas cautelares, las acciones procesales y los procedimientos.

4.7. Matriz normas nacionales

Figura 5.5. Marco jurídico colombiano del derecho de acceso a la justicia ambiental



Fuente: elaboración propia.



5. PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES

En mayo de 2019, Ana Marín estaba reunida con otros líderes ambientales y sociales en el municipio de Mesitas, cuando fueron atacados por hombres armados. Milagrosamente, nadie murió en el ataque, que duró 15 minutos y durante el cual se lanzó una granada contra el grupo. Ana defiende el territorio y sus bosques de su depredación por empresas interesadas en el cultivo de eucalipto, personas con negocios ganaderos y proyectos de explotación minera.

5.1. Régimen internacional

La protección de los defensores de los derechos humanos ha sido destacada en los foros internacionales de derechos humanos durante muchos años. En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos⁵⁷⁶, según la cual:

Todo Estado tiene la responsabilidad y el deber primordiales de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear todas las condiciones requeridas en los

ámbitos social, económico, político y de otro tipo, así como las garantías jurídicas necesarias para que todas las personas sometidas a su jurisdicción, individualmente y en asociación con otras, puedan disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades⁵⁷⁷.

Es importante recordar que el poder judicial es una parte del Estado con la responsabilidad de proteger, promover y aplicar los derechos humanos y también de tomar medidas para garantizar que las personas puedan disfrutar efectivamente de los derechos humanos y las libertades en la práctica.

La Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos también establece los derechos aplicables a toda persona, individualmente y en asociación con otras, y el derecho a una pronta revisión y reparación de todos aquellos cuyos derechos o libertades presuntamente hayan sido violados. En este sentido, el poder judicial es clave para garantizar este derecho⁵⁷⁸.

Desde 2002, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha encargado a un relator especial que

576. AGNU. Resolución 53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (8 de marzo de 1999). [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

577. Ibid., art. 2.

578. Ibid., art. 9.

promueva la aplicación efectiva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos, en cooperación y diálogo constructivo con los gobiernos y otros actores, y que recomiende estrategias para proteger mejor a los defensores de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos humanos que se dedican a asuntos relacionados con el medio ambiente.

A escala mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) también se ocupa de la protección de los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos en materia medioambiental. Para ello, el PNUMA ha adoptado una política para promover una mayor protección de los defensores del medio ambiente⁵⁷⁹. Entre los temas establecidos en dicha política, el PNUMA se compromete a ayudar a los Estados “a abordar las cuestiones fundamentales relacionadas con los derechos ambientales, y los alentará a reconocer y respaldar la labor de los ciudadanos en la protección del medio ambiente, así como la de los pueblos indígenas y las comunidades locales”⁵⁸⁰.

Paralelamente a estos marcos políticos y medidas globales, en 2001 la Organización de Estados Americanos (OEA) estableció una

Unidad específica para Defensores de Derechos Humanos en la Secretaría Ejecutiva, para coordinar las actividades y seguir la situación de los defensores de derechos humanos en las Américas; y en 2011 se creó una Relatoría sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos.

Más específicamente, en lo que respecta a la situación en Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha intervenido en varios casos y denuncias sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha juzgado casos sobre la materia⁵⁸¹.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y la grave situación de los defensores de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, incluida Colombia, no es de extrañar que el Acuerdo de Escazú obligue a las partes a garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos en materia medioambiental. Más concretamente, las partes del Acuerdo de Escazú deberán:

- (i) Garantizar un entorno seguro y propicio para las personas, grupos y organizaciones que promuevan y defiendan los derechos humanos en materia de medio ambiente, de modo que puedan actuar libres de amenazas, restricciones e inseguridad.

579. UNEP's Defenders Policy - UN Environment Programme.

580. PNUMA. Política para promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente. (s.f.). p. 3. [Consultado el 11 de noviembre de 2022].

581. Por ejemplo, CORTE IDH. Sentencia Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. (27 de noviembre de 2008). (este caso no abordó asuntos ambientales).

(ii) Adoptar medidas adecuadas y eficaces para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente, incluido su derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y expresión, a la reunión y asociación pacíficas y a la libre circulación, así como su capacidad para ejercer sus derechos de acceso, teniendo en cuenta sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sus principios constitucionales y los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico.

(iii) Adoptar medidas adecuadas, eficaces y oportunas para prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir los defensores de derechos humanos en materia ambiental en el ejercicio de los derechos establecidos en el Acuerdo⁵⁸².

Es evidente que el poder judicial tiene un papel importante en la promoción de la protección de los defensores de los derechos humanos, en estos tres aspectos.

La Convención de Aarhus, si bien no menciona explícitamente a los defensores del medio ambiente ni a los defensores de los derechos humanos, sí prevé la protección de los

defensores del medio ambiente como parte de la obligación de *“garantizar que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones de la presente Convención no sean sancionadas, perseguidas o acosadas de ninguna manera por su participación. Esta disposición no afectará a las facultades de los tribunales nacionales para imponer costos razonables en los procedimientos judiciales”*⁵⁸³.

En el caso *ACCC/C/2014/102 (Bielorrusia)*, el denunciante Echohome, una asociación ambientalista de Bielorrusia, alegó que Bielorrusia violaba la Convención de Aarhus porque los activistas que se oponían a la central nuclear de Ostrovets, prevista en esa región, eran objeto de acoso y persecución por parte del Gobierno, incluyendo detenciones ilegales, arrestos, prohibiciones de entrada al país, registros y confiscación de material informativo. El Comité de Cumplimiento examinó el caso y determinó que, efectivamente, Bielorrusia no cumplía el Convenio⁵⁸⁴. Más concretamente, el Comité consideró que todos los actos mencionados constituían un incumplimiento de la citada disposición de la Convención:

(i) La detención de un ciudadano no bielorruso, el señor A, por “utilizar un lenguaje obsceno en la calle”, su correspondiente detención administrativa de 10 días y la prohibición de entrar en Bielorrusia durante 10 años.

582. CEPAL. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 9.

583. CEPE. Convención de Aarhus. Op. cit., art. 3(8).

584. CCA. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2014/102 sobre el cumplimiento por parte de Bielorrusia (Decisión adoptada el 18 de junio de 2017). (24 de julio de 2017).

- (ii) La detención de la señora B por “usar lenguaje obsceno en la calle” y su correspondiente detención administrativa de cinco días.
- (iii) La detención del señor C por “usar lenguaje obsceno en la calle” y su correspondiente detención administrativa de tres días.
- (iv) La detención de la señora D por “usar lenguaje obsceno en la calle” y su correspondiente multa.
- (v) El prolongado control de documentos de la señora E, que le impidió participar en una acción en espacio público.

Al igual que con las demás conclusiones del Comité de Cumplimiento citadas en el presente manual, la reunión de las partes de la Convención de Aarhus respaldó las conclusiones contra Bielorrusia. La aprobación de la quinta reunión de las partes en 2014 puso en marcha el mecanismo de seguimiento establecido como parte del mandato del Comité de Cumplimiento. En consecuencia, en los años siguientes se pidió a Bielorrusia que informara sobre las medidas adoptadas para cumplir la normativa. En la sexta reunión de las partes en 2017, el Comité informó que Bielorrusia no había tomado las medidas necesarias para cumplir con la Convención. En la séptima reunión de las partes en 2021, Bielorrusia aún no había tomado las medidas necesarias para lograr la conformidad.

Para empeorar las cosas, en el 2021 el Ministerio de Justicia de Bielorrusia presentó un procedimiento ante el Tribunal Supremo de Bielorrusia para solicitar la liquidación del denunciante Echohome. El Tribunal Supremo atendió la petición del Ministerio de Justicia y emitió una decisión que liquidaba al denunciante con efecto inmediato.

El Comité de Cumplimiento consideró que este acto del gobierno de Bielorrusia y la decisión del Tribunal Supremo constituían un nuevo incidente de persecución, penalización y acoso, y que el silenciamiento por parte de Bielorrusia de un denunciante que participaba activamente en el procedimiento de seguimiento del Comité era un caso de incumplimiento especialmente flagrante. El Comité recomendó a la reunión de las partes que decidiera suspender todos los derechos y privilegios previstos en la Convención. La reunión de las partes hizo suyas las conclusiones del Comité y decidió suspender los derechos y privilegios de Bielorrusia en virtud de la Convención.

Este caso muestra no solo la importancia de proteger a los miembros del público, incluidos los defensores de los derechos humanos en asuntos medioambientales, sino también el papel clave del poder judicial. Si el Tribunal Supremo de Bielorrusia hubiera actuado con integridad e independencia frente al gobierno, y hubiera tenido en cuenta la Convención de Aarhus, habría rechazado la petición del gobierno, evitando así la liquidación de una asociación medioambiental.

5.2. Quiénes son defensores de derechos humanos en asuntos ambientales

No existe una definición legal interna de defensores de derechos humanos, razón por la que tampoco se ha llegado a un concepto que defina la intervención de estos defensores en asuntos ambientales. Pueden encontrarse varias aproximaciones a una definición general en textos oficiales que remiten a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos⁵⁸⁵, cuando considera que “La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”⁵⁸⁶.

La referencia a los asuntos ambientales puede encontrarse en los informes de los mandatos especiales del Sistema Universal de Derechos Humanos, como sucede en el caso del relator especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos 2014-2020, Michael Frost, quien en su reporte de 2016 definió a los defensores de los derechos humanos ambientales como “las personas y los grupos que, a título personal o

profesional y de forma pacífica, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, en particular el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna”⁵⁸⁷. En esa oportunidad enfatizó que los derechos ambientales y sobre la tierra son interdependientes, y que muchas veces su defensa es inseparable, por lo que también se reconoce el término defensores de la tierra.

Organizaciones no gubernamentales reconocidas por sus investigaciones sobre la situación de los defensores en el mundo, como Global Witness acogieron el término “defensoras de la tierra y del medio ambiente” para identificar a “aquellas [personas] que adoptan una posición firme y pacífica contra la explotación injusta, discriminatoria, corrupta o perjudicial de los recursos naturales o del medio ambiente”⁵⁸⁸.

En Colombia, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, establecido en el Decreto 660 de 2018 (que adiciona el Decreto 1066 de 2015) identifica a las comunidades y organizaciones sociales ambientales como sujetos colectivos que tienen derecho a las medidas integrales de seguridad y protección adoptadas en el marco del Programa.

585. Sobre los diferentes conceptos oficiales ver: MACÍAS TOLOSA, ARIAS y DURÁN. Las iniciativas de protección para líderes sociales durante el gobierno de Iván Duque. En: ESTRADA (ed.). *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. 2020.

586. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Acerca de los defensores de los derechos humanos [Consultado el 3 de diciembre de 2022].

587. AGNU. Situación de los defensores de los derechos humanos⁸¹.(3 de agosto de 2016) p. 6. [Consultado el 2 de agosto de 2021].

588. GLOBAL WITNESS. Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. p. 40. [Consultado el 2 de agosto de 2021].

5.3. Importancia de la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales en Colombia

Colombia se ha caracterizado por ser uno de los países con mayor patrimonio natural reflejado especialmente en la existencia de gran cantidad de especies de fauna y flora silvestre, de diversos ecosistemas y de áreas protegidas. Sin embargo, la tarea de protección de esta riqueza no ha sido fácil para los defensores ambientales que han sufrido la violación de sus derechos fundamentales, viéndose abocados a situaciones complejas en relación con el desplazamiento, el confinamiento y asesinatos, entre otras.

La vulnerabilidad que sufren los defensores ambientales hace ineludible que el Estado asuma tareas para salvaguardar sus vidas y evidencia la inminente necesidad de acciones efectivas para que puedan continuar con su misión de proteger el entorno.

A continuación, se hará referencia a las obligaciones del Estado y las herramientas que pueden ser utilizadas en la defensa de los derechos de quienes se han comprometido de manera voluntaria a la protección de la vida y a ser guardianes de la naturaleza. Para ello, se mencionan las medidas de protección además de las alertas tempranas y las acciones que los operadores jurídicos pueden implementar en busca de garantizar de manera efectiva sus derechos.

5.4. Obligaciones del Estado en la garantía del ejercicio de defensa de derechos humanos en asuntos ambientales

En la legislación colombiana no existe una norma especial dirigida a establecer las obligaciones del Estado para garantizar el ejercicio de defensa de derechos humanos en asuntos ambientales. La síntesis de las obligaciones reconocidas por los países de Latinoamérica y el Caribe a través del Acuerdo de Escazú son una pauta para establecer cuáles serían esas garantías que deben proveerse a los defensores del ambiente para proteger su trabajo.

De acuerdo con el art. 9 del Acuerdo de Escazú, cada Estado “garantizará un entorno seguro y propicio” para la actuación de los defensores de derechos humanos “sin amenazas, restricciones e inseguridad”⁵⁸⁹. Esta disposición se concreta tanto en las obligaciones del Estado relacionadas con los derechos humanos sobre el goce de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, como en brindar la seguridad necesaria para que en tales condiciones los defensores puedan cumplir con su actividad.

Sobre las primeras obligaciones, el reporte “Situación de los defensores de los derechos humanos” de 2016, las concreta en:

589. ONU. Acuerdo de Escazú. Op. cit., art. 9.1.

(a) las obligaciones de procedimiento de los Estados, consistentes en evaluar el impacto ambiental en los derechos humanos y publicar información relativa al medio ambiente; facilitar la participación en la toma de decisiones ambientales; y dar acceso a recursos por los daños ambientales causados; (b) las obligaciones sustantivas de los Estados de aprobar marcos jurídicos e institucionales que protejan contra daños ambientales, incluidos los daños ocasionados por actores privados; y (c) las obligaciones de no discriminación y otras obligaciones de los Estados relacionadas con la protección de los miembros de grupos en situaciones vulnerables, como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas⁵⁹⁰.

Además de estas obligaciones, que ya vinculan al Estado colombiano, teniendo presente los compromisos internacionales ambientales adquiridos, el Acuerdo de Escazú incluye, como se mencionó previamente, tres obligaciones específicas a favor de la integridad de los defensores ambientales. Como se puede observar, actualmente el Estado colombiano no solo está comprometido por sus responsabilidades internacionales de defensa de los derechos humanos de su población, sino también por el ordenamiento interno que obliga a garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, de manera que no se admita la impunidad en

los casos que involucren la violación de los derechos de los defensores ambientales.

5.5. Herramientas judiciales para el abordaje de casos relacionados con la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales en Colombia

En Colombia existen dos mecanismos principales de salvaguarda a las personas defensoras de derechos humanos: las medidas de protección otorgadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el sistema de alertas tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.

5.5.1. Medidas de protección otorgadas por la UNP

El programa de protección creado por la Ley 418 de 1997 fue reglamentado a través del Decreto 4912 de 2011, del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, por el que se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, cuando estas se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo (artículo 1).

590. AGNU. Situación de los defensores de los derechos humanos. Op. cit., p. 8-9.

Las medidas que puede adoptar la UNP pueden ser de tres tipos: (i) Medidas de emergencia, que son medidas provisionales de prevención que se pueden adoptar para casos de riesgo inminente y excepcional con una mera evaluación inicial del riesgo al que está expuesta la persona peticionaria. (ii) Medidas de prevención, que incluyen la elaboración de planes de prevención y de contingencia; y cursos de autoprotección, patrullaje y revista policial. (iii) Medidas de protección, que dependen de si la protección se otorga en virtud del riesgo o del cargo. En el primer caso, pueden otorgarse esquemas de protección, recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad, medios de movilización, apoyos de reubicación temporal, apoyo de trasteo, medios de comunicación y blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad.

En cuanto al riesgo de las personas que ejercen la defensa de derechos humanos en materia ambiental, vale la pena analizar la sentencia de la Corte Constitucional donde ha establecido que existe una presunción de mayor amenaza en el caso de personas defensoras de derechos humanos. Estableció que “líderes, lideresas, autoridades y representantes, por la función que cumplen dentro de una sociedad, se encuentran en esa categoría de una amenaza mayor, pues al ser de alguna manera directa o indirectamente, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su

integridad y seguridad personal. Por ende tales sujetos gozan de una presunción de riesgo, que solo podría ser desvirtuada por las autoridades luego de los estudios técnicos de seguridad”⁵⁹¹.

5.5.2. Sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo

El sistema de alertas tempranas (SAT) es el instrumento mediante el cual la Defensoría del Pueblo (como entidad que hace parte del Ministerio Público) monitorea y advierte sobre las situaciones de riesgo, amenaza y vulnerabilidad de la población civil causados por el conflicto o la violencia para advertir a las autoridades sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. El proceso del SAT consiste en cuatro etapas: focalización, monitoreo, emisión del documento de advertencia y seguimiento a la respuesta del Estado.

El SAT trabaja en identificar y evaluar situaciones de riesgo para la población civil derivadas del conflicto armado e informa anticipadamente a las autoridades competentes sobre la factible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos fundamentales. Para ello, analiza las manifestaciones y dinámicas del conflicto armado, sus particularidades regionales y locales, el tipo de violencia y de control que ejercen los actores armados sobre la población civil, los intereses que subyacen o dinamizan la acción de los actores irregulares, los factores

591. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-924/14.

de vulnerabilidad y de protección que median en la seguridad de las comunidades. Existen dos clases de informes de riesgo: (i) informe de riesgo focalizado: cuando el ámbito de la situación de riesgo advertida, poblacional y territorialmente, no trasciende la jurisdicción de un municipio; (ii) informe de riesgo de alcance intermedio: cuando el ámbito de riesgo advertido involucra población y territorio de dos o más municipios.

Asimismo, el Estado tiene dos instrumentos de planeación e intervención social para afrontar las problemáticas relacionadas con los defensores de derechos humanos en materia ambiental como son (i) el proceso nacional de garantías (PNG) para la labor de defensores de derechos humanos, líderes y líderes sociales y comunales, que trata de un espacio de diálogo tripartito y participativo cuyo propósito es acordar medidas de política pública, legislativas, institucionales o de otra índole alrededor de la prevención, protección e investigación de las agresiones ocurridas contra los defensores y defensoras de derechos humanos en todo el país; y (ii) el plan de acción oportuna (PAO) que está construido a la luz de tres ejes estratégicos dirigidos a la formulación de una política pública integral, que incluye articulación y reingeniería institucional; actuación estratégica en el territorio; y estrategia de comunicaciones y capacitación. Desde el nivel normativo, a través del Decreto 2137 de 2018 se creó la Comisión Interseccional para el desarrollo del PAO.

5.5.3. Otras medidas que podrían adoptarse en sede judicial frente a un caso relacionado con protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales

Existen esfuerzos de país en el diseño de estrategias para la protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

En relación con el enfoque de género, un ejemplo es la Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012 del Ministerio del Interior por la cual “se expide el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011”. En esta resolución se establece que para el análisis de casos de mujeres se contará con la participación de cuatro mujeres en el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (Cerrem) y se adoptarán medidas de protección con enfoque diferencial.

La Resolución 1085 del 21 de agosto de 2015 del Ministerio del Interior por medio de la cual “se expide el protocolo para la implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección”. A través de esta resolución se establecen medidas de protección colectiva para grupos o comunidades que sean objeto de protección según el Decreto 4912 de 2011.

En este mismo horizonte, se expidió la Directiva 002 de 2017 de la Fiscalía General de la Nación por medio de la cual “se establecen

lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia”. En esta directiva se definen elementos del concepto de defensor de derechos humanos, como el derecho a la defensa de los derechos humanos, su ejercicio, los tipos de actividades que desarrolla una persona defensora de derechos humanos, y los derechos que promueve, entre otras, en concordancia con las definiciones internacionales e interamericanas. Asimismo,

se establecen unas disposiciones relacionadas con la debida diligencia y particularidades probatorias en investigaciones sobre personas defensoras de derechos humanos.

Finalmente, un juez que conoce de un caso relacionado con una amenaza o riesgo de un ciudadano que es defensor de derechos humanos en materia ambiental podría desplegar órdenes judiciales, algunas de las cuales se muestran en la tabla 5.4.

Tabla 5.4 Herramientas judiciales para casos relacionados con defensores de derechos humanos en materia ambiental

En el orden nacional	En el orden regional y provincial	En el orden municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación • Oficiar a la Unidad Nacional de Protección • Informar al sistema de alertas tempranas 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficiar al procurador • Oficiar al defensor • Informar al Comité Departamental de Alertas Tempranas 	<ul style="list-style-type: none"> • Informar al personero municipal

Fuente: elaboración propia.

En Colombia, la prioridad es la garantía de una protección física y no la prevención y consolidación de garantías para el ejercicio seguro de las actividades de defensa. Esto último es el deber ser. Como se puede evidenciar, existen mecanismos y programas de asistencia que no

se están abordando con la importancia que merecen. En todo caso, el sistema de protección de la UNP, además de los problemas de celeridad, eficiencia y eficacia que tiene internamente, no funciona de manera articulada con estos otros mecanismos diseñados para tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNU. Resolución 2200 (XXI). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A/RES/2200(XXI) A (16 de diciembre de 1966). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/35/IMG/NR000735.pdf?OpenElement>
- _____. Resolución 217 (III). Carta Internacional de los Derechos del Hombre. A. Declaración Universal de Derechos del Hombre. A/RES/217(III). (10 de diciembre de 1948). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/PDF/NR004682.pdf?OpenElement>
- _____. Resolución 53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, UN Doc. A/RES/53/144 (8 de marzo de 1999). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
- _____. Resolución 76/300. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. A/RES/76/300 (28 de julio de 2022). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/81/PDF/N2244281.pdf?OpenElement>
- _____. Situación de los defensores de los derechos humanos, UN Doc. A/71/281.(3 de agosto de 2016) [Consultado el 2 de agosto de 2021]. <https://digitallibrary.un.org/record/840291>
- AMAYA ARIAS, Á. M. Régimen jurídico ambiental de los recursos forestales en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. 433 p. ISBN 978-958-790-423-9.
- CASTRO-BUITRAGO, E. Acceso a la información en asuntos ambientales. Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. En RODRÍGUEZ, G. A. (Ed.). *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2020.
- _____. Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la administración. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, 2017.
- CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) LC/PUB.2018/8/Rev.1 (4 de marzo

- de 2018). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf
- CEPAL Y ACNUDH. Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. LC/TS.2019/94/Corr.1. Santiago de Chile, 2019.
 - CEPE. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). ECE/CEP/43. (25 de junio de 1998). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>.
 - _____. The Aarhus Convention: An Implementation Guide (2nd ed.). Ginebra: CEPE, 2014. ISBN 978-92-1-117069-6.
 - CIDH. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano (segunda edición) OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.9/12 (7 de marzo de 2011) [Consultado el 15 de abril de 2021]. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>
 - _____. Empresas y Derechos Humanos: estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19. Redesca, 1 de noviembre de 2019 [Consultado el 15 de abril de 2021]. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>
 - COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
 - COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. (6 de marzo de 2014) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
 - _____. Ley 1755. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (30 de junio de 2015). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html
 - _____. Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones (5 de agosto de 1998). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html

- _____ . Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones (22 de diciembre de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-123/14 (5, marzo, 2014). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2014.
- _____ . Sentencia C-179/02 (12, marzo, 2002). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2002.
- _____ . Sentencia C-274/13 (9, mayo, 2013). M.P. María Victoria Calle. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2013.
- _____ . Sentencia C-303/10 (28, abril, 2010). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2010.
- _____ . Sentencia C-674/08 (2, julio, 2008). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2008.
- _____ . Sentencia SU-039/97 (3, febrero, 1997). M.P. Antonio Barrera Carbonell. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1997.
- _____ . Sentencia T-294/14 (22, mayo, 2014). M.P. María Victoria Calle Correa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2014.
- _____ . Sentencia T-348/12 (15, mayo, 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2012.
- _____ . Sentencia T-361/17 (30, mayo, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2017.
- _____ . Sentencia T-406/92 (5, junio, 1992). M.P. Ciro Angarita Barón. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1992.
- _____ . Sentencia T-476/98 (8, septiembre, 1998). M.P. Fabio Morón Díaz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1998.
- _____ . Sentencia T-540/92 (24, septiembre, 1992). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.
- _____ . Sentencia T-614/19 (16, diciembre, 2019). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2019.
- _____ . Sentencia T-733/17 (15, diciembre, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.

- _____. Sentencia T-745/16 (14, septiembre, 2016). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional.
- _____. Sentencia T-924/14 (2, diciembre, 2014). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2014.
- COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva No. 002. (30, noviembre, 2017). Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de defensores de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Fiscalía General de la Nación, 2017.
- COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. Resolución 0805. (14, mayo, 2012). Por el cual se expide el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011. Bogotá: Ministerio del Interior, 2012.
- _____. Resolución 1085. (21, agosto, 2015). Por medio de la cual se expide el protocolo para implementar la Ruta de Protección Colectiva del programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección. Bogotá: Ministerio del Interior, 2015.
- COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811. (18, diciembre, 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: Presidencia de la República, 1974.
- _____. Decreto 4912. (26, diciembre, 2011). Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Bogotá: Presidencia de la República, 2011.
- _____. Decreto 660. (17, abril, 2018). Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Presidencia de la República, 2018.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre los trabajos de su 53º período de sesiones. Doc A/56/10. Capítulo V Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales derivadas de actos no prohibidos por el derecho internacional (prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas), 2001, 147. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202002/DIP/Informe%20CDI.pdf
- COMITÉ DE CUMPLIMIENTO CONVENCIÓN DE AARHUS (CCCA). Conclusiones y recomenda-

ciones en relación con la comunicación ACCC/C/2012/69 sobre el cumplimiento por parte de Rumanía. (Decisión adoptada el 26 de junio de 2015), UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2015/10 (4 febrero 2016). Ginebra: CEPE. 2016. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-69/Findings/ece.mp.pp.c.1.2015.10_e.pdf

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2016/144 sobre el cumplimiento por parte de Bulgaria. (Decisión adoptada el 26 de julio de 2021). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2021/29 (17 de Agosto de 2021). Ginebra: CEPE, 2021. https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece_mp_pp_c.1_2021_29_eng.pdf

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2014/99 sobre el cumplimiento por parte de España. (Decisión adoptada el 19 de junio de 2017). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2017/17 (31 de agosto de 2017). Ginebra: CEPE, 2017. <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-58/ece.mp.pp.c.1.2017.17.e.pdf>

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2016/137 sobre el cumplimiento por parte de Alemania. (Decisión adoptada el 23 de julio de 2021). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2021/25 (30 de septiembre de 2021). Ginebra: CEPE, 2021. https://unece.org/sites/default/files/2021-09/ece.mp_pp_c.1.2021.25_aec.pdf

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2008/33 sobre el cumplimiento por parte de Reino Unido. (Decisión adoptada el 24 de septiembre de 2010). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3 (24 de Agosto de 2011). Ginebra: CEPE, 2011

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2011/57 sobre el cumplimiento por parte de Dinamarca (Decisión adoptada el 30 de marzo de 2012). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2012/7 (16 de julio de 2012) Ginebra: CEPE, 2012

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2015/130 sobre el cumplimiento por parte de Italia. (Decisión adoptada el 6 de julio de 2021). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2021/22 (5 de septiembre de 2021). Ginebra: CEPE, 2021.

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2013/90 sobre el cumplimiento por parte de Reino Unido. (Decisión adoptada el 26 de julio de 2021). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2021/14 (1 de octubre de 2021). Ginebra: CEPE, 2021

• _____. Conclusiones y recomendaciones en relación con la comunicación ACCC/C/2014/102 sobre el cumplimiento por parte de Bielorrusia (Decisión adoptada el 18 de junio de 2017). UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2017/19 (24 de julio de 2017). Ginebra: CEPE, 2017. <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-58/ece.mp.pp.c.1.2017.19.e.pdf>

- COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (CIJ). Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) “Principios sobre el derecho de acceso a la información” (7 de agosto de 2008). [Consultado el 15 de abril de 2021]. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf
- CORAL-DÍAZ, A. M., LONDOÑO-TORO, B. y MUÑOZ-ÁVILA, L. El concepto del litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas* Bogotá (Colombia). 2010, 121, p. 49-76.
- CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. (15 de noviembre de 2017). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- _____. Sentencia Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 151. (19 de septiembre de 2006). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2006. [Consultado el 15 de abril de 2021] http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- _____. Sentencia Caso Favela Nova Brasilia contra Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 333 (16 de febrero de 2017). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2017.
- _____. Sentencia Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador. Fondo y reparaciones. Serie C No. 245 (27 de junio de 2012). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2012.
- _____. Sentencia Caso Valle Jaramillo y otros contra Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 192 (27 de noviembre de 2008). San José, Costa Rica: Corte IDH, 2008.
- _____. Sentencia Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Excepciones Preliminares. Serie C No. 1 (26 de junio de 1987). San José, Costa Rica: Corte IDH, 1987.
- CORTINA, A. Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Tecnos, 1999.
- DNP. Conpes 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques (21 de diciembre de 2020). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- EBBESSON, J. Getting it Right: Advances of Human Rights and the Environment from Stockholm 1972 to Stockholm 2022. *Environmental Policy and Law*. 2022, 52.
- GLOBAL WITNESS. Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Global Witness, 2020. ISBN: 978-1-911606-43-7. [Consultado el 2 de agosto de 2021]. <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>
- GUZMÁN JIMÉNEZ, L. F. Los derechos de acceso a la justicia ambiental en los ordenamientos jurídicos colombiano y español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020. ISBN: 978-958-790-484-0.

- MACÍAS TOLOSA, A., ARIAS, M. y DURÁN, P. Las iniciativas de protección para líderes sociales durante el gobierno de Iván Duque. En: ESTRADA, J. (ed.). *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Acerca de los defensores de los derechos humanos [Consultado el 3 de diciembre de 2022]. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>
- ONU. Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América latina y el Caribe. XXVII-18 (4 de marzo de 2018) [Consultado el 15 de abril de 2021]. <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>
- _____. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950. En: United Nations Treaty Series (UNTS), 1955, vol. 213. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20213/v213.pdf>
- _____. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. A/CONF.151/26 (Vol. I). Rio de Janeiro: 1992.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. (29 de abril de 2010). [Consultado el 15 de abril de 2021]. https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf
- ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. Banjul Charter on Human and Peoples' Right. *International Legal Materials*. 1982, vol. 21, no. 1, p. 58-68. doi: 10.1017/S0020782900054905
- PACTO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Explorando el futuro de las empresas y los derechos humanos: ejemplos de buenas prácticas. Nueva York: ONU, 2019.
- PINO-MIKLAVEC, N. La tutela judicial administrativa de los intereses ambientales (estudio comparativo de los ordenamientos español y argentino) (monografía asociada a Revista Aranzadi de Derecho Ambiental). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013.
- PNUMA. Política para promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente. (s.f.). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22769/Environmental_Defenders_Policy_2018_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. (Octubre del 2000). Principio 2. [Consultado el 15 de abril de 2021]. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2>

- RODRÍGUEZ, G. A. y MUÑOZ-ÁVILA, L. La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
- RODRÍGUEZ, G. A. La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambiental en Colombia. En: LONDOÑO-TORO, B., RODRÍGUEZ, G. A. y HERRERA CARRASCAL, G. (Eds.). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2006, p. 154-170.
- _____. Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- _____. Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015.
- _____. Reflexiones y perspectivas de la justicia y la participación en la política y la gestión ambiental en Colombia. En *Justicia ambiental en Colombia. Primera parte*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018.
- _____. Tú participas, yo participo, otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Bogotá: Fescol y FNA, 2021.
- SIAC. ¿Qué es el sistema de monitoreo de bosques y carbono para Colombia - SMBYC? [Consultado el 18 de mayo de 2021]. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/smbyc>
- _____. ¿Qué es el SNIF? [Consultado el 18 de mayo de 2021]. <http://www.ideam.gov.co/web/siac/snif>
- _____. Sistema de Información Ambiental para Colombia [Consultado el 18 de mayo de 2021]. http://www.siac.gov.co/siac_general
- TEDH. Sentencia 14967/89. Caso Guerra y otros contra Italia (19 de febrero de 1998). Estrasburgo: TEDH, 1998.
- _____. Sentencia 29878/09. Karin Andersson y otros contra Suecia (25 de septiembre de 2014). Estrasburgo: TEDH, 2014.
- _____. Sentencia 46117/99. Taskin y otros contra Turquía (10 de noviembre de 2004). Estrasburgo: TEDH, 2004.
- UNIÓN AFRICANA. Convenio Africano Revisado sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales. CAB/LEG/24.1 (11 de julio de 2003). [Consultado el 11 de noviembre de 2022]. https://au.int/sites/default/files/treaties/41550-treaty-Charter_ConservationNature_NaturalResources.pdf
- VALENCIA, J. G. El derecho a la participación en las decisiones: un enfoque desde la justicia ambiental y la justicia constitucional. En: ORDUZ SALINAS, N. (Coord.). *La corte ambiental - Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll, 2018. p. 65-94.
- VELÁSQUEZ, F. La participación ciudadana en Bogotá: mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto Distrital de Cultura, 2003.





VI.

**LA DEFORESTACIÓN
DESDE UNA
PERSPECTIVA JUDICIAL**



Objetivo general

Identificar y reconocer el concepto de deforestación desde una perspectiva jurídica y judicial.

Objetivos específicos

- 🍃 Reconocer las diferentes definiciones jurídicas de deforestación.
- 🍃 Conocer los aspectos generales relacionados con el daño ambiental.
- 🍃 Comprender la deforestación desde las diferentes jurisdicciones y procedimientos judiciales.

INTRODUCCIÓN⁵⁹²

La deforestación, como problemática ambiental y socioeconómica ya analizada **en el capítulo I del presente Manual**, también tiene unas implicaciones jurídicas, que requieren de un análisis específico. En este capítulo se abordará la deforestación desde su perspectiva jurídica, con algunas particularidades sobre el daño ambiental, para finalmente revisar cómo la deforestación es abordada desde los procesos judiciales en las diferentes jurisdicciones. Las definiciones y aproximaciones generales contenidas en este capítulo servirán de fundamento para los temas específicos **que se abordarán en los capítulos VII y VIII.**

592. Elaborado por Angela María Amaya Arias, Eduardo Del Valle, Daniel Cardona.

1. LA DEFORESTACIÓN COMO PROBLEMÁTICA JURÍDICA: DEFINICIONES

1.1. Definición internacional

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es el organismo internacional encargado de proporcionar información científica sobre el estado de los bosques en el mundo.

“La FAO define la **deforestación** como la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra (independientemente de si es inducido por humanos o no)”⁵⁹³.

La anterior definición es similar a la del IPCC indicada en el capítulo I, página 39.

Como se puede ver, la deforestación implica la pérdida permanente de la cubierta de bosque natural y la transformación del uso de la tierra; y puede deberse incluso a fenómenos naturales como la remoción en masa o inundaciones que destruyan el bosque natural.

La definición de deforestación está intrínsecamente vinculada a la de bosque, e internacionalmente la FAO permite que los países definan soberanamente sus bosques dentro de un rango de varias características biofísicas.

593. FAO. Una nueva perspectiva. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 [Consultado el 3 de diciembre de 2022].





1.2. Definición en Colombia

En Colombia no existe una definición legal de deforestación (salvo la del tipo penal que se verá a continuación). No obstante, como se **señaló en el capítulo I**, técnicamente la deforestación en Colombia se puede definir en referencia a la transformación del bosque natural a otras coberturas de la tierra.

En el capítulo I (página 30) se puede encontrar la definición de bosque natural oficial para Colombia, consagrada en el Artículo 3 de la Ley 1931 de 2018.

La deforestación es la conversión de los bosques naturales a otro tipo de uso de la tierra que implica que se reduzca la cobertura del dosel a menos del 30%, que los parches de árboles remanentes se reduzcan a menos de una hectárea, que los árboles remanentes tengan menos de 5 metros⁵⁹⁴, y/o que sean reemplazados por coberturas arbóreas no naturales. Es decir, que la cobertura transformada ya no cumpla con la definición oficial de bosque natural del país.

Es en referencia al cambio del bosque natural a otras coberturas que el IDEAM determina anualmente las estadísticas de deforestación en el país. No obstante, es importante distinguir la definición técnica de la definición jurídica de la deforestación.

594. MINAMBIENTE. Bosques Territorios de Vida. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. 2018, p. 343.





1.3. Definición jurídica desde el derecho penal

Jurídicamente, la deforestación tiene una connotación negativa en Colombia, reforzada

mediante la modificación al Código Penal introducida por la Ley 2111 de 2021. En ella, la deforestación se elevó a la categoría de delito, con la siguiente descripción:

Artículo 330: El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural.

Puede entenderse entonces que la deforestación como hecho jurídico se atribuye exclusivamente a actividades ilegales, ya sea porque la actividad por la cual se tala el bosque en sí es ilegal, como lo son los cultivos ilícitos, o porque aun si la actividad es legal, como la ganadería, no es permitida en la zona ni se cuenta con el permiso de efectuar la conversión de un bosque natural. Es decir, no cualquier conversión de cobertura forestal a otro tipo

de uso de la tierra implica una deforestación como hecho jurídico, pues debería verificarse una serie de actividades o conductas, contrarias al ordenamiento jurídico, que sean causantes de esa deforestación⁵⁹⁵.

En este y los siguientes capítulos se analizarán con mayor detalle las implicaciones jurídicas de estas definiciones, en el marco de los diferentes procesos judiciales.

595. AMAYA ARIAS y RUIZ LÓPEZ. Delito de deforestación: análisis desde el derecho ambiental y el derecho penal. En: GARCÍA PACHÓN. *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza*. 2022. p. 415-462.

2. LA DEFORESTACIÓN Y EL DAÑO AMBIENTAL: ¿QUÉ SE REPARA?

Antes de abordar las decisiones que pueden adoptar los jueces **(cuestión que se tratará en el capítulo VIII del presente Manual)**, es necesario comprender la finalidad de los distintos tipos de procesos judiciales. De la comprensión adecuada de estos conceptos derivará el entendimiento para adoptar una decisión judicial antes, durante o después de un proceso judicial, de manera que se encamine efectivamente a prevenir, mitigar, corregir o compensar el tipo de afectación causada al recurso natural. Más allá de que se trate de un proceso penal o de un proceso administrativo a través de sus diferentes medios de control (acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del Derecho, acción de reparación directa) o de un proceso constitucional (acción de tutela, acción popular, acción de grupo), o de un proceso de responsabilidad civil contractual o extracontractual, se debe promover la generación de decisiones administrativas y judiciales que garanticen la protección efectiva de los recursos naturales.

2.1. Conceptos asociados al daño ambiental

Partiendo de la base de que no existe desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa ambiental un concepto jurídico de

“daño ambiental” en el país, en esta sección se realizarán las conceptualizaciones claves en materia de derecho ambiental, precisamente con el fin de aclarar el concepto que para efectos del presente Manual se utilizará frente a “daño ambiental”. Vale la pena señalar que aunque no existe la definición legal de “daño ambiental”, sí existe un referente contenido en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, el cual se refiere al concepto de “daño ambiental” para efectos del cálculo de la depreciación de la evaluación económica asociada al cobro de las tasas retributivas y compensatorias, en cuyo caso se define como daño ambiental el que “afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes”. Sin embargo, dicha definición se limita al referido cálculo de la depreciación de la evaluación económica de cara a las tasas por el uso del recurso hídrico.

De manera que para poder profundizar en la conceptualización de “daño ambiental” frente a la responsabilidad ambiental, se revisarán los siguientes conceptos:

- ☛ Contaminación ambiental
- ☛ Impacto ambiental
- ☛ Daño ambiental
- ☛ Medidas de manejo ambiental

Para efectos de lo anterior, se hará referencia a las siguientes normas:

- Artículos 1 a 5 de la Ley 23 de 1973
- Artículos 3, 7, 8, 9 del Decreto Ley 2811 de 1974
- Artículos 330 y 333 del Código Penal, modificados por la Ley 2111 de 2021
- Artículo 42 (literal C) de la Ley 99 de 1993
- Artículo 5 y parágrafo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009
- Conceptos de impacto ambiental y medidas de manejo del Decreto 2041 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

De las anteriores normas, se resaltan las siguientes disposiciones:

• **Concepto de contaminación en la Ley 23 de 1973.** “Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares”.

De acuerdo con esta definición de contaminación, se tienen los siguientes elementos:

- (i) Alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía.

- (ii) La alteración se da por actividades humanas o de la naturaleza.
- (iii) Requiere de la generación de cantidades, concentraciones o niveles que sean capaces de interferir la salud humana y/o los recursos naturales.

• **Concepto de impacto ambiental en el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015.** “Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad”.

De acuerdo con esta definición de impacto ambiental, se tienen los siguientes elementos:

- (i) Los impactos pueden ser adversos o beneficiosos.
- (ii) Los impactos pueden ser totales o parciales.
- (iii) Los impactos implican la alteración de los medios biótico, abiótico y/o socioeconómico.
- (iv) Los impactos se derivan de proyectos, obras o actividades.

El concepto de impacto ambiental se vuelve relevante de cara a su identificación, como de las medidas de manejo a adoptar frente a cada tipo de impacto bajo su respectiva valoración. En la tabla 6.1 se muestran los tipos de medidas de manejo ambiental.

Tabla 6.1. Tipos de medidas de manejo ambiental

Medidas de prevención	“Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente”.
Medidas de mitigación	“Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente”.
Medidas de corrección	“Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad”.
Medidas de compensación	“Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”.

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015.

Delito de contaminación ambiental en la definición del Código Penal:

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 superficiales, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que contamine o genere un efecto nocivo en el ambiente, que ponga en peligro la salud humana y los recursos naturales, incurrirá en prisión (...).

De acuerdo con esta definición de contaminación ambiental en el Código Penal, se tienen los siguientes elementos:

- (i) La contaminación parte de la desviación del estándar de conducta bajo la normativa ambiental aplicable.
- (ii) Implica la provocación, contaminación o realización directa o indirecta de emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones a los recursos naturales.
- (iii) Implica que se contamine o genere un efecto nocivo al ambiente o la salud humana.

Delito de daños en los recursos naturales y ecocidio en la definición del Código Penal:

El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos

naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión (...).

Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo se entiende por ecocidio, el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistemática de los ecosistemas.

Parágrafo 2. Por impacto ambiental grave se entenderá, la alteración de las condiciones ambientales que se genere como consecuencia de la afectación de los componentes ambientales, eliminando la integridad del sistema y poniendo en riesgo su sostenibilidad⁵⁹⁶.

- (i) De acuerdo con esta definición de daño ambiental en el Código Penal, se tienen los siguientes elementos:
- (ii) El daño parte de la desviación del estándar de conducta bajo la normativa ambiental aplicable.

Implica la destrucción, inutilización, desaparición o causación de impactos ambientales graves o que dañe recursos naturales.

🌿 **Concepto de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009:**

Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código

de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil (...).

De acuerdo con esta definición de infracción ambiental en la Ley 1333 de 2009, se tienen los siguientes elementos⁵⁹⁷:

- (i) La infracción ambiental puede ser por violación de la norma (incumplimiento normativo) o por daño ambiental.
- (ii) En el caso de la violación de la norma se puede dar por acción o por omisión, tanto de normas nacionales o locales, como de actos administrativos de carácter particular y concreto.

596. Ibid., artículo 333 (modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021).

597. Como se puede evidenciar no se incluyó una definición de “daño ambiental”, sino que lo que hizo la norma fue referir que habrá lugar a la responsabilidad por daño ambiental como infracción ambiental cuando se reúnan los requisitos de la responsabilidad civil extracontractual a saber: hecho dañoso, daño y relación causal.

(iii) En el caso del daño ambiental no se presenta definición de daño ambiental. La norma únicamente indica que habrá lugar al daño ambiental cuando se configuren los mismos elementos de la responsabilidad civil extracontractual a saber: (a) daño, (b) hecho dañoso y (c) relación causal.

De acuerdo con lo anterior, y como ya se expresó, no existe un concepto legal de “daño ambiental” desde el punto de vista de la responsabilidad ambiental penal ni administrativa.

2.2. Tipos de daños ambientales

Si bien existen conceptos relacionados como el de contaminación ambiental, o incluso la conceptualización del delito de daños en los recursos naturales o ecocidio, este último al ser un delito de tipo penal en blanco, no refiere expresamente el alcance del concepto de daño ambiental. Por lo tanto, es necesario realizar las siguientes reflexiones:

- No todo impacto ambiental es adverso, puede haber impactos positivos. De tal manera que no todo impacto ambiental implica necesariamente un daño ambiental.
- Los impactos ambientales pueden ser autorizados por ministerio de la ley cuando la norma autoriza el uso y aprovechamiento de recursos naturales, o por acto administrativo

cuando la autoridad expide la respectiva concesión, autorización, permiso o licencia ambiental según corresponda.

- No todo impacto ambiental negativo o adverso implica daño ambiental, esto en atención a que no basta con causar el impacto adverso sino que en efecto se cause (i) desviación del estándar aplicable y (ii) alteración material que ponga en riesgo el bienestar y la salud de la población, así como de servicios ecosistémicos de recursos naturales.
- No toda desviación del estándar *per se* causa necesariamente un daño ambiental (o daño en recursos naturales), porque en el caso de los impactos adversos no basta con su desviación si no hay análisis de sistemas ambientales/ecológicos frente al hecho causante y su relación causal.

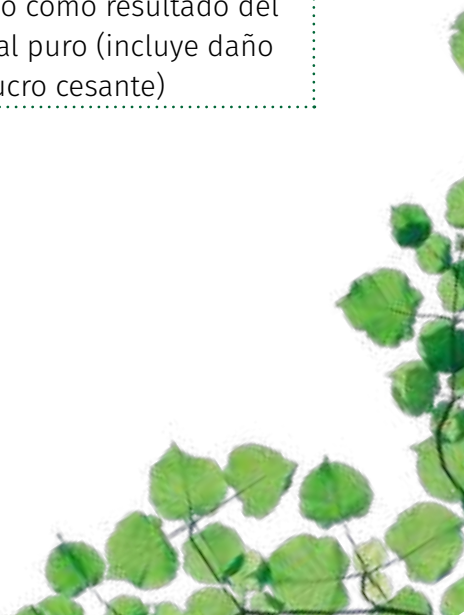
Finalmente, resulta relevante aclarar que desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial⁵⁹⁸ se ha elaborado la conceptualización de “daño ambiental”. El Consejo de Estado se ha referido al concepto de “daño ecológico”, el cual corresponde al que en derecho ambiental la doctrina ha reconocido como “daño ambiental puro”, en contraposición con el “daño ambiental consecutivo”. A continuación, se presenta una comparación de estos conceptos de construcción doctrinal y jurisprudencial.

598. Se resalta la sentencia: COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Sentencia Radicación 19001-23-33-000-2012-00526-02(53000) (22, noviembre, 2017).

Tabla 6.2. Daño ambiental puro y daño ambiental consecutivo

Asunto	Daño ambiental puro	Daño ambiental consecutivo
Objeto de protección	Derechos colectivos (ejemplo: goce del ambiente sano)	Derechos de carácter particular
Causa del perjuicio	Alteración en el recurso natural sin autorización legal y/o permisiva o con desconocimiento de la misma causando afectación ecosistémica	Aminoración en el patrimonio de una persona como resultado del daño ambiental puro
Tipo de reparación	<i>In natura</i>	Patrimonial Sin perjuicio de órdenes de reparación <i>in natura</i> frente al daño ambiental causado Eventualmente puede haber igualmente una reparación por el daño extrapatrimonial
Autoridad que conoce del caso	Juez Autoridad Administrativa Ambiental bajo Ley 1333 de 2009	Juez
Ejemplos de tipo de procesos judiciales	Acción popular Acción de tutela Acción de Nulidad	Acción de grupo Acción de Reparación Directa Acción de responsabilidad civil extracontractual Acción de nulidad y restablecimiento del derecho
Tipo de órdenes	Reparación <i>in natura</i> del ecosistema afectado	Reparación económica del patrimonio afectado como resultado del daño ambiental puro (incluye daño emergente y lucro cesante)

Fuente: elaboración propia.



El daño ambiental como consecuencia de la deforestación

Los procesos de deforestación se asocian a procesos de intervención de individuos arbóreos y/o de tratamientos silviculturales por fuera de las autorizaciones emanadas de ley, como de acto administrativo derivado de autoridad ambiental competente. Esto aunado al hecho de que el delito de deforestación incluido en el artículo 330 de la Ley 2111 de 2021 reconoce que hay lugar al mismo cuando “se tale, queme, corte, arranque o destruyan áreas sin contar con el instrumento ambiental otorgado por la autoridad ambiental competente, y siempre que se trate de una intervención de un área de mínimo una hectárea, sea continua o discontinua”. En este delito, “aumenta la pena cuando el área intervenida sea superior a 30 hectáreas o cuando el período de intervención sea superior a seis meses”.

Se incurrirá en el delito de daños en los recursos naturales o ecocidio, como en el de deforestación, cuando se “intervengan bosques sin las autorizaciones correspondientes (o por fuera de lo autorizado en las mismas) y en

detrimento del ecosistema asociado al bosque, aclarando que para efectos penales requerirá de una intervención de al menos una hectárea”. En procesos administrativos sancionatorios ambientales que puedan llegar a instancias judiciales, como lo sería por ejemplo en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, no hay un área mínima de intervención.

Los procesos judiciales en los que se aborda la deforestación deben encaminarse al cuidado de los recursos naturales. De manera que el juez cuente con las competencias y facultades necesarias para prevenir la generación de daño ambiental, como para la mitigación y reparación de los impactos ambientales causados en los recursos naturales bien sea individualizados o en su conjunto como ecosistema, y también a los servicios ecosistémicos asociados. Así, el juez debe contar con las herramientas para prevenir y controlar procesos de deforestación, generación de impactos en recursos naturales, bosques y demás recursos asociados tanto al recurso individualizado como al ecosistema correspondiente.



3. PROCESOS JUDICIALES Y DEFORESTACIÓN: DIFERENTES OBJETIVOS

A continuación se expondrán los diferentes objetivos que pueden tener los procesos judiciales cuando aborden la problemática de la deforestación.

3.1. Procesos judiciales administrativos

No es un caso muy frecuente. Se trata de los medios de control contemplados en la Ley 1437 de 2011, tales como la nulidad, nulidad y restablecimiento, reparación directa e intereses colectivos. Pueden tratarse de casos en los que por vía judicial se atacan ciertas normas que pueden tener una incidencia directa en los procesos de deforestación en el país. Por ejemplo, la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes interpuso una demanda de nulidad ante el Consejo de Estado contra la Resolución 110 de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (que regula los procesos de sustracción de reservas forestales), al considerar que se flexibiliza el proceso de sustraer territorios de áreas protegidas. Esta situación es de alta preocupación para los miembros de la Clínica en la medida

que, según explican, en lugar de ampliar las posibilidades de preservación, posibilita la reducción de las mismas y, por consecuencia, la ampliación de espacios deforestados⁵⁹⁹. A la fecha de elaboración de este Manual existen diversos procesos contra esta norma por múltiples argumentos; será necesario esperar a una decisión definitiva para conocer su alcance.

3.2. Procesos constitucionales

Los procesos constitucionales buscan salvaguardar los derechos y las garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano. En materia de deforestación, destacan las acciones de tutela (por conexidad con los derechos a la salud y la vida) y las acciones populares, en relación con el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano.

3.2.1. Acción de tutela

La Corte Suprema de Justicia (STC 4360 de 2018⁶⁰⁰) reconoció la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos a un ambiente sano, vida y salud, vulnerados a causa de la **deforestación de la selva amazónica colombiana**.

599. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Se debe integrar el acceso a la información como un derecho humano en el monitoreo de la deforestación, Clínica Jurídica MASP. [Consultado el 3 de diciembre de 2022].

600. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia STC 4360-2018.



La deforestación de la Amazonía provoca a corto, mediano y largo plazo, un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos que acuden a esta acción y, en general, a todos los habitantes del territorio nacional, tanto para las generaciones presentes como las futuras, pues desboca incontroladamente la emisión de dióxido de carbono (CO₂) hacia la atmósfera, produciendo el efecto invernadero, el cual transforma y fragmenta ecosistemas, alterando el recurso hídrico y con ello, el abastecimiento de agua de los centros poblados y degradación del suelo⁶⁰¹.

Después de argumentar el aumento de la deforestación en el Amazonas y el incumplimiento de las obligaciones de las entidades del Estado, señala que “es evidente la intensificación desmedida de ese problema, mostrando la ineficacia de las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al mismo y, desde esa perspectiva, la concesión del resguardo por palmario quebranto de garantías iusfundamentales tales como el agua, el aire, la vida digna y la salud, entre otras, en conexidad con el medio ambiente”⁶⁰².

Desde la Constitución de 1991 y la regulación de la tutela en el Decreto 2591 de 1991, se le otorgaron al juez de tutela amplias facultades

y poderes para modular el procedimiento a la forma más adecuada para alcanzar sus fines. El carácter preferente y sumario de esta acción le otorga al juez un papel protagónico en la estructuración y desarrollo del procedimiento para el caso concreto, sin que se encuentre atado a estructuras y trámites rígidos⁶⁰³.

La Corte Constitucional ha reconocido que “con el fin de proteger los derechos fundamentales, puede el juez: (i) adoptar medidas provisionales; (ii) darle un trámite preferencial a la tutela (iii); ordenar el restablecimiento inmediato de los derechos; (iv) aplicar la presunción de veracidad; (v) solicitar información adicional; y (vi) ordenar las pruebas que le permitan llegar a un convencimiento respecto de la situación litigiosa”⁶⁰⁴.

Desde el inicio del proceso, el juez está habilitado para adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales necesarias para superar el estado de amenaza o vulneración de derechos fundamentales (artículo 7 Decreto Ley 2591 de 1991). La jurisprudencia constitucional ha determinado que “el juez tiene la obligación, más que la facultad, de realizar todas aquellas actividades que le permitan determinar si en el caso sometido a su consideración se presentó o no la vulneración

601. Ibid., p. 34.

602. Ibid., p. 39.

603. VALENZUELA BERNAL. Los poderes del juez en el proceso de tutela: una lección para el proceso civil. En: BEJARANO GUZMÁN, MORENO CRUZ y RODRÍGUEZ MEJÍA (Eds.) *Aspectos procesales de la acción de tutela*. 2017.

604. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-882/09.

o amenaza de los derechos fundamentales de quien ejerce la acción tutelar”⁶⁰⁵.

Como señala Correa Medina, “el juez constitucional tiene el deber de aplicar las normas existentes en el ordenamiento jurídico, de tal suerte que el hecho generador del riesgo o menoscabo de derechos fundamentales sea concurrido. El papel del juez es activo y no estático: no se subordina a un juicio de adecuación automático y poco reflexivo. Por el contrario, su papel proactivo queda reflejado en distintas conductas que a título de deber ha identificado la jurisprudencia de tutela”⁶⁰⁶.

3.2.2. Acción popular

La acción popular tiene por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, y su objetivo se enfoca en evitar un posible daño, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio que sobre esos derechos puede recaer, o sencillamente, en restituir las cosas a su estado anterior, cuando el daño ha sido causado⁶⁰⁷.

Esta acción se justifica en materia ambiental, porque al estar frente a un derecho colectivo se debe garantizar la participación ciudadana

con el fin de que todos los interesados puedan ejercer un control en la protección de los recursos naturales, controles que no se limitan a la esfera administrativa (art. 5 Ley 472 de 1998) sino que trascienden al campo judicial, cuando las autoridades omiten cumplir sus funciones o, en el ejercicio de las mismas.

No se conocen todavía sentencias de acción popular que aborden directamente el problema de la deforestación, pero sí pueden identificarse decisiones con contextos similares. Por ejemplo, la Sentencia del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013⁶⁰⁸ aborda la problemática de los Cerros Orientales de Bogotá, que se componen de diferentes figuras jurídicas de protección (parques, páramos, cuencas hidrográficas) y que estaban siendo afectados por la acción humana, a raíz de procesos irregulares de urbanización de la zona. En este caso, el Consejo de Estado amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, la defensa y salubridad pública, y ordenó ciertas medidas relacionadas con la protección de estos ecosistemas. **En los capítulos siguientes se volverá sobre esta decisión, para analizar las medidas y las órdenes adoptadas por el juez.**

605. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 227/06.

606. CORREA MEDINA. Deberes del juez de tutela y el cumplimiento de sus decisiones En: BEJARANO GUZMÁN, MORENO CRUZ y RODRÍGUEZ MEJÍA (Eds.) Op. cit., p. 380.

607. PEDRAZA HUERTAS. Las medidas cautelares en la acción popular para la protección del derecho transgeneracional al medio ambiente “recurso hídrico.” *Derecho y Realidad*. 2014, 24, p. 217-232.

608. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Radicación 25000-23-25-000-2005-00662-03.

3.3. Procesos penales

La Ley 2111 del 29 de julio de 2021 creó el delito de “deforestación” junto con otros delitos, así como modificó varios de los delitos existentes desde el Código Penal (Ley 599 de 2000).

Hoy en día varios delitos están asociados a las actividades de deforestación, entre ellos se resaltan:

- (i) Delito de aprovechamiento ilícito de los recursos naturales (artículo 328 del Código Penal modificado por la Ley 2111 de 2021).
- (ii) Delito de deforestación (artículo 330 del Código Penal incorporado por la Ley 2111 de 2021).
- (iii) Delito de promoción y financiación de la deforestación (artículo 330A del Código Penal incorporado por la Ley 2111 de 2021).
- (iv) Delito de daños en los recursos naturales y ecocidio (artículo 333 del Código Penal modificado por la Ley 2111 de 2021).
- (v) Delito de contaminación ambiental (artículo 334 del Código Penal modificado por la Ley 2111 de 2021).
- (vi) Delito de invasión de áreas de especial importancia ecológica (artículo 336 del Código Penal modificado por la Ley 2111 de 2021).

(vii) Delito de financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica (artículo 336A del Código Penal modificado por la Ley 2111 de 2021).

Como se puede notar, en términos generales, hoy en día se cuenta con un delito específico de “deforestación”, así como un delito de “daños en recurso naturales”; sin perjuicio de otros tipos de delitos conexos a estos. En este caso, el objetivo del derecho penal es generar una sanción para quienes cometan el delito, y así mismo busca tener un efecto disuasorio, para mandar una señal clara a la sociedad de la importancia de proteger los bosques naturales.

3.4. Procesos civiles (reparación)

Los procesos administrativos, judiciales y penales desafortunadamente no tienen una oportunidad clara de reparar los ecosistemas afectados. Así, los procesos civiles, principalmente de responsabilidad civil, pueden servir como una estrategia de litigio que busque que los responsables de ciertas conductas, por ejemplo los responsables de deforestar un área determinada, sean responsables civilmente y deban reparar los daños causados a los ecosistemas. Habrá que tener en cuenta la tipología de daño ambiental y las diferentes alternativas de reparación, cuando no sea posible la reparación *in natura*.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS A. M. y RUIZ LÓPEZ, C. E. Delito de deforestación: análisis desde el derecho ambiental y el derecho penal. En: GARCÍA PACHÓN, M. del P. (Ed.). *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 415-462. ISBN: 978-958-790-92-58.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. (21 de julio de 2009). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>
- _____. Ley 2111. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. (29 de julio del 2021) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#1>
- _____. Ley 23. Por el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. (19 de diciembre de 1973). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9018>
- _____. Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. (5 de agosto de 1998). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0472_1998.html
- _____. Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal. (24 de julio del 2000). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#328>
- _____. Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. (22 de diciembre de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Sentencia Radicación 19001-23-33-000-2012-00526-02(53000) (22, noviembre, 2017). M.P. Jaime Orlando Santofimio. Bogotá: Consejo de Estado. 2017.

- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Radicación 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) (5, noviembre, 2013). M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá: Consejo de Estado. 2013.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 227/06 (22, agosto, 2006). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2006.
- _____. Sentencia T-882/09 (30, noviembre, 2009). M.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2009.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Sentencia STC 4360-2018. Radicación 11001-22-03-000-2018-00319-01. (5, abril, 2018). M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2018.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2591 (19, noviembre, 1991). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 1991.
- _____. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- CORREA MEDINA, J. Deberes del juez de tutela y el cumplimiento de sus decisiones En: BEJARANO GUZMÁN, R., MORENO CRUZ, P. y RODRÍGUEZ MEJÍA, M. (Eds.) *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 377-411.
- FAO. Una nueva perspectiva. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020 [Consultado el 3 de diciembre de 2022]. <https://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020/es>
- MINAMBIENTE. Bosques Territorios de Vida. Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques. Bogotá: MinAmbiente e IDEAM, 2018. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Estrategia-Integral-de-control-a-la-Deforestacion-y-Gestion-de-los-Bosques.pdf>
- PEDRAZA HUERTAS, N. A. Las medidas cautelares en la acción popular para la protección del derecho transgeneracional al medio ambiente “recurso hídrico”. *Derecho y Realidad*. 2014, 24 (II semestre de 2014), p. 217-232.
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Se debe integrar el acceso a la información como un derecho humano en el monitoreo de la deforestación. Clínica Jurídica MASP. [Consultado el 3 de diciembre de 2022]. <https://derecho.uniandes.edu.co/es/monitoreo-de-la-deforestacion-en-colombia>
- VALENZUELA BERNAL, C. Los poderes del juez en el proceso de tutela: una lección para el proceso civil. En BEJARANO GUZMÁN, R., MORENO CRUZ, P. y RODRÍGUEZ MEJÍA, M. (Eds.), *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 19-60.



VII.

**EVIDENCIA Y APLICACIÓN
DE LA LEY: OBTENCIÓN
Y USO DE LA EVIDENCIA
NECESARIA PARA TOMAR
UNA DECISIÓN**



Objetivo general

Identificar y reconocer el concepto de deforestación desde una perspectiva jurídica y judicial.

Objetivos específicos

- 🍃 Reconocer las diferentes definiciones jurídicas de deforestación.
- 🍃 Conocer los aspectos generales relacionados con el daño ambiental.
- 🍃 Comprender la deforestación desde las diferentes jurisdicciones y procedimientos judiciales.



INTRODUCCIÓN⁶⁰⁹

Los riesgos y la incertidumbre son elementos de la realidad importantes en asuntos ambientales, cuya relevancia ha sido reconocida por el derecho y especialmente por la jurisprudencia, los cuales orientan el ejercicio de la función judicial en estas materias. Particularmente en situaciones concretas que pueden implicar un riesgo de daño o deterioro al ambiente, ya sea por la toma de determinadas decisiones (construir una obra, cambiar el uso del suelo en un área de importancia ambiental), o bien por la ausencia de toma de decisiones (omitir limpiar la red de conducción de aguas residuales que da lugar a una inundación y a la contaminación de una corriente hídrica contigua).

En este contexto, debemos señalar que la ciencia es el principal sustento de las decisiones en asuntos ambientales, pero también lo son las condiciones propias de la dinámica de los ecosistemas y su complejidad, dentro de las cuales se resalta la incertidumbre. Podemos mencionar al respecto un claro ejemplo: los denominados “periodos de retorno” de los ríos, quebradas y demás corrientes hídricas determinan el nivel de las crecientes que pueden presentarse cada determinado periodo de tiempo, sin que la definición de tales periodos de retorno pueda considerarse infalible o que

609. Elaborado por Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz, Daniel Eduardo Cardona Soto, Anders Bengsston.

pueda calcularse con absoluta exactitud el nivel de creciente de tales cuerpos de agua.

Una de las fallas habituales que se perciben en los tomadores de decisiones públicas en asuntos ambientales tiene que ver con la ausencia de una indagación suficiente sobre las causas del estado del ambiente. Esta ausencia se busca suplir erradamente asumiendo cierto capricho en el manejo de la evidencia para obviarla o profundizar en ella, según el rigor que en la indagación de causas y razones realicen los responsables de poner en operación la normatividad ambiental. Por ello, resultan relevantes especialmente el principio de precaución, propio y pertinente a la toma de decisiones en asuntos ambientales, así como el principio de prevención, **los cuales se señalaron en el capítulo II de este manual**, y que se verán con mayor detalle a continuación.

A continuación se abordan las características y requisitos para la aplicación de cada principio en la toma de decisiones judiciales en asuntos ambientales, su incidencia frente a la actividad probatoria en materia judicial, y algunos aspectos concretos y prácticos para acudir a cada uno de estos principios cuando se trata de desarrollar la recolección y valoración de pruebas, así como otros asuntos relativos a la carga de la prueba en materia ambiental y los medios y oportunidades para acreditar hechos, daños y otros aspectos que se debaten habitualmente en asuntos ambientales ante los jueces.



1. MANEJO DE RIESGOS E INCERTIDUMBRE

Sobre la manera de agenciar el riesgo y la incertidumbre, la Corte Constitucional ha expresado en Sentencia C-595 de 2010 que “Sobre los principios de cautela y de acción preventiva se sostiene que se discute si dichos principios son diferentes o no. La cautela se califica como el postulado universal de la política y el derecho ambiental dado que la sociedad postindustrial moderna es ante todo una “sociedad del riesgo” por la reducción drástica del espacio vital tradicional que es reemplazado por un conglomerado de mayor complejidad de incertidumbres y de peligros para la salud y el entorno”⁶¹⁰.

El riesgo y la incertidumbre son, entonces, características propias de la materia objeto del derecho ambiental, luego la actuación del operador jurídico, incluido el juez, supone una especial consideración de un hecho innegable: la imposible certidumbre en relación con buena parte de los asuntos ambientales incluso en crecimiento del conocimiento humano sobre el entorno que le rodea, y el peligro que se cierne sobre la salud humana y el entorno en relación con actividades cuyos efectos o causas no pueden ser establecidos de manera absoluta por la ciencia.

Ahora bien, la incertidumbre y el riesgo³ como elementos propios de la gestión del ambiente han dado lugar a la consagración de principios internacionalmente reconocidos con valor jurídico que permiten al operador de la regulación ambiental actuar frente a los dilemas que ellos plantean, y que dotan al juez de criterios y herramientas de interpretación y valoración de la evidencia en asuntos ambientales: los principios de precaución especialmente, así como el principio de prevención⁶¹².

1.1. El principio de precaución

El principio de precaución está vinculado a la falta de pruebas sobre los riesgos que una actividad o una acción puede suponer para el medio ambiente o la salud humana. En resumen, cuando los efectos de una actividad no están claros, según este principio esa incertidumbre debe recaer sobre el promotor o el operador, no sobre los vecinos o el público.

Este principio se recoge en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 como fuente original de la que la ley y la jurisprudencia colombianas han recogido su sentido; específicamente el principio 15 de la Declaración de Río lo consagra así

610. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595/10.

611. Sobre la creciente correlación entre el desarrollo productivo y el incremento del riesgo asociado al mismo, Cfr. BECK. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. 1998.

612. Sobre el valor y jerarquía de los principios de precaución y prevención para la toma de decisiones en materia ambiental Cfr. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia Rad. 2005-04271-01 (37603) (4, noviembre, 2015).

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente⁶¹³.

El principio de precaución se encuentra también referido entre los Principios Generales Ambientales previstos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, específicamente en su numeral 6, según el cual la formulación de las políticas ambientales “tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

En la jurisprudencia constitucional colombiana los principios de prevención y precaución han sido desarrollados de manera conjunta, entendidos como principios de evitación del daño ambiental, los cuales son elementos centrales

y complementarios para asegurar la protección del medio ambiente de manera previa a su afectación⁶¹⁴.

Para la Corte, el principio de precaución permite que una autoridad ambiental pueda proceder a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta (Sentencia C-293 de 2002⁶¹⁵). Incluso las actividades pueden ser suspendidas en aplicación del principio de precaución, aun cuando los daños no se encuentren en etapa de consumación, sino en una fase previa, y en estas circunstancias surge el deber de tomar las medidas de precaución que resulten necesarias, así el nexo causal no haya sido establecido científicamente en su totalidad.

613. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. A/CONF.151/26 (Vol. I). 1992. Principio 15.

614. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

615. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293/02.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la sentencia C-339 de 2002, en la que la Corte para decidir la constitucionalidad sobre el artículo 1, numeral 6, de la Ley 99 de 1993 que recoge el principio de precaución en materia ambiental determinó que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada “la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”⁶¹⁶.

Con respecto al principio de precaución y su diferencia con el principio de prevención, la Corte en concordancia con la doctrina, en la sentencia C-703 de 2010 precisó que el **previo conocimiento** que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución o de cautela, pues en este el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación

o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos⁶¹⁷.

Por otra parte, en la sentencia C-703 de 2010 se precisaron los requisitos de aplicabilidad del principio, los cuales según este fallo son:

- (i) la incertidumbre acerca del riesgo
- (ii) la valoración científica del riesgo
- (iii) la representación de un daño grave o irreversible
- (iv) la proporcionalidad de las decisiones⁶¹⁸

Con respecto a la incertidumbre acerca del riesgo, la Corte precisó que esta se constituye en un factor fundamental en la aplicación del principio de precaución, pues a diferencia de otros principios que están dirigidos a prevenir daños, en esta medida no se tienen datos ciertos o la certeza científica que haga evidente la presunta afectación o la peligrosidad derivada de una actividad; por lo tanto, las medidas que se toman a través de la precaución van dirigidas a mitigar un riesgo potencial⁶¹⁹.

Quiere decir lo anterior que la aplicación del principio de precaución no depende de la existencia de un riesgo actual, sino de uno que puede originarse por la imprevisibilidad o la ausencia de factores alarmantes de riesgos que

616. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-339/02.

617. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

618. Ibid.

619. Ibid.

no pueden ser detectados ni tratados desde el principio de la actividad, sino que surgen después de un tiempo prolongado⁶²⁰.

La valoración científica del riesgo supone que las medidas adoptadas en aplicación del principio de precaución no pueden partir exclusivamente de la incertidumbre, pues de ser así se podría incurrir en conjeturas y supuestos sin ningún tipo de sustento, por lo cual es necesario que se tengan soportes científicos suficientes que contribuyan a la toma de decisiones. La Corte precisó que los soportes científicos deben hacer notables los posibles riesgos potenciales, para evaluar los indicios y con base en ello tomar medidas, teniendo claro que el estado de la técnica no va a permitir cuantificar con exactitud la magnitud del daño potencial⁶²¹.

Nótese que este elemento característico del principio de precaución tiene una especial relevancia en materia probatoria: la aplicación de la precaución no implica partir de la incertidumbre absoluta ni conduce a la toma de decisiones sometidas al libre arbitrio del fallador, sino que implica atribuir a la información científica y técnica existente, precaria o no, un valor indiciario en la actividad probatoria.

En efecto, respecto a estos dos primeros requisitos, la Corte precisó que tienen el objetivo de

conseguir tanta certidumbre como sea posible a través de la recopilación de datos científicos, hasta llegar al límite que sería el punto donde no pueda seguir constatándose con certeza la potencialidad del daño y se haga necesario la aplicación del principio a través de decisiones como el cese o cierre total de la actividad.

Frente a este supuesto debemos decir que la precaución como sustento de la actividad judicial implica un enfoque especial de la cuestión probatoria. La aplicación del principio impone a la autoridad administrativa o judicial el deber de desplegar actividades de indagación de los hechos y probables efectos, hasta donde la ciencia permita evidenciarlos, sin que la falta de certidumbre absoluta pueda excusar la ausencia de decisiones tendientes a mitigar los posibles efectos dañinos de un hecho o conducta sobre el ambiente.

La representación de un daño grave o irreversible

hace referencia a que el fin de la aplicación del principio de precaución es evitar un daño que pueda atentar de manera grave contra bienes jurídicos de gran importancia como la vida, la salud y el medio ambiente que se vean amenazados por ciertas actividades⁶²².

La Corte precisó que el principio ha sido aplicado para la protección de recursos naturales no renovables y renovables. En cuanto a la

620. Ibid.

621. Ibid.

622. Ibid.

protección a los no renovables juega un papel fundamental la irreversibilidad del daño, en razón a que la ausencia de medidas contra estos puede significar la ocurrencia de un daño que no pueda revertirse. Sin embargo, la irreversibilidad también se predica de bienes jurídicos como la salud⁶²³, la cual puede verse gravemente afectada por la realización de una actividad constante, consecuencias que pueden desencadenar en enfermedades incurables o degenerativas, lo cual haría necesario la toma de decisiones así se quebranten otros postulados constitucionales como la libertad económica o de empresa.

La proporcionalidad de las decisiones consiste en que las medidas que se tomen para salvaguardar bienes jurídicos de gran importancia muchas veces afectan la libertad económica o de empresa, pero es la irreversibilidad de los efectos negativos sobre los mismos lo que se busca prevenir y frenar⁶²⁴.

Resulta, entonces, indispensable que las medidas que se vayan a adoptar tengan como base el estudio de proporcionalidad respecto a los

costos económicos, debido a que las mismas deben resultar soportables tanto para los posibles beneficiados como para los destinatarios, y no sean altamente onerosas las consecuencias para los que ven quebrantada su libertad económica⁶²⁵. Esto sin lugar a dudas condiciona también el ejercicio de la actividad probatoria, ya que la proporcionalidad de las medidas a adoptar por una autoridad administrativa o judicial debe soportarse debidamente en los medios probatorios como dictámenes periciales o de expertos, estudios y metodologías científicas probadas y aceptadas que determinen medidas eficaces y proporcionales de contención o mitigación de daños ambientales.

La Corte asegura que se debe hacer un estudio de ponderación entre el desarrollo económico y la protección a bienes superiores como la vida o el medio ambiente, buscando que ambos se desarrollen y protejan simultáneamente, pero en caso de no ser posible una alternativa intermedia, se deberá preferir la decisión que menor costo ambiental implique⁶²⁶.

623. La aplicación del principio de precaución para proteger el derecho a la salud fue reiterada en la sentencia T-1077 de 2012 de la Corte Constitucional.

624. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

625. Ibid.

626. Ibid.



De otra parte, sobre los criterios y requisitos para la aplicación del principio de precaución, la Corte Constitucional, en sentencia C-293 de 2002, manifestó:

Este principio se originó, como lo recuerda la interviniente del Ministerio del Medio Ambiente, en Alemania, en la década de los años 70, con el fin precaver los efectos nocivos a la vida humana, de los productos químicos, cuyos daños sólo pueden ser visibles transcurridos 20 o 30 años. Es decir, que sobre tales efectos, hay dificultad para exigir una certeza científica absoluta.

[...]

Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho⁶²⁷.

Esta misma sentencia aporta, como uno de los elementos de mayor interés, una determinación de los elementos que deben verificarse a efectos de dar aplicación al principio de precaución, a saber:

- (i) Que exista peligro de daño.
- (ii) Que éste sea grave e irreversible.
- (iii) Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta.
- (iv) Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.

- (v) Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias

627. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293/02.

o caprichosas, y que en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución⁶²⁸ (el subrayado es nuestro).

Así mismo, la Corte, en la Sentencia T-204 de 2014 expresó sobre este principio que

Se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de este, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos⁶²⁹.

Nótese que en este fallo, la Corte vincula claramente la aplicación del principio de precaución a la ausencia de un conocimiento científico pleno sobre las consecuencias de la realización de un riesgo.

En este mismo sentido, la Corte en sentencia C-988 de 2004, con ponencia del doctor Humberto Sierra Porto, manifestó que

El principio de precaución supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas. Por el contrario, en los casos que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción⁶³⁰ (el subrayado es nuestro).

La jurisprudencia del Consejo de Estado también desarrolló el fundamento constitucional del principio de precaución en sentencia de 11 de diciembre de 2013⁶³¹, en la que precisó que a pesar de no figurar expresamente en el texto constitucional, el principio de precaución forma

628. Ibid.

629. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204/14.

630. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-988/04.

631. Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 11001-0324-000-2004-00227-01 (11, diciembre, 2013); y CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 25000-23-25-000-2005-00662-03 (AP) (5, noviembre, 2013).



parte esencial de la Constitución ecológica y como tal debe vertebrar las decisiones que adopten en esta materia las autoridades pertenecientes a las distintas ramas del poder público.

Lo anterior, por cuanto al disponer el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia el derecho de todos a gozar de un medio ambiente sano, y proclamar el artículo 80 tanto el principio de desarrollo sostenible como la responsabilidad estatal de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”, el constituyente estableció claros mandatos de protección, control y prevención de la degradación del ambiente que, además de imponer una significativa responsabilidad al Estado en este frente, fundamentan con solidez su rango de principio constitucional⁶³².

En una perspectiva de la actividad probatoria, el Consejo de Estado en la misma sentencia también desarrolló el alcance del principio de precaución con relación a la prueba del daño de una actividad y precisó que si bien no es exigible de las autoridades la prueba absoluta sobre el carácter dañino de una actividad, **sí se debe contar con un principio de prueba sobre el riesgo detectado**, así:

Como cualquier otra decisión del poder público en un Estado de derecho, la aplicación del principio de precaución no puede dar lugar a determinaciones arbitrarias, apresuradas o ligeras; las medidas que se adopten en el marco de aplicación de este principio deben ser razonables y proporcionadas, y contar con un sustento mínimo que impida la adopción de resoluciones caprichosas e injustificadas.

Por esta razón, señala el Consejo de Estado⁶³³, pese a que su aplicación tiene lugar allí donde no existe certeza científica en relación con los riesgos que comporta el desarrollo de una actividad, motivo por el cual no resulta viable exigir seguridad absoluta o pruebas científicas categóricas o concluyentes sobre el daño que se busca evitar, el principio de precaución no exime de la carga de la prueba ni habilita a que se adopten decisiones con base en simples hipótesis, supersticiones, prejuicios o conjeturas.

La razonabilidad y proporcionalidad de la medida depende, básicamente, de que exista **un principio de prueba** que haga verosímil el riesgo detectado y ofrezca una base mínima suficiente para fundamentar racionalmente una medida restrictiva de las libertades individuales⁶³⁴.

632. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 11001-0324-000-2004-00227-01.

633. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto Radicación 85001-23-33-000-2014-00218 (5, febrero, 2015).

634. Cfr. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. n.º 11001-0324-000-2004-00227-01 (11, diciembre, 2013). Op. cit.; y CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. n.º 25000-23-25-000-2005-00662-03 (AP) (5, noviembre, 2013). Op. cit.

Asimismo, en tal oportunidad, la corporación precisó las condiciones de procedibilidad del principio con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber: i. incertidumbre científica acerca del riesgo; ii. evaluación científica del riesgo; iii. identificación del riesgo grave e irreversible, iv. proporcionalidad de las medidas.

Y en aras de revisar su constitucionalidad, la Corte Constitucional colombiana ha validado este principio, sujetándolo a los siguientes límites:

- Que exista peligro de daño;
- Que este sea grave e irreversible;
- Que exista un principio de certeza científica, así esta no sea absoluta;
- Que la decisión adoptada por la autoridad esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente;
- Que el acto en el que se adopte la decisión sea motivado⁶³⁵.

En el escenario de la aplicación de medidas cautelares en virtud del principio de precaución, el Consejo de Estado precisó en auto de 5 de febrero de 2015 que hay unos requisitos mínimos:

- (i) Contar con un mínimo de evidencias que permitan acreditar de manera objetiva

y razonable que se está en presencia de un peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso.

- (i) Resultar adecuadas para impedir que dicha afectación se concrete.
- (iii) Tener una motivación completa, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada⁶³⁶.

Un aspecto fundamental a tener en cuenta es el carácter excepcional y motivado en la aplicación del principio de precaución, a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, lo que excluye su aplicación directa sin indagación de un mínimo principio de certidumbre o información disponible, así como la proporcionalidad y razonabilidad en su utilización, lo que proscribe de tajo la arbitrariedad; estos atributos permiten señalar además que la aplicación del principio de precaución de ninguna manera supone prescindir de la actividad probatoria, sino que una vez desplegada, en caso de advertir vacíos o ausencia de certezas sobre determinados aspectos asociados a posibles daños al ambiente, la autoridad administrativa o judicial debe hacer uso de sus facultades e impartir las órdenes conducentes a mitigar o evitar los daños o su extensión.

635. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293/02.

636. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto Radicación 85001-23-33-000-2014-00218 (5, febrero, 2015).

En efecto, el carácter excepcional del principio de precaución ha sido reiterado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha precisado que cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho⁶³⁷.

Como se indicó al referirnos a este fallo en concreto, la Corte precisó que el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser **excepcional y motivado** y puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto permite que “la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga”⁶³⁸.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional reiteró en el auto A-073 de 2014 lo dicho por la corporación en la sentencia C- 339 de 2002 en

relación con la protección de las zonas excluidas de minería establecidas en el artículo 34 de la Ley 695 de 2001, oportunidad en la que precisó que “el principio de precaución tiene un **carácter excepcional** frente a la regla general según la cual las políticas ambientales deben estar fundadas en los resultados del proceso de investigación científica”⁶³⁹. En esa misma oportunidad, la Corte agregó que el principio de precaución solo puede ser aplicado de **manera excepcional y motivada**, a través de acto administrativo expedido por la autoridad ambiental (susceptible de ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo), así como los requisitos de aplicación mencionados en la sentencia C-339 de 2002.

La delimitación del carácter excepcional del principio de precaución, también ha sido reiterado en la sentencia T-299 de 2008, cuando se precisó que “el principio de precaución es actualmente una herramienta hermenéutica de gran valor para determinar la necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas ante daños potenciales al medio ambiente y la salud pública. [...] Sin embargo, debe tenerse presente que se trata de un enfoque excepcional y alternativo frente al principio de certeza científica”⁶⁴⁰.

637. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-293/02.

638. Ibid.; reiterado en COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

639. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto A-073/14.

640. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-299/08.





En la Sentencia T-1002 de 2010⁶⁴¹, la Corte decidió sobre la situación de vulnerabilidad estructural y de vulnerabilidad del edificio Hernando Morales Molina en amenaza de la vida, la integridad personal y las condiciones dignas de trabajo de los funcionarios y usuarios que trabajan y visitan la edificación. En ese caso, la Corte reiteró de manera inequívoca que el principio de precaución es de carácter **excepcional**, “por la sencilla razón de que su amplia aplicación generaría una paranoia generalizada”⁶⁴², y en ese sentido, consideró que la información sobre el riesgo de daño ambiental presentados en el peritaje que no dan cuenta de amenaza alguna, así como las medidas encaminadas a mitigarlo, excluyen la aplicación del principio.

Esta conclusión resultaba a todas luces fundamental; la certidumbre científica y técnica sobre la ausencia de amenaza alguna sobre el ambiente hace inaplicable el principio de precaución, en cuyo caso será el principio de

prevención, que abordaremos a continuación, el que motive las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales respectivas.

Así pues resulta claro que el principio de precaución no precisa de la existencia de plena certidumbre científica sobre la posibilidad de que la realización de un riesgo conlleve indefectiblemente un daño, ya que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar la posibilidad de que puede producirse el daño, para que la intervención administrativa cautelar pueda ser realizada, a fin de evitar la producción o extensión del daño probable: así las cosas, resulta importante para todo operador jurídico tener presente que su aplicación resulta sujeta a la ausencia de certidumbre, por lo que siempre contará la autoridad administrativa o judicial con el sustento para adoptar las medidas que resulten conducentes y eficientes para evitar, contener o mitigar el daño respectivo⁶⁴³.

641. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1002/10.

642. Ibid.

643. Cfr. SUNSTEIN. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, 2005, sobre la necesidad de revisar el sentido del principio de precaución como instrumento para gestionar el temor y la incertidumbre, Y BRICEÑO CHAVES. *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*. 2017, sobre su utilidad como postulado del derecho administrativo ambiental en relación con la gestión del riesgo y particularmente en la toma de decisiones que excluyan la responsabilidad del Estado por su adopción.

Algunos ejemplos internacionales

Según el Tribunal de Justicia de la UE, “el principio de precaución se puede definir como un principio general del Derecho comunitario que obliga a las autoridades competentes a adoptar las medidas adecuadas para prevenir riesgos potenciales específicos para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, dando prioridad a los requisitos relacionados con la protección de dichos intereses sobre los intereses económicos”⁶⁴⁴.

En otra sentencia relativa a la transmisibilidad de la encefalopatía espongiforme bovina, o enfermedad de las vacas locas, a los seres humanos, sentencias de los casos T-74/00 y otros⁶⁴⁵ y C-157/96⁶⁴⁶, el Tribunal especificó que el principio de precaución también se aplica a la protección de la salud humana.

1.2. El principio de prevención

El principio de prevención emerge en el derecho internacional del medio ambiente como un estándar de gestión adecuada de impacto y efectos ciertos de actividades humanas sobre el entorno; y también como estrategia para mitigar y evitar la realización de riesgos cuya concreción y especialmente sus efectos se evidencian como ciertos a la luz de la información técnica y científica disponible.

Este principio parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, y actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño.

La prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden

adoptarse medidas para neutralizarlo, por ende, se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente⁶⁴⁷.

El fundamento principal del principio de prevención se encuentra en la Declaración de Río de Janeiro, suscrita en la Cumbre sobre la Tierra de 1992, en el principio 17: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”⁶⁴⁸.

644. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia caso T-74/00 y otros (Artegoda y otros contra Comisión). (26, noviembre, 2002). Párr. 184.

645. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia caso C-157/96 (La Reina contra el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). (5, mayo, 1998). Párr. 63-64.

646. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia caso C-180/96 (Reino Unido contra la Comisión) (5, mayo, 1998). Párr. 99-100.

647. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204/14.

648. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 17.

Este principio, que implica que la acción de las autoridades y de los particulares en relación con el ambiente debe estar determinada por la información científica existente y especialmente por la evaluación de impactos ambientales, es reiterada en la legislación colombiana en el artículo 1 de la Ley 99, según el cual, los estudios de impacto ambiental “serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”.

Esto nos lleva a precisar un primer criterio de valoración de evidencia en asuntos ambientales: el juez debe cuestionarse si un determinado proyecto, obra o actividad está sujeto a la obtención de licencia ambiental, o a la consecución de un permiso, concesión o autorización de carácter ambiental, a fin de establecer si para el mismo se requiere la elaboración y aprobación de algún instrumento de evaluación de efectos ambientales y planificación del manejo de los mismos.

La existencia o no de instrumentos de evaluación de efectos o impactos ambientales y de planificación del manejo de los mismos, puede permitir al juez establecer, contrastando el contenido de dichos instrumentos, si el riesgo y la incertidumbre fueron gestionados adecuadamente. Por ejemplo, en un proyecto sometido a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, los impactos sobre el componente biótico, en el que se consideran los recursos

forestales, deben contar con medidas de manejo previstas y aprobadas por la autoridad ambiental que de no haberse implementado, pueden permitir al juez establecer si hubo una omisión o negligencia de parte del titular del proyecto que le haga responsable por ello y por los daños derivados de su omisión.

Por el contrario, si una actividad no requiere estudios de impacto o estudio ambiental y de planes de manejo de tales impactos, o estos fueron omitidos porque se trata de una actividad ilegal (no permitida como puede ser la tala de árboles en un Parque Nacional Natural), además de la propia ilicitud de la conducta, los efectos negativos y por ende el daño deben ser establecidos usando metodologías e instrumentos de valoración e identificación de daños ambientales a los que se hace referencia más adelante.

Pero, el instrumento de manejo ambiental de la actividad respectiva no necesariamente permite establecer los efectos de una determinada actividad sobre un ecosistema o elemento natural, también lo es, en el caso de áreas de especial importancia ecológica, el instrumento de planificación del manejo del área respectiva, conocido habitualmente como plan de manejo, que determina a partir de un diagnóstico las medidas requeridas para lograr los objetivos de conservación o mantenimiento de servicios ambientales de un área determinada.

El principio de prevención supone entonces la búsqueda de certidumbre, por lo que corresponde al ideal en el ejercicio de la actividad probatoria. Un ejemplo de ello son las medidas de manejo previstas en el marco de una licencia ambiental para la construcción de una carretera nacional en la que se requiera talar determinadas porciones del bosque natural, que además de ser compensadas, deben ser adecuadamente gestionadas, implementando las medidas de manejo que impidan consecuencias dañinas sobre el ambiente, como podría ser la tala de especies sometidas a veda, esto es prohibición de aprovechamiento forestal. En este caso, podría darse la circunstancia de que el titular de la licencia haga caso omiso de las medidas de manejo del componente biótico del plan de manejo ambiental y por ello termine talando, sin control, especies vedadas y por ende produciendo un daño irreparable sobre poblaciones forestales únicas y en situación de amenaza. Si la autoridad ambiental impone una sanción al infractor, e incluso da traslado a la Fiscalía para que esta proceda en el marco de sus competencias, resulta fundamental establecer cuáles eran esas medidas de manejo que le habían sido impuestas al titular de la licencia como parte de la elaboración del estudio de impacto ambiental, cuya deficiencia provoca las consecuencias negativas.

En este caso el estudio de impacto ambiental (EIA) cobra un valor probatorio fundamental porque en él ya se han previsto y establecido los efectos

negativos sobre el ambiente de la tala indiscriminada de árboles sin considerar la identificación de las especies que pueden ser aprovechadas, y el manejo de las vedadas, por ende, a partir de la certidumbre sobre esos efectos dañinos. El juez puede adoptar en el marco de la acción penal, civil (si el propietario del predio afectado por ejemplo entabla una acción ordinaria de responsabilidad por daños) o constitucional (acción popular), las medidas tendientes a evitar la extensión o consolidación de los daños ambientales haciendo uso de lo que el plan de contingencia dispuesto en el estudio de impacto ambiental haya previsto. Como se observa en este caso, el juez resuelve en el marco de la certidumbre sobre los efectos negativos que la realización del riesgo produce en el ambiente, y actúa en consecuencia, es decir, en atención a los que el EIA dispuso al respecto con sustento técnico y científico.

La Corte Constitucional en la sentencia T-080 de 2015 definió el principio de prevención como aquel que busca “que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones, requiriendo por ello de acciones y medidas –regulatorias, administrativas o de otro tipo– que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”⁶⁴⁹.

649. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-080/15.



En la sentencia T-733 de 2017⁶⁵⁰, la Corte precisó de manera general su supuesto de aplicación y sus elementos, basándose en declaraciones internacionales como la de Estocolmo de 1972, la Carta mundial de la naturaleza de 1982, y la declaración de Río de 1992. Estableció que el principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente y, como consecuencia de ello, permite exigir a la autoridad competente la adopción de medidas que eviten el acaecimiento del daño. Respecto a sus elementos, la Corte precisó que el principio cuenta con dos elementos claves: en primer lugar, el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental⁶⁵¹, y en segundo lugar, la implementación anticipada de medidas de prevención para mitigar los daños, las cuales pueden ser, entre otras, mecanismos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones.

Respecto a las medidas de prevención de daños ambientales como elementos del principio de prevención, en la sentencia C-703 de 2010 se explica que tales medidas surgen de la necesidad de dotar a las autoridades ambientales de las facultades de policía suficientes para evitar la ocurrencia de daños al medio ambiente⁶⁵². Preciso que frente a las consecuencias que un determinado proyecto, obra o actividad pueda generar para el medio ambiente, las autoridades competentes deben poder contar con la facultad de adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas. Esta facultad se sostiene en la aplicación del principio de prevención, que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas cuyo presupuesto, a su vez, es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente⁶⁵³.

650. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-733/17.

651. Reiterado en COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-166/15.

652. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-703/10.

653. Ibid.

1.3. ¿Es legítimo aplicar el principio de precaución en materia penal?

En materia penal, la teoría de la imputación objetiva constituye una verdadera doctrina de la conducta típica⁶⁵⁴. Uno de los elementos de esta teoría es precisamente el consistente en la creación de un riesgo jurídicamente desaprobado. ¿Por qué desaprobado? Porque vivimos en una sociedad de riesgo y cualquier tipo de contacto social puede ser generador de una situación riesgosa. Adicionalmente, los avances de la ciencia y la tecnología han generado una mayor calidad de vida de la población, pero también han aumentado el número de situaciones generadoras de riesgo.

En nuestra sociedad, resulta imposible pensar en la eliminación absoluta de las situaciones que podrían ser generadoras de riesgo, a menos que regresáramos a las etapas más primitivas de desarrollo de la humanidad. Es por esto que se debe procurar mantener los riesgos dentro de ciertos límites, especialmente reglamentando las actividades peligrosas para que los riesgos inherentes se limiten o reduzcan a lo ‘socialmente

adecuado’ –por necesidad, utilidad, inevitabilidad o costumbre– y, de esa manera, determinar cuál es el riesgo permitido⁶⁵⁵.

Esto es lo que explica que los delitos ambientales contengan remisiones a normatividad o a decisiones administrativas “con incumplimiento de la normatividad existente” o “sin permiso de autoridad competente”. En este sentido, la salud humana y el medio ambiente pueden sufrir un menoscabo legítimo cuando las actividades permitidas, ejercidas dentro de parámetros determinados –legislativa o administrativamente– materializan riesgos avalados. En otras palabras, “quien se mantiene dentro del ámbito del riesgo permitido no es responsable de las lesiones derivadas para terceros en su actividad”⁶⁵⁶.

Dicho lo anterior, uno podría, *prima facie*, encontrar en esas remisiones normativas o decisiones administrativas una manifestación del principio de precaución o de prevención en materia penal: en efecto, en virtud de estos principios se podría negar la concesión de una licencia o permiso.

654. “La conducta que interesa al derecho penal no es entonces una simple acción naturalística, sino una conducta que, por no cumplir las expectativas generadas por las relaciones sociales, defrauda a la sociedad; solo quien con respecto a determinada situación es garante (en cuanto de él se espera socialmente un determinado comportamiento) actúa en sentido jurídico-penal, por manera que la labor fundamental del derecho penal es la individualización de quien, por haber faltado a su posición de garante, lesionó los intereses sociales. [...] Ahora bien, en un derecho penal edificado sobre una concepción social y dinámica de los bienes jurídicos, en donde lo que interesa realmente son las expectativas de comportamiento que de cada persona se poseen y las eventuales defraudaciones que a esas expectativas se produzcan, pierde importancia la distinción entre la tipicidad y la antijuridicidad (en su aspecto positivo) como elementos independientes de la teoría del delito, puesto que la simple adecuación formal de una conducta a la descripción de una norma penal (tipicidad) no tiene relevancia alguna si la respectiva conducta no ha atentado contra las relaciones sociales”. REYES ALVARADO. Imputación objetiva. 2005, p. 67.

655. Cfr. REYES ALVARADO. *Ibid.*, p. 95-96; JAKOBS, p. 118.

656. PIÑA ROCHEFORT. Rol social y sistema de imputación. Una aproximación sociológica a la función del derecho penal. 2005, p. 394.



Ahora bien, no podemos desconocer que en materia penal ambiental, algunas de las conductas se presentan bajo la técnica de *delitos de peligro*⁶⁵⁷. A pesar de que en los delitos de peligro abstracto estamos ante conductas que se han considerado peligrosas *per se*, esa presunción de peligro admite prueba en contrario. En efecto, se trata tan solo de un ‘indicio de la antijuridicidad’, pero no prejuzga necesariamente la existencia de la antijuridicidad material. En otras palabras, en cada caso habrá de establecerse el riesgo que determinado comportamiento representa para el bien jurídico, dadas sus circunstancias particulares⁶⁵⁸.

Estas consideraciones llevan a concluir que en materia penal no sea posible legitimar la imposición de una sanción penal a partir del principio de precaución –así se haya negado la concesión de un permiso o licencia en virtud de este principio⁶⁵⁹. En cada caso se deberá acreditar que la conducta investigada ha puesto al menos en peligro el medio ambiente o los recursos naturales.

657. Al respecto, expone la doctrina que según “el objeto de la acción del tipo deba ser dañado o solo puesto en peligro en su integridad, se distingue entre delitos de lesión y de peligro. En los delitos de lesión, que constituyen la mayor parte de los tipos, el objeto de la acción ha de ser realmente dañado para que haya un hecho consumado: así sucede en los delitos de homicidio, en los delitos de lesiones, en los daños, etc. En cambio, en los delitos de peligro el hecho solo supone una amenaza más o menos intensa para el objeto de la acción. Entre los mismos la división más importante es la de delitos de peligro concreto y abstracto.

En los delitos de peligro concreto la realización del tipo presupone que el objeto de la acción se haya encontrado realmente en peligro en el caso individual, o sea que, si no se produce el resultado, sea solo por casualidad... En cambio, en los delitos de peligro abstracto, la peligrosidad típica de la acción es motivo para su penalización, sin que en el caso concreto se haga depender la punibilidad de la producción real de un peligro”. ROXIN. Derecho penal. Parte General. Tomo I. 2008. p. 335-336.

658. Cfr. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia SP 2649. Radicación 36337. (5, marzo, 2014).

659. Retomando las palabras de Schroeder, citado por Feijoo, el principio de precaución “busca impedir la generación de daños graves para el medio ambiente y la salud de las personas, animales y plantas, que amenazan no de forma inmediata, sino a largo plazo y, además, no con seguridad, sino que se trata únicamente de una amenaza potencial. Para ello quiere este principio prohibir acciones cuyo nexos causal en relación con daños futuros aun no es comprobable científicamente” FEIJOO SÁNCHEZ. Normativización del derecho penal y realidad social. 2007. p. 213.

Forero Ramírez expone que si el principio de prevención en materia ambiental “parte de la base de la existencia de la certeza de un riesgo, mientras el de precaución se encuentra en los terrenos de la incertidumbre científica, podría considerarse exagerado que el Derecho en general y el Derecho penal en especial quisieran reprimir conductas sobre las que no se tiene certeza acerca de si producirán efectivamente un resultado lesivo o no” FORERO RAMÍREZ. Principio de precaución. Estudio aproximativo de su ingreso al Derecho penal. 2018. p. 241-242.

1.4. ¿Cuándo y cómo usar los principios de precaución y prevención en la actividad probatoria?

La siguiente tabla presenta algunas recomendaciones para la aplicación de los principios de precaución y prevención en la actividad probatoria dependiendo del tipo de acción o medio de control empleado ante la jurisdicción.



Tabla 7.1. Uso de los principios de precaución y prevención en la actividad probatoria según tipo de acción o medio de control judicial

Acciones constitucionales		Medios de control contencioso administrativos		
Acción de tutela	Acción popular	Nulidad simple	Nulidad y restablecimiento del derecho	Reparación directa y acción de grupo
Para decretar medidas provisionales (precaución o prevención)	Para decretar medidas cautelares (precaución o prevención)	Para decretar medidas cautelares (precaución o prevención)	Para decretar medidas cautelares (precaución o prevención)	Para decretar medidas cautelares (precaución o prevención)
Para impartir las órdenes destinadas a proteger el derecho (precaución o prevención)	Para determinar las órdenes en el fallo (precaución o prevención)	No aplican para fallar: Se debate legalidad del acto administrativo	Para determinar los elementos del daño: no aplican, debe indagarse sobre la responsabilidad y emplear metodologías de estimación y tasación (excepción: responsabilidad por actividades riesgosas o peligrosas)	Para determinar los elementos del daño: no aplican, debe indagarse sobre la responsabilidad y emplear metodologías de estimación y tasación (excepción: responsabilidad por actividades riesgosas o peligrosas)

Fuente: elaboración propia.

2. CARGA DE LA PRUEBA

2.1. Introducción – Marco conceptual

Se debe señalar que la doctrina especializada⁶⁶⁰ en derecho probatorio enseña que la ideología liberal es la que inspiró la redacción del artículo 177 del ya derogado Código de Procedimiento Civil que consagró la regla *onus probandi incumbit actoris* bajo la siguiente redacción: “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”⁶⁶¹. En otras palabras, desde esa ideología, es la parte interesada quien debe acreditar los hechos en los que sustenta, ya sea, sus pretensiones o sus excepciones o defensas. Es por esto que se considera que esta ideología liberal tiene unos efectos en materia procesal: promueve el egoísmo y la astucia en beneficio de cada parte, ya que, claramente, la parte solamente estará interesada, no en llegar a la verdad, sino en presentar solo aquello que es útil a su teoría del caso.

Ahora bien, en los procesos judiciales donde se discuten asuntos ambientales, normalmente se requieren elementos técnico-científicos que permitan determinar si existió o no algún perjuicio frente al medio ambiente. Este tipo de análisis conlleva, normalmente, altos costos económicos, requiere conocimientos especiales que podrían dificultar, en algún momento, el

acceso a la administración de justicia, con las consiguientes consecuencias negativas en materia ambiental. Es por esto que en materia ambiental se han discutido mecanismos que permitan contrarrestar aquella asimetría procesal. En relación con la carga de la prueba surgen los conceptos carga dinámica de la prueba e inversión de la carga de la prueba.

En relación con el concepto de *carga de la prueba*, se señalan dos aspectos. En primer lugar, puede entenderse como una regla procesal dirigida al juez que le indica cómo fallar un determinado proceso cuando en el curso de este no se han acreditado o demostrado de manera suficiente los hechos que son objeto del litigio. En segundo lugar, se trata de un mandato a las partes que determina qué hechos corresponde probar a cada uno y las consecuencias negativas de su incumplimiento. En virtud de las reglas de carga de la prueba, surgen entonces los siguientes principios:

- (i) Al demandante o actor le corresponde probar los hechos en los que se sustenta su acción, demanda o pretensión.
- (ii) Al demandado u opositor, cuando presenta excepciones, se convierte en actor y le corresponde probar los hechos en que sustenta esas excepciones o esa defensa.

660. PARRA QUIJANO. Manual de derecho probatorio. 2014. p. 228 y ss.

661. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1400 (6, agosto, 1970). Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil, art. 177.

- (iii) Si el actor no prueba los hechos en los que se sustenta su demanda, se deberá absolver al demandado.
- (iv) Incumbe la prueba al que afirma, no al que niega.

Estos principios implican que cuando se aplica la regla general de la carga de la prueba, estamos ante un régimen probatorio de carácter dispositivo, con lo cual se niega al Juez la posibilidad de intervenir de manera oficiosa en la práctica de pruebas debido a que se podría romper el equilibrio procesal privatista, liberal.

Debido a lo rígidas que son las reglas de carga de la prueba, se empieza a dar paso a su flexibilización, pretendiendo dar lugar a una mayor equidad y objetividad en las decisiones. Es así como se pretende atribuir el deber de probar según las circunstancias del caso en concreto y su situación procesal, generándole la carga de probar a quien esté en una situación más favorable, por ejemplo, por haber tenido intervención en los hechos, por tener en su poder los medios de prueba, por su mayor capacidad, por circunstancias técnicas. Esto es lo que se conoce en la doctrina como *carga dinámica de la prueba*, también conocida como teoría de la solidaridad o de colaboración efectiva de las partes.

No se trata de una regla general ni absoluta, sino que debe ser aplicada solo cuando el juez advierta que, por las circunstancias del caso, existen dificultades probatorias que ameriten esa flexibilización. A manera de ejemplo, podemos señalar que la carga dinámica de la prueba encuentra consagración legal en el inciso segundo del artículo 167 del Código General del Proceso.

En cuanto a la inversión de la carga de la prueba, consiste, básicamente, en presunciones que hace la ley en el ordenamiento jurídico que permiten suponer una cosa como cierta, sin que esté probada. En consecuencia, se excluye al interesado de probar el hecho que se presume y se asigna a la contraparte el deber de destruir o desvirtuar la situación presumida.

2.2. Código General del Proceso

Se agruparán los aspectos probatorios en materia ambiental en los componentes civiles y administrativos, teniendo como norte el Código General del Proceso (CGP). Esto obedece a varias razones: en primer lugar, la Ley 1333 de 2009 o Ley Sancionatoria Ambiental no dispuso reglas específicas en materia probatoria y, en consecuencia, en esos aspectos rige es el CGP; en segundo lugar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remite al Código de Procedimiento Civil, hoy reemplazado por el Código General del Proceso⁶⁶².

662. Cfr. ROJAS SUÁREZ. Adaptación de la ley sancionatoria ambiental al nuevo derecho probatorio introducido por el Código General del Proceso. En GARCÍA PACHÓN y AMAYA NAVAS (Eds.) Derecho procesal ambiental. 2014, p. 262.

En materia civil, aplican de manera general las reglas relativas a la carga de la prueba previstas en los artículos 167 y 170 del Código General del Proceso, por ende, es a las partes a quienes corresponde probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Sin embargo, y a la luz del inciso segundo del artículo 167 enunciado, excepcionalmente el juez puede distribuir la carga de la prueba de acuerdo con las particularidades del proceso; considerando especialmente la condición favorable que alguna de ellas tenga para acceder y aportar la prueba respectiva. Ejemplo son el caso enunciado en el acápite referente al principio de prevención, el titular de una licencia ambiental o la autoridad ambiental que tiene en su poder el EIA de un proyecto determinado.

Es igualmente importante tener en consideración que el deber del juez conforme al artículo 170 del mismo CGP, es aproximarse a la verdad. Luego deberá desplegar la actividad probatoria con miras a llegar hasta donde resulte posible, a un nivel de certidumbre sobre los supuestos de hecho que puedan debatirse especialmente en materia ambiental. El juez podrá valorar como indicios los elementos probatorios recaudados cuando el acervo probatorio particularmente derivado de estudios, documentos y dictámenes no permita establecer con absoluta certidumbre los efectos de la realización de un riesgo; y valor indiciario que le permitirá al juez adoptar las medidas cautelares que considere, por ejemplo para evitar la extensión de un daño patrimonial

causado a un particular y derivado de un daño ambiental sobre cuya existencia y reparación verse el proceso respectivo.

2.3. La necesaria distinción de los efectos de la presunción de culpa o dolo en materia sancionatoria ambiental en sede administrativa y en sede judicial

Uno de los aspectos que más dificultades comporta el trámite y solución de procesos judiciales que giren en torno a conductas que hayan sido objeto de agotamiento de las facultades sancionatorias ambientales previstas en la Ley 1333 de 2009 por una autoridad ambiental es el de los efectos de la presunción de culpa o dolo establecida en dicha ley, que contiene el régimen administrativo sancionatorio ambiental.

En materia sancionatoria administrativa ambiental debemos tener en cuenta que existen diversas oportunidades para la actividad probatoria y con finalidades específicas; y en dichos procesos la carga de la prueba es de la autoridad ambiental salvo el aspecto subjetivo, en el que opera una presunción de culpa o dolo una vez formulados los cargos, sin que ello implique el desconocimiento de las garantías procesales que deben ser reconocidas también en sede administrativa cuando se trata de procedimientos de naturaleza sancionatorio, por ende la contradicción de la prueba y el derecho a la defensa son inescindibles en la actividad probatoria en materia sancionatoria ambiental.

El hecho de que se trate de una presunción del elemento subjetivo de la responsabilidad administrativa, esto es, la culpa o el dolo, no supone de ninguna manera que estemos en presencia de un régimen de responsabilidad objetiva, en el que se prescindiera de la culpabilidad como elemento de la responsabilidad, sino que corre por cuenta del presunto infractor desvirtuar la presunción de culpa o dolo acreditando con cualquier medio probatorio que dichos elementos subjetivos no existieron en su conducta.

Un error habitual en muchos procedimientos administrativos sancionatorios ambientales es que las autoridades confunden la presunción de culpa o dolo con una inexistente presunción del nexo causal, es decir, presumen no solo la culpa o el dolo sino además el nexo causal como elemento de la responsabilidad. Podemos enunciar a manera de ejemplo el caso en el que una quebrada que discurre contigua a un predio determinado resulta contaminada con sólidos o líquidos sin el respectivo permiso de vertimientos, pero la autoridad ambiental no ha logrado establecer cuál de los predios riberaños es el que dispone de forma ilícita las sustancias contaminantes respectivas, en cuyo caso, atribuye a todos la responsabilidad sancionatoria ambiental presumiendo la acción de contaminar la quebrada cuando su actuación debió estar encaminada a determinar cuál de los predios riberaños realiza las descargas contaminantes para de esta forma, atribuir la responsabilidad por dichos vertimientos a título de culpa o dolo

presuntos, pero estableciendo con base en las evidencias quien fue el sujeto infractor.

Es relevante señalar que el resultado de la instrucción o investigación que adelanta la autoridad ambiental en el marco de las actuaciones propias de un proceso sancionatorio ambiental, se consigna en un concepto o informe técnico, en el que se da cuenta de las pruebas y evidencias recaudadas: ensayos de laboratorio, fotografías, testimonios, videos, muestreos, etc. Pero no es el informe o concepto técnico en sí mismo el medio de prueba, sino que recoge las evidencias resultantes de la actividad instructiva de la autoridad ambiental, a fin de evaluar y valorar dichas evidencias desde una perspectiva técnica, para establecer la posible comisión de una infracción ambiental. En este sentido, incluso en sede judicial el informe o concepto técnico de una autoridad ambiental debe ser valorado como tal, y no como prueba de los elementos de la responsabilidad que pudiera debatirse ante una autoridad judicial.

Ahora bien, en sede judicial, la atribución de responsabilidad por daño ambiental no está sujeta a la aplicación de la presunción de culpa o dolo, ya que está reservada para los procedimientos administrativos sancionatorios ambientales por la Ley 1333 de 2009, y no como una regla general o principio de la asignación de responsabilidades por el daño al ambiente, por ende, deben probarse y verificarse todos los elementos de la responsabilidad de acuerdo al ámbito de que se trate (civil, administrativo,

penal, constitucional). Hay una excepción, y son los regímenes de responsabilidad objetiva en los que se prescinde del elemento subjetivo para asignar la responsabilidad con los elementos restantes, es decir, el nexo causal entre la acción u omisión de un individuo y la consecuencia dañina derivada de dicha acción u omisión.

Uno de los regímenes de responsabilidad objetiva más habituales en materia ambiental, dada la naturaleza de muchas actividades que ocasionan daños al ambiente, es el de las actividades peligrosas (transportar o almacenar sustancias peligrosas, hidrocarburos o sus derivados, residuos peligrosos, etc.). En estos casos, es la teoría del riesgo excepcional la fuente de la responsabilidad objetiva: la realización de este tipo de actividades pone a otras personas o a la colectividad en general en un riesgo excepcional que no están obligados a soportar, de allí que la atribución de responsabilidad por los daños que produzca la realización del riesgo es automática, sin consideración alguna del nivel de diligencia o cualquier otra circunstancia que excluya la culpa o el dolo de la acción u omisión del sujeto que causa el daño.

Buena parte de las conductas que podrían generar un daño al medio ambiente responden

efectivamente al concepto de actividad peligrosa; por ende, si se prueba que se trató de una actividad peligrosa de conformidad con el Código Civil, la única defensa del sujeto a quien se atribuye la responsabilidad será romper el nexo causal, para lo cual debe probar tal rompimiento (por ejemplo, por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, hecho de un tercero, etc.).

2.4. Jurisdicción penal

Los fines del proceso penal y su estructura –en especial la probatoria– son los que nos permitirán definir si dicho proceso es o no respetuoso de los estándares de un Estado social y democrático de derecho⁶⁶³.

En materia penal, es universalmente aceptada la validez del principio de la presunción de inocencia que encuentra su consagración en múltiples instrumentos⁶⁶⁴; en consecuencia del contenido de este principio:

- Es al órgano de persecución penal al que le corresponde presentar la evidencia suficiente que permita destruir esa presunción a partir de la acreditación de cada uno de los elementos del delito y de la responsabilidad⁶⁶⁵.
- Toda duda favorece al procesado.

663. Cfr. URBANO MARTÍNEZ. La nueva estructura probatoria del proceso penal. 2011, p. 114.

664. Cfr. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789), Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Constitución Política de Colombia (1991), Código de Procedimiento Penal (2004).

665. Solo así se garantizará el axioma consagrado en el artículo 381 del Código de Procedimiento Penal que estipula que para “condenar se requiere el conocimiento más allá de toda duda, acerca del delito y de la responsabilidad penal del acusado, fundado en las pruebas debatidas en el juicio”.

Se prohíbe al juez penal decretar pruebas de oficio⁶⁶⁶.

Se prohíbe la inversión de la carga de la prueba a partir de presunciones.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos lo siguiente: ¿Es posible considerar la carga dinámica de la prueba en el proceso penal? Al respecto debemos señalar que en el sistema con tendencia acusatoria, adoptado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 y desarrollado por la Ley 906 de 2004, no rige el principio de investigación integral; en consecuencia, la FGN plantea su teoría del caso y lo acredita probatoriamente. Esta particularidad lleva a que la defensa deba participar activamente para controvertir esa teoría del caso.

Es por eso que la *carga dinámica* resulta aplicable si la FGN cumple con la carga de acreditar la existencia del delito y la participación del procesado y así lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia⁶⁶⁷.

Por otro lado, en virtud del principio de *libertad probatoria*, los elementos de la responsabilidad pueden ser acreditados por cualquier medio probatorio que no sea violatorio de las garantías fundamentales. En todo caso, la discusión que en algún momento se planteó fue la admisibilidad del *indicio* como medio probatorio en materia penal, especialmente porque no se encuentra desarrollado en la Ley 906 de 2004. Al respecto, la prueba indiciaria en el Sistema Penal Oral Acusatorio, implementado mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 y desarrollado por la Ley 906 de 2004, es plenamente admitida. Así lo ha reconocido, en múltiples oportunidades, la Corte Suprema de Justicia en sede de Casación⁶⁶⁸.

Como se vislumbra, la prueba indiciaria no se encuentra proscrita en la dinámica probatoria del sistema acusatorio sino que, por el contrario, el juez debe escrutar juiciosamente las pruebas, ser discípulo de los hechos que estas demuestran y escudriñarlos para que estos le indiquen el camino a seguir.

666. Así está dispuesto en el artículo 361 del Código de Procedimiento Penal. Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C-396 de 2007 consideró que esa prohibición solo era aplicable para el juez de conocimiento ya que "los jueces de control de garantías sí pueden decretar y practicar pruebas de oficio en casos en los que sea indispensable para garantizar la eficacia de los derechos que son objeto de control judicial". COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-396/07.

667. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Proceso 33660 (25, mayo, 2011).

668. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Exp. 29565 (10, agosto, 2010); Sentencia Exp. 10696. (18, julio, 2002); Sentencia Exp. 24469. (02, septiembre, 2008).



Esto es aún más claro cuando se trata de la prueba del dolo. Al respecto, la doctrina especializada, de manera acertada, ha indicado que es posible verificar las exigencias para proferir sentencia condenatoria con base en prueba indiciaria⁶⁶⁹.

Como se desprende de lo anterior, es pacífica la posición de la Corte Suprema de Justicia en sede de Casación respecto a la posibilidad de acceder al grado de conocimiento exigido más allá de duda razonable para condenar con fundamento en pruebas indiciarias.

Finalmente, vale la pena efectuar unas breves pinceladas en torno a la *carga de la prueba* en los modelos de responsabilidad penal de personas jurídicas. Actualmente, Colombia no ha consagrado la responsabilidad penal de las personas morales; sin embargo, es probable que en el futuro ello ocurra.

Dicho lo anterior, tenemos que existen dos grandes modelos de responsabilidad penal de personas jurídicas y, tal como lo expone el profesor

Silva Sánchez, la naturaleza y la carga de la prueba de la llamada eximente de *compliance* dependen del modelo de atribución de responsabilidad en el que se enmarquen⁶⁷⁰. Al respecto, existen dos grandes modelos que intentan sustentar la responsabilidad de las personas jurídicas: el *modelo vicarial o de heterorresponsabilidad* que se fundamenta en que los directivos de una persona jurídica cometen un delito para el beneficio de ésta; mientras que el *modelo de autorresponsabilidad* se fundamenta en un defecto de la propia organización consistente en carecer de mecanismos para la prevención de delitos desde el seno de la empresa. En el primero, al procesado -persona jurídica- le corresponde acreditar la defensa afirmativa, es decir, la eximente de responsabilidad: la acreditación de un programa de cumplimiento idóneo y eficaz. En el segundo, en tanto que se responde por su propio injusto, “es a la acusación a la que le corresponde cargar con la prueba de esa *offense* más allá de toda duda razonable”⁶⁷¹.

669. GARCÍA CAVERO. La prueba por indicios en el proceso penal. 2010. p. 69 y ss.

En el mismo sentido, el profesor Chiesa Aponte indica que cualquier hecho en controversia “es susceptible de ser demostrado mediante evidencia directa o mediante evidencia indirecta o circunstancial. Esto tiene el alcance de que aún en un caso criminal, el Ministerio Público puede satisfacer su carga probatoria mediante evidencia circunstancial o indirecta” (p. 379).

Por otro lado, la Regla 10 H de las Reglas de Evidencia de Puerto Rico contempla: “(H) Cualquier hecho en controversia es susceptible de ser demostrado mediante evidencia directa o mediante evidencia indirecta o circunstancial. Se entiende por evidencia directa aquella que prueba el hecho en controversia sin que medie inferencia o presunción alguna, y que de ser cierta demuestra el hecho de modo concluyente. Se entiende por evidencia indirecta o circunstancial aquella que tiende a demostrar el hecho en controversia probando otro distinto, del cual –en unión a otros hechos ya establecidos– puede razonablemente inferirse el hecho en controversia”.

Por su parte, la doctrina española señala que “el medio probatorio por excelencia al que se recurre en la práctica para determinar la concurrencia de los procesos psíquicos sobre los que se asienta el dolo no son ni las ciencias empíricas, ni tampoco la confesión autoinculpatoria del sujeto activo. En este sentido, suele afirmar el Tribunal Supremo que “salvo espontánea manifestación del autor, sólo un acertado juicio de inferencia por parte de los jueces puede escudriñar este íntimo pensamiento [el *animus necandi*] en lo más profundo del ser humano, ‘en el arcano escondido de su conciencia’”. El Tribunal Constitucional afirma en su jurisprudencia que un correcto uso de la prueba de indicios es, en general, un medio apto para desvirtuar la presunción de inocencia RAGUÉS I VALLES. El dolo y su prueba en el proceso penal. 1999. p. 237-238.

670. SILVA SÁNCHEZ. El debate sobre la prueba del modelo de *compliance*: Una breve contribución. *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*. 2021, 3. p. iii-v.

671. *Ibid.*, p. iv.

3. EVALUACIÓN Y USO DE EVIDENCIA CIENTÍFICA EN LOS PROCESOS JUDICIALES

3.1. Aportes probatorios desde la perspectiva jurídico-penal

El derecho penal contempla técnicas investigativas que permiten fortalecer las indagaciones relacionadas con actos de deforestación. Un adecuado uso de ellas permitirá la construcción de casos sólidos que permitan procesar a quienes promueven, financian o se benefician de este tipo de criminalidad.

En este contexto son de gran importancia los datos informáticos, correos electrónicos y las comunicaciones de Whatsapp, Signal, Telegram, que pueden obtenerse durante la incautación de celulares y dispositivos de almacenamiento en diferentes circunstancias como: diligencias de allanamientos y registros; desarrollo de un registro personal; desarrollo del registro incidental a la captura.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la Ley 527 de 1999 contempla algunas disposiciones en materia probatoria que deben ser consideradas: en efecto, allí encontraremos

qué se entiende por mensaje de datos⁶⁷², cuál es el reconocimiento jurídico que se le da (art. 5), cuándo se entiende que un mensaje de datos es íntegro (art. 9), cuál es la fuerza probatoria de los mensajes de datos (art. 10) y los criterios para valorarlos (art. 11). A efectos de garantizar la confiabilidad de su extracción y conservación, siempre será preferible que este proceso se realice de manera técnica. Así se podrá acreditar en el proceso judicial que los valores HASH⁶⁷³ permanecen inalterados. Mediante este tipo de herramientas se podrá comprobar la huella digital de un archivo, dato o medio de almacenamiento de información.

Ahora bien, ¿qué sucede si no se cuenta con la extracción forense sino, simplemente, con la captura de pantalla (pantallazos o *screenshot*) del dato informático? ¿Qué valor probatorio merece esa representación física del dato informático? La respuesta a este interrogante fue resuelta por la Corte Constitucional en la sentencia T-043 de 2020, donde expuso una regla fundamental: los pantallazos, las imágenes

672. La información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos (EDI), internet, correo electrónico, telegrama, télex o telefax.

673. Una función criptográfica HASH es un algoritmo matemático que transforma un bloque cualquiera de datos en una nueva serie de caracteres con una longitud fija; es decir, independientemente de la longitud de los datos de entrada, el valor HASH de salida tendrá siempre la misma longitud. Las funciones criptográficas hash se utilizan también para asegurar la integridad de los mensajes, y que las comunicaciones o archivos no han sido alterados. Esto se logra examinando los hash creados antes y después de la transmisión de los datos; si los dos hash son idénticos significa que no ha habido alteración. Kaspersky ¿Qué es un hash y cómo funciona? [Consultado el 15 de diciembre de 2022].

o videos digitales, como los provenientes de drones, pueden probar el hecho indicador para la construcción del indicio⁶⁷⁴.

En otras palabras, se preferirá conservar la imagen con técnicas forenses; una segunda opción es conservar, siguiendo los protocolos de cadena de custodia, el dispositivo de almacenamiento original en el que se encuentre la imagen, por ejemplo la tarjeta de memoria o directamente el dron.

En todo caso, es importante tener presente que, si se trata de imágenes captadas por drones, se podría plantear una discusión en torno a la posible vulneración del derecho a la intimidad. Sin embargo, en la medida en que estamos analizando esta opción en el marco de casos de deforestación, es relevante considerar el contenido del artículo 230 del Código de Procedimiento Penal que señala que no existe expectativa razonable de intimidad cuando el objeto se encuentra en campo abierto, a plena vista, o abandonado.

Esta inexistencia de expectativa razonable de intimidad es lo que habilitaría que ese tipo de imágenes o videos sean aportados por la

propia comunidad: vecinos del predio, miembros organismos de protección de los recursos forestales, etc.

Otro aspecto que ha generado discusión en materia probatoria es la concerniente a la actividad pericial. En la dinámica de la Ley 600 de 2000 –sistema procesal penal vigente para delitos cometidos con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 y para la investigación y juzgamiento de congresistas– en caso de requerirse un conocimiento especializado el funcionario judicial decreta la prueba pericial mediante “peritos oficiales quienes no requerían posesión ni juramento para ejercer su actividad” (art. 249) y, cuando se trate de peritos no oficiales, se debe proceder a una designación que “por nombramiento especial tomará posesión del cargo prestando juramento y explicará la experiencia que tiene para rendir el dictamen” (art. 250). En ese esquema procesal el funcionario judicial y las partes elaborarán el correspondiente interrogatorio que debe ser resuelto por el perito (art. 252).

Como se desprende de lo anterior, el sistema de la Ley 600 está construido bajo la idea de la

674. “Las capturas de pantalla impresas no son prueba electrónica, sino una mera representación física materializada en soporte papel de un hecho acaecido en el mundo virtual. (...) || Reiteramos, esa copia no es el documento electrónico original generado a través de la plataforma de mensajería, sino una simple reproducción del mismo (carente de metadatos), que por más que permite entrever la ocurrencia de aquellos sucesos invocados, no causa per se la necesaria convicción como para tener a estos por ocurridos. Tampoco se podrá establecer la integridad del documento (es decir, que el mismo no fue alterado por la parte o por terceros), o asegurar su necesaria preservación a los efectos de ser peritado con posterioridad”.

“Sobre el tema de la autenticidad, los escritos especializados realzan que no puede desconocerse la posibilidad de que, mediante un software de edición, un archivo digital impreso que contenga texto pueda ser objeto de alteraciones o supresiones, de ahí el valor suasorio atenuado que el juzgador debe reconocerle a estos elementos, de tal manera que tomándolos como indicios los analice de forma conjunta con los demás medios de prueba” COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-043/20.

colaboración o auxilio al funcionario judicial⁶⁷⁵ y la preferencia de los peritos oficiales. Ello reforzado por la manera en la que la contradicción (Ley 600 de 2000, arts. 254 y 255) se debe ejercer: es el funcionario judicial quien verifica si cumple o no los requisitos señalados por la ley y, de creer que está acorde, le corre traslado a los sujetos procesales para su aclaración, ampliación o adición. La objeción al dictamen se trata por vía incidental. No se exige la comparecencia del perito a la audiencia pública de juzgamiento (art. 256) y se establece que los peritos están sometidos a las mismas reglas de impedimentos y recusaciones que regían para los funcionarios judiciales, recusación o impedimento que decidiría el funcionario judicial que haya ordenado la prueba (art. 258).

El Código de Procedimiento del 2004 señala en su artículo 406 que el servicio de peritos lo prestarán los expertos de la Policía judicial, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entidades públicas o privadas, y particulares especializados en la materia de que se trate; el artículo 407 señala que salvo “que se trate de prueba impertinente, irrelevante o superflua, el juez no podrá limitar el número de peritos que sean llamados a declarar en la audiencia pública por las partes”; el artículo 408

señala quiénes pueden ser peritos indicando que podrán ser peritos aquellos que ostenten un título legalmente reconocido en la respectiva ciencia, técnica o arte, así como quienes cuenten con reconocimiento en esos temas, así carezcan de título; el artículo 409 dispone que no podrán ser peritos los menores de 18 años, los interdictos, los enfermos mentales, quienes hayan sido suspendidos⁶⁷⁶ en el ejercicio de la respectiva ciencia, técnica o arte, o los condenados⁶⁷⁷ por algún delito; el artículo 411 señala que los peritos estarán sometidos a las mismas causales de impedimentos y recusaciones que el juez⁶⁷⁸.

En cuanto a la presentación de informes, el artículo 413 señala que las partes podrán presentar informes de peritos de su confianza, acompañando certificación que acredite su idoneidad, y solicitar que sean citados a interrogatorio en el juicio oral y público. El artículo 414, trata de la admisibilidad del informe y citación del perito, y señala que si el juez admite el informe presentado por la parte, en la audiencia preparatoria, ordenará citar al perito o peritos que lo suscriben para que concurren a la audiencia del juicio oral y público, con el fin de ser interrogados y contrainterrogados.

675. El tratamiento de auxiliar judicial del perito en la Ley 600 de 2000 se ve, entre otras, en CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Exp. 24458. (17, octubre, 2007).

676. Durante el término de la suspensión.

677. A menos que se encuentren rehabilitados.

678. Desde la doctrina se ha indicado que “nada dista tampoco para que un perito sea familiar o pariente en grado próximo del acusado o del fiscal, o incluso del juez, puesto que el perito no está siendo procesado. Además, si se trata de un eventual interés en el caso, dado lo anterior, tampoco podría entonces ser remunerado por las partes. Por lo tanto, carece de sustento la regulación de impedimentos y recusaciones a los peritos prevista en el sistema actual” GRANADOS PEÑA. La prueba pericial y la prueba novel en el marco del nuevo proceso penal. Derecho Penal Contemporáneo – Revista Internacional. 2005, 11, p. 83-84.

Además, no puede perderse de vista que de conformidad con el inciso final del artículo 405 y los artículos 417 y 418, la prueba pericial se regirá, en lo que corresponda, a las reglas del interrogatorio.

Como se desprende de la anterior exposición, la idea consistente en que *los testigos son de parte y no auxiliares de la justicia* también es aplicable para los peritos, lo cual es reconocido por la doctrina⁶⁷⁹ y la jurisprudencia⁶⁸⁰. Son precisamente las partes quienes deciden si para acreditar su teoría del caso requieren o no de un perito y ello es lo que le permitirá a la parte que corresponda escoger⁶⁸¹ al testigo experto de su confianza; es la parte que la presenta quien realiza el trabajo de acreditación de su perito mediante las preguntas y reglas del interrogatorio. Como se hace evidente, el perito deja de estar al servicio del funcionario judicial y pasa a apoyar la teoría del caso de aquel que lo presenta. De esta manera, el juez deja de tener iniciativa probatoria y se cumple con los principios que orientan el proceso penal: principio acusatorio, principio de juez integral y principio de defensa en condiciones de igualdad con la acusación.

Esta posibilidad de que terceros –incluso, relacionados con la víctima– participen en el juicio ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia. En una sentencia del 2011, se trató una demanda de casación, donde la defensa planteó como cargo único la nulidad del proceso desde las diligencias de allanamiento y registro, en atención a que diversos ciudadanos en condición de representantes de las empresas víctimas de los delitos participaron “en los allanamientos como peritos para justificar la captura”. En su opinión, ello transgredió el debido proceso “en lo que tiene que ver con la designación de peritos, justificación, traslados para objeciones o ampliaciones” y, además, porque implicó que esos particulares asumieron funciones de Policía Judicial. En concreto, la defensa argumentó que se vulneraron los artículos 405, 406 y 408 de la Ley 906 de 2004 ya que los “censurados declarantes que fungieron como expertos” no eran servidores públicos ni estaban autorizados judicialmente para actuar en esa condición. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia consideró que, a pesar de la relación de esos expertos con las empresas afectadas por las conductas punibles, ello no deslegitimaba ni invalidaba sus conclusiones ya que se garantizó la correspondiente contradicción en el desarrollo del juicio oral⁶⁸².

679. GRANADOS PEÑA. Op. cit., p. 79-80.

680. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Exp. 29609 (17, septiembre, 2008).

681. “Piénsese también en el hecho de que, si el perito no fuera de las partes y el juez lo nombrara para que le ayudara a comprender algún concepto, lo dicho por este experto sería tenido como verdadero para el juez, o al menos su concepto u opinión prevalecerían sobre el de un experto presentado por las partes y, en esa medida, ¿qué pasaría con el principio de la contradicción de la prueba?” GRANADOS PEÑA. Op. cit., p. 81-82.

682. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Rad. 35133 (21, septiembre, 2011).

Siguiendo con las actividades investigativas que se podrían adelantar, la Fiscalía General de la Nación se encuentra habilitada –con los correspondientes controles judiciales cuando así se exija– para ordenar:

- Agentes encubiertos: esta técnica resulta útil en la medida en que puede recolectar evidencia y podrá ser valorada en tanto se establezca su autenticidad (art. 297 Ley 906 de 2004).
- Interceptaciones telefónicas.
- Búsquedas selectivas en bases de datos: útil en la obtención de información financiera para acreditar quién financia, promueve o se beneficia con las actividades de deforestación; también para obtener historial de llamadas telefónicas, así como las celdas de inicio y terminación de llamadas (ubicación del celular al momento de la llamada).

Es importante resaltar que en materia penal (Ley 906 de 2004) no existe el concepto de *prueba trasladada*. En consecuencia, “si una parte considera pertinentes los medios de prueba usados en otra actuación, debe agotar los trámites atinentes al debido proceso probatorio”⁶⁸³. Esto lleva a que los estudios técnicos, testimonios y demás medios probatorios que integren, por ejemplo, un proceso sancionatorio ambiental, para que puedan ser estudiados en

el proceso penal deberá someterse a las reglas propias de este tipo de sistema de enjuiciamiento: cada testigo y cada perito deberá ser escuchado en el juicio oral y someterse a las reglas del interrogatorio cruzado.

Como se hace evidente, dentro del proceso penal existen herramientas que, bien utilizadas, podrían fortalecer una indagación que permita determinar quiénes son los verdaderos artífices de las actividades de deforestación. Las autoridades no deberían limitarse a capturar a quienes son sorprendidos en situación de flagrancia; por el contrario, una investigación profunda podría generar resultados judiciales de tal envergadura que realmente disuada a los posibles infractores a desarrollar actividades de deforestación. Por esta razón, los jueces penales con función de control de garantías podrán autorizar este tipo de actos de investigación cuando se reúnan los presupuestos para ello y, adicionalmente, los jueces penales de conocimiento podrán autorizar su práctica probatoria en el juicio oral en tanto podrán acreditar diferentes elementos de la existencia del delito y la responsabilidad del acusado.

3.2. La prueba del daño ambiental

El deber de reparar el daño ambiental encuentra fundamentos tanto en la como Constitución Política en el derecho internacional. Así, varios artículos de la Declaración de Río de Janeiro

683. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia SP 5461-2021. Rad. 54495. (01, diciembre, 2021).

de 1992 citan este deber; podemos citar el principio 13 según el cual los Estados “deberán **desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales**”⁶⁸⁴ (la negrilla es nuestra); y el principio 16 establece que las autoridades nacionales “deberían procurar fomentar la **internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación**, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”⁶⁸⁵ (la negrilla es nuestra).

Desde el punto de vista de la normatividad interna, una primera fuente de este deber de reparación de daños al ambiente es la Ley 23 de 1973, que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y el Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974). En efecto, la Ley 23 de 1973 en su artículo 16 dispone que **el Estado “será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generan contaminación o detrimento del medio ambiente”** y agrega que **los particulares “lo serán por las mismas razones y por el daño**

o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado” (la negrilla es nuestra).

Este principio fue recogido por la Constitución Política de 1991, que en su artículo 80 estableció como un deber a cargo del Estado “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y **exigir la reparación de los daños causados**”. Desde el punto de vista del tipo de responsabilidad, el artículo 88 de la misma Constitución precisa que la ley “definirá los casos de responsabilidad civil **objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos**”, lo que explica la prevalencia de la aplicación del régimen de responsabilidad objetiva por actividades peligrosas en muchas situaciones relacionadas con el deterioro del ambiente (la negrilla es nuestra).

Ahora bien, desde el punto de vista de la responsabilidad ambiental no existe una definición legal de daño ambiental en el país; prueba de ello es la ausencia de la definición en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009. Sin embargo, sí existe un referente contenido en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 el cual refiere al concepto de “daño ambiental” para efectos del cálculo de la depreciación de la evaluación económica asociada al cobro de las tasas retributivas y compensatorias, en cuyo caso se define como daño ambiental el que “afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la reno-

684. ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Op. cit., principio 13.

685. Ibid., principio 16.

vabilidad de sus recursos y componentes”. Sin embargo, dicha definición se limita al referido cálculo de la depreciación de la evaluación económica de cara a las tasas por el uso del recurso hídrico. En efecto, en el mismo artículo 42, la depreciación del recurso afectado incluye la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la actividad que genera el cobro de estas tasas, por ende, en su reglamentación específica (tasa por uso del agua y tasa retributiva por vertimientos), y especialmente en su sistema y método de cálculo, puede encontrarse una referencia para estimar el daño sobre el recurso hídrico derivado de actividades de uso consuntivo o para la disposición de sustancias contaminantes o aguas residuales.

El daño ambiental también tiene especial relevancia en materia sancionatoria administrativa ambiental, ya que de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, es constitutivo de infracción ambiental **la comisión de un daño al medio ambiente**, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: (i) el daño, (ii) el hecho generador con culpa o dolo y (iii) el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuran dan efectivamente lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil, como lo establece el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Es claro entonces que el daño ambiental puede a su vez dar lugar a responsabilidad civil frente a terceros determinados, en cuyo caso, el infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión, como lo establece el parágrafo segundo del mismo artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

El régimen sancionatorio ambiental en la Ley 1333 de 2009 previó un medio de reparación del daño ambiental resultante de la comisión de infracciones sancionables: las medidas compensatorias, que en el artículo 31 señala que la “imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer **para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción**. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una **estricta proporcionalidad**” (la negrilla es nuestra).

Entre las características que identifican a las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes, destacadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-632 de 2011⁶⁸⁶: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar *in natura* el medio ambiente afectado, buscando que retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) se encuentran a cargo de organismos técnicos

686. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-632/11.

de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; y (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.

Otro aspecto relevante a efectos de establecer y acreditar el daño ambiental es la distinción doctrinal entre daño ambiental y daño ecológico. A este respecto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 22 de noviembre de 2017⁶⁸⁷ precisó elementos conceptuales para la distinción entre ambos tipos de daño. Así, el **daño ambiental** se concibe como las alteraciones, efectos nocivos o molestias causadas a los bienes materiales o de recursos, a la salud e integridad de las personas, así como a las condiciones mínimas para el desarrollo y calidad de vida y que pueden limitar el ejercicio de determinados

derechos, es decir, toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que causa la modificación o alteración en los bienes y recursos disponibles o efectos nocivos en la salud e integridad de las personas. Y el **daño ecológico** lo constituye la degradación, deterioro o modificación del medio natural causada como consecuencia de cualquier tipo de actividad; y a diferencia del daño ambiental, no está referido a interés individual o humano alguno, sino que se enfoca hacia la tutela del medio natural en su conjunto como interés independiente de aquel.

Según el alto tribunal, el daño ecológico comprende la destrucción de especies, la degradación de los recursos naturales (agua, aire, flora), la alteración de las condiciones de los suelos, el deterioro y la modificación de los sistemas ambientales en la que se integran.

Otra distinción habitual y jurídicamente relevante se presenta entre el daño ambiental puro y el daño ambiental consecutivo, asunto abordado por la misma Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2015⁶⁸⁸. Así, el **daño ambiental puro** corresponde a cualquier afectación, modificación o destrucción del medio ambiente, causado por cualquier actividad u omisión y cuya titularidad exclusiva recae en la colectividad; y, en general,

687. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia Rad. 19001233300020120052602 (53000). (22, noviembre, 2017).

688. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia Rad. 52001233100019980009702 (32618). (20, octubre, 2015).

a una aminoración de los bienes colectivos que conforman el medio ambiente. El **daño ambiental consecutivo** corresponde a un perjuicio consecuencial, conexo y consecutivo de las consecuencias de una lesión ambiental o ecológica, que ocasiona perjuicios individuales y concretos sobre un particular; es entonces, la repercusión del daño ambiental puro sobre el patrimonio exclusivamente individual del ser humano.

Ahora bien, se pueden identificar diferentes posibles alternativas para estimar la valoración del daño ambiental en la práctica judicial con ocasión del despliegue de la actividad probatoria:

• **El sistema y método para el cálculo de la tasa retributiva por vertimientos** al que nos referimos anteriormente, en el caso de conductas que comporten la contaminación de corrientes hídricas superficiales (arts. 2.2.9.7.4.1 y ss. Decreto 1076 de 2015).

• La metodología para establecer **compensaciones por afectación del componente biótico**, descrita en el Manual de Compensaciones adoptado inicialmente mediante Resolución 1517 de 2012, luego por la Resolución 256 de 2018, modificada por las Resoluciones 1428 de 2018 y 370 de 2021, todas expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

• Las **metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables** adoptadas mediante Resolución 1084 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siendo especialmente relevante para el efecto de la determinación del daño ambiental la Guía de Aplicación de la Valoración Económica Ambiental adoptada como parte de estas metodologías.

• **La metodología para la elaboración de estudios ambientales**, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 1402 de 2018, la cual en su capítulo 7 sobre evaluación ambiental (escenarios con proyecto, sin proyecto) incluye lo referente a la evaluación económica ambiental (7.3.1.), y remite al documento *Criterios técnicos para el uso de herramientas económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental* adoptado por el mismo Ministerio mediante Resolución 1669 de 2017. Esta metodología describe la estructura general de la evaluación económica ambiental de los EIA, refiriendo específicamente a la valoración y cuantificación de impactos, por lo que puede ser empleada para la cuantificación del daño ambiental, entendido como un impacto jurídicamente no admisible (figura 7.1).

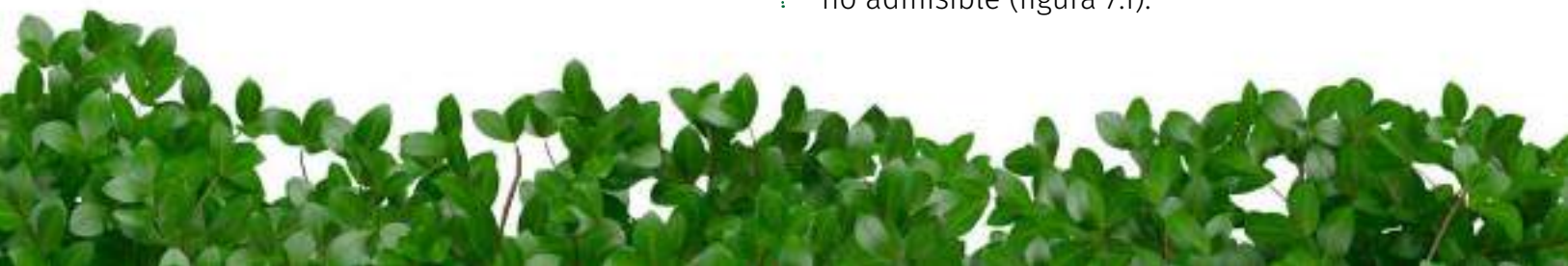


Figura 7.1. Estructura general del proceso de evaluación económica ambiental en los EIA



Fuente: Grupo Valoración Económica Ambiental de la ANLA, 2006.

Los **criterios para la tasación de multas** previstos en el artículo 2.2.10.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, dentro de los cuales se encuentra el grado de afectación ambiental, definido como la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos, el cual, se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de la misma.

Estos criterios para la tasación de multas son desarrollados a su vez por la Resolución 2086 de 2010, que establece la **metodología para la tasación de multas**, que incluye en su artículo 7 tres criterios útiles a efectos de determinar y establecer afectaciones ambientales relevantes y por ende, aplicables en el caso de daños ambientales: (i) los atributos del grado de afectación ambiental, que son la intensidad, extensión, persistencia, reversibilidad y recuperabilidad; (ii) los impactos relevantes, que son los impactos que, por sus características, tienen una incidencia desfavorable importante sobre el recurso; y (iii) la importancia de la afectación, entendida como la medida cualitativa del impacto a partir de la valoración de determinados atributos, por medio de una función establecida.

Como puede observarse, son varias las posibilidades y alternativas metodológicas a las que puede acudir el juez a efectos de establecer, determinar y cuantificar daños ambientales, sin que las opciones se agoten en las enunciadas anteriormente.



BIBLIOGRAFÍA

- BECK, U. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Editorial Paidós, 1998.
- BRICEÑO CHAVES, A. El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- CHIESA APONTE, E. Derecho Procesal Penal de Puerto Rico y Estados Unidos. Tomo III. Editorial Forum. Bogotá, 1995.
- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). [Consultado el 3 de octubre del 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. (21 de julio de 2009) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>
- _____. Ley 1564. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. (12 de julio de 2012) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html#inicio
- _____. Ley 23. Por el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones (19 de diciembre de 1973). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9018>
- _____. Ley 527. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones. (21 de agosto de 1999) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0527_1999.html
- _____. Ley 600. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (24 de julio de 2000) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0600_2000.html
- _____. Ley 906. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (1 de septiembre de 2004) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html

- _____. Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. (22 de diciembre de 1993) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto A-073/14 (27, marzo, 2014). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2014.
- _____. Sentencia C-166/15 (15, abril, 2015). M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia C-293/02 (23, abril, 2002). M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2002.
- _____. Sentencia C-339/02 (7, mayo, 2002). M.P. Jaime Araújo Rentería. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2002.
- _____. Sentencia C-396/07 (23, mayo, 2007). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2007.
- _____. Sentencia C-595/10 (27, julio, 2010). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2010.
- _____. Sentencia C-703/10 (6, septiembre, 2010). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2010.
- _____. Sentencia C-988/04 (12, octubre, 2004). M.P. Humberto Sierra Porto. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2004.
- _____. Sentencia T-043/20 (10, febrero, 2020). M.P. José Fernando Reyes Cuartas. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2020.
- _____. Sentencia T-043/20 (10, febrero, 2020). M.P. José Fernando Reyes Cuartas. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2020.
- _____. Sentencia T-080/15 (20, febrero, 2015). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2015.
- _____. Sentencia T-1002/10 (6, diciembre, 2010). M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2010.
- _____. Sentencia T-1077/12 (12, diciembre, 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2012.

- _____. Sentencia T-204/14 (1, abril, 2014). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2014.
- _____. Sentencia T-299/08 (3, abril, 2008). M.P. Jaime Córdoba Triviño. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2008.
- _____. Sentencia T-733/17 (15, diciembre, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2017.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Resolución 1084 (13, junio, 2018). Por la cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se dictan otras disposiciones. Bogotá: MINAMBIENTE, 2018.
- _____. Resolución 1402 (25, julio, 2018). Por la cual se adopta la Metodología General para la Elaboración y Presentación de Estudios Ambientales y se toman otras determinaciones. Bogotá: MINAMBIENTE, 2018.
- _____. Resolución 1669 (15, agosto, 2017). Por la cual se adoptan los Criterios Técnicos para el Uso de Herramientas Económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de Licencia Ambiental o Instrumento Equivalente y se adoptan otras determinaciones. Bogotá: MinAmbiente, 2017.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Resolución 2086 (25, octubre, 2010). Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1076. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República, 2015.
- _____. Decreto 1400 (6, agosto, 1970). Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil. Bogotá: Presidencia de la República, 1970.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia Rad. 2005-04271-01 (37603) (4, noviembre, 2015). M.P. Hernán Andrade Rincón. Bogotá: Consejo de Estado. 2015.
- _____. Sentencia Rad. 19001233300020120052602 (53000). (22, noviembre, 2017). M.P. Jaime Orlando Santofimio. Bogotá: Consejo de Estado. 2017.
- _____. Sentencia Rad. 52001233100019980009702 (32618). (20, octubre, 2015). M.P. Hernán Andrade Rincón. Bogotá: Consejo de Estado. 2015.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 11001-0324-000-2004-00227-01 (11, diciembre, 2013). M.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá: Consejo de Estado. 2013.

- CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 25000-23-25-000-2005-00662-03 (AP) (5, noviembre, 2013). M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá: Consejo de Estado. 2013.
- CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Auto Radicación 85001-23-33-000-2014-00218 (5, febrero, 2015). M.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá: Consejo de Estado. 2015.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia Exp. 29565 (10, agosto, 2010). M.P. Yesid Ramírez Bastidas. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2010.
- _____. Sentencia Exp. 24468 (30, marzo, 2006). M.P. Edgar Lombana Trujillo. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2006.
- _____. Sentencia Exp. 10696. (18, julio, 2002). M.P. Carlos Augusto Gálvez Argote. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2002.
- _____. Sentencia Exp. 24469. (02, septiembre, 2008). M.P. María del Rosario González de Lemos. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2008.
- _____. Sentencia Exp. 24458. (17, octubre, 2007). M.P. Yesid Ramírez Bastidas. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2007.
- _____. Sentencia Exp. 29609 (17, septiembre, 2008). M.P. Julio Enrique Socha Salamanca. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2008.
- _____. Sentencia Proceso n.º 33660 (25, mayo, 2011). M.P. Fernando Alberto Castro Caballero. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2011.
- _____. Sentencia Rad. 35133 (21, septiembre, 2011). M.P. Javier Zapata Ortiz. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2011.
- _____. Sentencia SP 5461-2021. Rad. 54495. (01, diciembre, 2021). M.P. Patricia Salazar Cuellar. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2021.
- _____. Sentencia SP 2649. Radicación 36337. (5, marzo, 2014). M.P. Eugenio Fernández Carlier. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2014.
- _____. Sentencia SP 2649. Radicación 36337. (5, marzo, 2014). M.P. Eugenio Fernández Carlier. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2014.
- FEIJOO SÁNCHEZ, B. Normativización del derecho penal y realidad social. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- FORERO RAMÍREZ, J. C. Principio de precaución. Estudio aproximativo de su ingreso al Derecho penal. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.



- GARCÍA CAVERO, P. La prueba por indicios en el proceso penal. Lima: Editorial Reforma. Instituto de Ciencia Procesal Penal, 2010.
- GRANADOS PEÑA, J. La prueba pericial y la prueba novel en el marco del nuevo proceso penal. *Derecho Penal Contemporáneo – Revista Internacional*. 2005, 11, p. 75-98.
- JAKOBS, G. La imputación objetiva en el derecho penal. Civitas. Reimpresión. Pamplona, 2016.
- KASPERSKY. ¿Qué es un hash y cómo funciona? [Consultado el 15 de diciembre de 2022]. <https://latam.kaspersky.com/blog/que-es-un-hash-y-como-funciona/2806/>
- ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. A/CONF.151/26 (Vol. I). Rio de Janeiro, 1992.
- PARRA QUIJANO, J. Manual de Derecho Probatorio. 18ª edición. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2014.
- PIÑA ROCHEFORT, J. I. Rol social y sistema de imputación. Una aproximación sociológica a la función del derecho penal. Barcelona: J.M. Bosch (ed.), 2005.
- RAGUÉS I VALLES, R. El dolo y su prueba en el proceso penal. Barcelona: J.M. Bosch (ed.), 1999.
- REYES ALVARADO, Y. Imputación objetiva. 3ª edición. Bogotá: Editorial Temis, 2005.
- ROJAS SUÁREZ J. Adaptación de la ley sancionatoria ambiental al nuevo derecho probatorio introducido por el Código General del Proceso. En GARCÍA PACHÓN, M. del P. y AMAYA NAVAS, Ó. (Eds.) *Derecho procesal ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 259-292.



- ROXIN, C. Derecho penal. Parte General. Tomo I. Reimpresión. Madrid: Thomson Civitas, 2008.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. El debate sobre la prueba del modelo de *compliance*: Una breve contribución. *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*. 2021, 3. p. iii-v. <https://indret.com/el-debate-sobre-la-prueba-del-modelo-de-compliance-una-breve-contribucion/>
- SUNSTEIN, C. R. *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790850>
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia caso C-157/96 (La Reina contra el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). (5, mayo, 1998). Luxemburgo: 1998.
- _____. Sentencia caso C-180/96 (Reino Unido contra la Comisión, párr. 99-100). (5, mayo, 1998). Luxemburgo: 1998.
- _____. Sentencia caso T-74/00 y otros (Artegoda y otros contra la Comisión). (26, noviembre, 2002). Luxemburgo: 2002. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-74/00>
- URBANO MARTÍNEZ, J. J. *La nueva estructura probatoria del proceso penal*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2011.

VIII.

**MEDIDAS JUDICIALES
PARA LA PREVENCIÓN,
REPARACIÓN Y SANCIÓN EN
LOS CASOS RELACIONADOS
CON DEFORESTACIÓN**



Objetivo general

Aportar herramientas que permitan identificar los diferentes tipos de órdenes judiciales que podrían ser adoptadas en cada etapa de los diferentes procesos judiciales con el fin de salvaguardar la protección de los recursos naturales, en particular enfocadas a prevenir la deforestación en Colombia.

Objetivos específicos

- Identificar y aplicar las medidas cautelares, preventivas o provisionales que se pueden utilizar en los casos relacionados con deforestación.
- Identificar y aplicar las medidas para reparar, compensar o sancionar que se pueden utilizar en los casos relacionados con deforestación.
- Reconocer y comprender los principales elementos para dictar órdenes judiciales efectivas y fortalecer el rol del juez en el cumplimiento de las mismas.



INTRODUCCIÓN⁶⁸⁹

En este capítulo se procura identificar las herramientas legales asociadas a los diferentes tipos de órdenes judiciales en los casos relacionados con la deforestación en Colombia, con el fin de aportar a que estos procesos efectivamente puedan hacer frente a estos conflictos socioambientales.

Desafortunadamente, a la fecha, las órdenes judiciales adoptadas en materia de deforestación han sido complejas, y aparte de tener un efecto simbólico importante, no han logrado los resultados propuestos. Se reconoce que esto se debe a múltiples factores, pero también se reconoce que resulta útil conocer y comprender las diferentes herramientas jurídicas que pueden mejorar el conocimiento del tema, y aportar a que estas decisiones puedan convertirse en estrategias útiles en la lucha contra la deforestación.

689. Elaborado por Ángela María Amaya Arias, Carmen Eloísa Ruiz, Merideth Wright, Eduardo del Valle Mora, Daniel Cardona Soto, Michael Hantke-Domas.

1. MEDIDAS CAUTELARES, PREVENTIVAS O PROVISIONALES EN LOS PROCESOS JUDICIALES RELACIONADOS CON LA DEFORESTACIÓN

En esta sección del documento se presentan las diferentes medidas preventivas, cautelares o provisionales que pueden adoptarse en los procesos relacionados con deforestación, al amparo de diferentes tipos de acciones judiciales, con el fin de evitar o detener actividades ilegales asociadas a esta problemática.

1.1. Procesos judiciales de lo contencioso administrativo

La Ley 1437 de 2011 incluyó varios tipos de medios de control, tales como **nulidad, nulidad y restablecimiento, reparación directa, e intereses colectivos**.

Así mismo, el capítulo XI de la Ley 1437 de 2011 contempla la posibilidad de que el juez competente decreta **medidas cautelares** que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia con la que culmine el respectivo proceso declarativo. En dicho sentido, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 incluye el tipo de medidas cautelares, las cuales pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. Estas deben tener relación directa y necesaria con las pretensiones del respectivo medio de control. La

referida norma indica que el juez o magistrado ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
- Suspender un procedimiento o actuación administrativa.
- Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
- Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
- Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

1.2. Procesos constitucionales

Como se señaló en el capítulo VI, las acciones de tutela y las acciones populares son los procesos por excelencia para la protección judicial del medio ambiente. A continuación, se señalarán los aspectos más relevantes de las medidas provisionales y cautelares, respectivamente.



1.2.1. Acciones de tutela: medidas provisionales

Finalidad de las medidas provisionales

En cuanto a la finalidad de las medidas provisionales, el juez de tutela podrá dictarlas: “(i) Sobre la base de la protección de los derechos fundamentales, (ii) para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, (iii) contando con elementos probatorios suficientes, (iv) guardando una relación de conexidad entre la medida y la orden emitida, y (v) restringiendo la medida al asunto específico objeto de revisión”⁶⁹⁰.

Las medidas provisionales “tienen como *único* objetivo *la protección del* derecho fundamental conculcado o gravemente amenazado, y obviamente, evitar que se causen mayores perjuicios o daños a la persona contra quien se dirige el acto”⁶⁹¹. En otra ocasión se señaló que las medidas provisionales “buscan evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación, o habiéndose constatado la existencia de una violación, esta se torne más gravosa”⁶⁹².

690. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 244/09. Salvamento de voto Jorge Iván Palacio Palacio.

691. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 039/95.

692. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 072/09.

Criterios para la adopción de medidas provisionales

El juez deberá tener en cuenta los siguientes criterios.

Tabla 8.1. Criterios para la adopción de medidas provisionales

<i>Periculum in mora</i>	Para efectos de la aplicación de una medida provisional, “el juez debe evaluar las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la solicitud de tutela, para así determinar la “necesidad y urgencia” de decretarla, pues esta solo se justificaría ante hechos abiertamente lesivos o claramente amenazadores de un derecho fundamental en detrimento de una persona, y cuya permanencia en el tiempo haría más gravosa la situación al afectado; de lo contrario no tendría sentido la medida cautelar por cuanto los términos para fallar las acciones de tutela son muy breves: 10 días”.
<i>Fumus boni iura</i>	(Ánimo de buen derecho); es la “veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal”. Este criterio recuerda a los jueces la importancia de constatar al momento de decidir acerca de las medidas provisionales, si la probabilidad de que se le tutelen los derechos al que solicita la medida es mayor a la de que no se le tutelen”.

Fuente: elaboración propia.





Principios

Si bien la adopción de las medidas provisionales debe pasar por el tamiz de esos dos criterios, no quiere decir que los jueces deban

exigir a la parte solicitante el cumplimiento de ambos requisitos como si se tratara de un proceso civil, pues debe recordarse siempre la laxitud del procedimiento de tutela⁶⁹³.

Tabla 8.2. Principios para la imposición medidas provisionales

Principio de informalidad de la tutela	El juez podrá identificar a los potenciales sujetos contra quienes ha debido dirigirse la misma, incluso si el accionante no los ha incluido como demandados, con el único límite de no poder realizarlo a priori, sin haber asumido el conocimiento de la acción.
Principio de oficiosidad	Al juez de tutela le corresponde interpretar la demanda para hallarle el sentido que más convenga para la protección de los derechos fundamentales que se encuentran violentados. Para la Corte “el juez de tutela se encuentra revestido de amplias facultades de interpretación, y en esta medida, es su deber analizar los hechos que dieron origen a la acción de tutela, así como eventualmente las pretensiones que llevarían a la salvaguarda de los mismos”.
Principio de prevalencia del derecho sustancial	El juez tiene el deber, más que el poder, de corregir los yerros formales en los que pudo incurrir el accionante.

Fuente: elaboración propia.

694. RODRÍGUEZ MEJÍA. Las medidas provisionales de la acción de tutela en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En BEJARANO GUZMÁN, MORENO CRUZ y RODRÍGUEZ MEJÍA (Eds.). *Aspectos procesales de la acción de tutela*. 2017, p. 128.

Características

Las medidas provisionales que se pueden adoptar en el marco de una acción de tutela tienen las siguientes características.

- (i) Instrumentalidad de las medidas provisionales: esta característica se refiere a la temporalidad de las medidas, ya que solo existen hasta que se dicte la sentencia⁶⁹⁵. No obstante, la Corte Constitucional ha entendido que incluso podrían adoptarse medidas provisionales en la sentencia que resuelva la acción de tutela⁶⁹⁶.
- (ii) Singularidad de las medidas provisionales: hace referencia a lo singular de cada una de las medidas, que debiendo responder a las necesidades particulares de cada caso concreto, no hacen parte de un listado cerrado. Dado que las situaciones fácticas de las que deviene la vulneración alegada en las acciones de tutela no son idénticas, “se entiende que las medidas provisionales no estén dispuestas en un catálogo taxativo sino que sean innominadas; es decir, podrán ser todas aquellas que el juez encuentre necesarias para proteger en el caso en concreto el derecho fundamental que se dice está siendo vulnerado: lo realmente importante será que, en términos de la Corte Constitucional, exista “conexidad” entre

el derecho en cuestión y la medida provisional adoptada”⁶⁹⁷.

Tipos de medidas provisionales⁶⁹⁸

El juez de tutela tiene la posibilidad de dictar medidas de diferente naturaleza. Como se ha dicho, son las medidas propias que requiere el problema del caso concreto; pero, en todo caso, debe ser de uno de los siguientes tres tipos de medidas:

- (i) Medidas provisionales de dar: es un caso no muy frecuente. En su gran mayoría, se ha tratado de órdenes dirigidas a entidades prestadoras de servicios de salud, a las que se les ha compelido a dar medicamentos y servicios necesarios para velar por el respeto al derecho a la salud y a la vida de los accionantes, o a pagar la licencia de maternidad de las mujeres que dicen están viendo vulnerados sus derechos⁶⁹⁹.
- (ii) Medidas provisionales de hacer: algunos ejemplos son restablecer el servicio de acueducto a un municipio (Auto 031 de 1994), y elaborar y poner en marcha planes de acción para evitar situaciones de desastre (T-269 de 1996 y T-270 de 1996).
- (iii) Medidas provisionales de no hacer: supone la suspensión de un acto concreto que amenaza o vulnera un derecho fundamental. La suspensión debe ser necesaria

695. Ibid.

696. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 040A/01.

697. RODRÍGUEZ MEJÍA. Op. cit., p. 132.

698. En el Artículo 7 del Decreto 2591 se contemplan: (1) suspender la aplicación del acto que amenace o vulnere el derecho; (2) ordenar todo aquello que sea procedente para proteger el derecho; (3) cualquier medida de conservación o seguridad del derecho.

699. RODRÍGUEZ MEJÍA. Op. cit., p. 135.

y urgente. Las medidas de esta categoría adoptadas por la Corte Constitucional son de cuatro tipos: (i) suspensión de fallos judiciales; (ii) suspensión de procesos

judiciales en curso; (iii), suspensión de actuaciones administrativas y (iv) orden a una EPS del no cobro de un copago⁷⁰⁰.

Algunos ejemplos de medidas provisionales en acciones de tutela relacionadas con problemáticas ambientales

La Corte Suprema de Justicia, en la STC 4360 de 2018 que aborda la problemática de la deforestación en la Amazonía, en una acción de tutela ordenó como medida provisional a las entidades demandadas “incrementar las acciones tendientes a mitigar la deforestación mientras se llevan a cabo las modificaciones contenidas en el mandato antelado. Dentro de las potestades asignadas, está la de presentar con mensaje de urgencia las denuncias y querellas ante las entidades administrativas y judiciales correspondientes”⁷⁰¹

La Corte Constitucional (T-361 de 2017) al conocer de la problemática alrededor de la delimitación del Páramo de Santurbán frente a la vulneración del derecho de participación de los habitantes de los páramos ordenó dejar sin efecto la Resolución 2090 de 2014, por medio de la cual se delimita el Páramo Santurbán – Berlín, y se adoptan otras determinaciones, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “como quiera que se expidió sin la participación de los tutelantes y de los demás afectados con esa decisión. Sin embargo, la pérdida de ejecutoria del acto administrativo mencionado entrará a regir en un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia”⁷⁰².

1.2.2. Acción popular: medidas cautelares

Finalidad de las medidas cautelares

Las medidas cautelares en la acción popular tienen por finalidad servir de instrumentos por los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada⁷⁰³.

La Ley 472 de 1998 confirió al juez la potestad de decretar, de oficio o a petición de parte, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado (arts. 25 y 26), las cuales pueden decretarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, siempre que se pruebe (i) la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo y (ii) que en esa vulneración esté comprometido, por acción u omisión, la entidad demandada⁷⁰⁴. Presupuestos que están complementados con

700. Ibid., p. 140.

701. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018.

702. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-361/17.

703. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379/04.

704. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto Radicación 440001-23-31-000-2003- 00380-01(AP).

“el hecho de que no resulte lesiva al propio derecho al interés público o al demandado, el cual ha sido deducido de las causales que como *únicas* estableció la norma a favor de la oposición a la medida cautelar y que impone que el juez solo pueda adoptar la medida que resulte necesaria para contrarrestar la vulneración o amenaza del derecho colectivo, que debe ser la adecuada a las necesidades de cada circunstancia particular”⁷⁰⁵.

Pueden ser decretadas de oficio o petición de parte en cualquier estado del proceso. Se justifican para evitar el daño inminente o para hacer cesar el perjuicio que se estuviere causando y daños con la connotación de irremediables e irreparables a los derechos colectivos; y su decreto depende de que el juez las considere necesarias para evitar tales perjuicios, cuando de esperar hasta la sentencia no se lograría tal fin. Por cuanto su finalidad se ha identificado como “protectora de los derechos e intereses colectivos...[dado que] buscan hacer las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo un peligro o vulneración que se está presentando o que se recibe como

de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo. Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo no se prolongue por un término mayor”⁷⁰⁶.

Las medidas cautelares deberán estar debidamente sustentadas sobre los dos pilares fundamentales de todo sistema cautelar, a saber: los principios de *periculum in mora* (se refiere al riesgo que de no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio mayor del que expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo)⁷⁰⁷ y de *fumus boni iuris* (aduce a un principio de veracidad en cuanto la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal)⁷⁰⁸, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio⁷⁰⁹.

705. PEDRAZA HUERTAS. Las medidas cautelares en la acción popular para la protección del derecho transgeneracional al medio ambiente “recurso hídrico”. Derecho y Realidad. 2014, 24, p. 226.

706. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Providencia Expediente 08001-23-31-000-2005-03595-01.

707. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-913/09.

708. Ibid.

709. PEDRAZA HUERTAS. Op. cit., p. 228.

Características

Las medidas cautelares en las acciones populares tienen las siguientes características⁷¹⁰.

- (i) Son actos de naturaleza jurisdiccional.
- (ii) Instrumentales, toda vez que no constituyen un fin en sí mismas, sino que están al servicio del proceso, y en especial de la sentencia, ya que buscan garantizar anticipadamente sus efectos.
- (iii) Son provisionales, ya que se justifican, siempre y cuando subsistan las razones que dieron lugar a su decreto y perdurarán cuando más hasta el momento en que se dicte la sentencia.
- (iv) Son mutables, elemento distintivo directamente relacionado con el carácter provisional de las cautelares, pues si se modifican de manera sustancial las condiciones fácticas que dieron lugar a su decreto, bien puede pedirse que igualmente se altere la medida cautelar, ya sea porque se necesita reforzar aún más las garantías de la futura sentencia o porque la cautela se ha tornado excesiva o innecesaria.
- (v) Son taxativas, es decir, que solo se podrán decretar medidas cautelares en aquellos eventos en que expresamente

lo autorice la ley. Esta nota distintiva se justifica en la medida que la cautela lesiona o, por lo menos, limita significativamente los derechos de la parte demandada y por ello debe el legislador autorizar previamente su decreto. La taxatividad normalmente se utiliza como sinónimo de medidas nominativas, es decir, que solo se pueden decretar las que diga la ley. Por oposición a las innominadas cuyo contenido define el juez de la acción popular de acuerdo con las necesidades del caso.

- (vi) Deben cumplirse los requisitos de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*.

Criterios: el principio de precaución

Como señala Arcila Salazar⁷¹¹ “el medio procesal que tienen los jueces para velar por la protección del medioambiente es, por excelencia, la acción popular, y dentro de todo su trámite es el auto en el que se decretan las medidas cautelares el momento propicio para dar aplicación al principio de precaución”. Continúa la autora señalando que “los procesos en los que se ventilan discusiones en torno a una posible afectación al medioambiente o los recursos naturales tienen un alto grado de complejidad, debido a que requieren un debate probatorio extenso en torno a las condiciones técnicas que rodean el conflicto

710. ARCILA SALAZAR. Las medidas cautelares en el proceso ambiental. *Opinión Jurídica*. 2015, p. 31-48.

711. *Ibid.*

y esto genera que las decisiones definitivas se prolonguen por períodos considerables, a lo que debe sumarse la mora y congestión judicial que también alcanzan a las acciones populares, a pesar de la celeridad y prevalencia que les otorgó la Ley 472 de 1998". Por lo anterior, "la medida cautelar es un instrumento procesal por medio del cual el juez, sin anticipar el fallo, toma los correctivos necesarios para evitar que al finalizar el proceso el daño sea grave o irreversible y el contenido de la sentencia sea completamente inoportuno o inejecutable"⁷¹².

Entonces,

lo que busca el principio de precaución es evitar que el daño al medioambiente llegue a presentarse y por ello la actuación debe ser *a priori*, y dicha actuación solo puede provenir del juez al momento de decretar la medida cautelar. Ahora, para que el principio de precaución pueda ser debidamente desarrollado a partir de la imposición de medidas cautelares, es necesario que los jueces tengan presente que cuando actúan bajo la órbita del derecho ambiental y, por ende, desde un enfoque precautorio, el concepto de daño adquiere un significado diferente. La acción popular, desde su órbita preventiva, determina pautas según las cuales en este tipo de acciones se puede prescindir del concepto de daño, pues permite su ejercicio

para evitar incluso un daño contingente, es decir, aquel sobre el cual no se tiene certeza de su ocurrencia⁷¹³.

De acuerdo con esa naturaleza preventiva y con el enfoque precautorio, de acuerdo con Arcila Salazar, el juez debe

decretar las medidas cautelares que considere idóneas para salvaguardar el medioambiente de daños graves o irreversibles, aun en aquellos casos donde no exista una prueba que permita establecer con certeza la causalidad del perjuicio futuro. Ahora, no se quiere indicar que siempre que se invoque la medida cautelar se deba decretar; como se expuso antes, se necesita demostrar que el medioambiente se encuentra expuesto a un daño grave e irreversible y que las medidas preventivas que se solicitan están dirigidas a evitar ese perjuicio, pero, establecidos estos elementos, no hay razón para postergar la toma de medidas hasta la sentencia, por cuanto en este estado del proceso la decisión sería completamente ineficaz⁷¹⁴.

A este respecto Santofimio señala que⁷¹⁵:

La procedencia de medidas cautelares bajo el principio de precaución se encuentra sujeta a parámetros dentro de los cuales las auto-

712. Ibid., p. 46.

713. Ibid., p. 46.

714. Ibid., p. 47.

715. SANTOFIMIO GAMBOA. Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos. 2010.

ridades judiciales deben someter todas sus actuaciones y decisiones.

La medida debe estar precedida y motivada en consideraciones reales, verificables, debidamente evaluables y razonadas, que se encuentren cimentadas sobre datos científicos que, aun cuando no sean concluyentes respecto de la existencia del riesgo y de sus alcances, sí sean lo suficientemente fidedignos y sólidos para dilucidar el daño grave e irreversible que causaría al medio ambiente la materialización del riesgo potencial.

El juez popular deberá ponderar el daño potencial grave e irreversible al medio ambiente y el principio de certeza científica de su acaecimiento bajo la óptica del beneficio ambiental que se persigue con el decreto de su medida cautelar con su correlativo costo.

Ningún juez popular puede acudir a un instrumento de estas características y naturaleza de manera arbitraria y caprichosa. Esta decisión debe tomarse en forma motivada, y por fuera de absolutamente cualquier posibilidad de arbitrariedad, excluyendo decisiones fundadas

en meras conjeturas o datos hipotéticos no verificados científicamente.

Tipos de medidas cautelares

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 472 pueden decretarse, entre otras, las siguientes medidas cautelares⁷¹⁶:

- (i) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o que lo sigan ocasionando. Se trata de “una orden de no hacer o continuar ejecutando una actividad, si con esto, en consideración de la autoridad, es posible controlar el daño al interés general”⁷¹⁷.
- (ii) Ordenar la ejecución de una actividad necesaria. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio.
- (iii) Ordenar la ejecución de acto, obra o acción. Si el peligro es inminente, el juez podrá ordenar que el actor o la comunidad amenazada ejecute el acto, la obra o la acción, a costa del demandado.

716. SANTOFIMIO GAMBOA. Op. cit., p. 69.

717. Ibid.

Algunos ejemplos de medidas provisionales en acciones populares relacionadas con problemáticas ambientales

El Consejo de Estado, en la sentencia sobre los Cerros Orientales de Bogotá (5 de noviembre de 2013), decretó las siguientes medidas cautelares⁷¹⁸:

1. Ordena a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá no iniciar las obras de “Rehabilitación de las Zonas de Ronda y Zonas de Manejo y Preservación Ambiental del Humedal de Córdoba” ni al “Plan para los diseños Hidráulicos del Sistema Córdoba - Juan Amarillo - Jaboque”, hasta que se obtenga la respectiva licencia ambiental para la ejecución de las obras por parte de la CAR y la debida aprobación del Manual de Manejo Ambiental, previos los conceptos favorables del Ministerio del Medio Ambiente y la concertación necesaria con las entidades y organizaciones no gubernamentales. Radicación número: 25000-23-25-000-2000-0254-01(AP-198) del 20 de septiembre de 2001).
2. Suspender provisionalmente los efectos de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005, solamente en cuanto excluye una parte del Área de Reserva Protectora del Bosque Oriental de Bogotá, comprendida en el artículo 2 de la Resolución 76 de 1977.
3. Comunicar esta decisión al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente y al director de la Corporación Autónoma Regional.
4. Comunicar esta decisión a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, para efectos de que no se tramite ningún documento de legalización de construcción ubicada en las áreas excluidas de Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, hasta tanto se decida la presente acción popular.
5. Ordenar a las autoridades ambientales de Cundinamarca (CAR) y del Distrito Capital (DAMA) para que conjuntamente y de inmediato ejecuten las acciones que sean necesarias para el manejo, administración y conservación de la reserva. Las medidas adoptadas serán comunicadas al Tribunal en plazo no mayor a 30 días, contados desde la notificación de este auto, a fin de que la Sala evalúe la eficacia de las mismas. Oficiar a los directores de la CAR y del DAMA de la medida adoptada en este auto.

718. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) (5, noviembre, 2013).

1.3. Procesos civiles y comerciales

En los procesos civiles de orden declarativo, como lo serían aquellos en los que se pretende la declaratoria de la causación de un daño ambiental puro y la respectiva declaración de condena asociada a la reparación del daño ambiental consecutivo (sin perjuicio de la reparación del daño ambiental puro), las medidas cautelares están contenidas en el artículo 590 del Código General del Proceso:

- (i) La inscripción de la demanda sobre bienes sujetos a registro y el secuestro.
- (ii) La inscripción de la demanda sobre bienes sujetos a registro que sean de propiedad del demandado.
- (iii) Cualquiera otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión.

Adicionalmente, en el caso de procesos de orden ejecutivo, procederá el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado conforme a las reglas establecidas en el artículo 599 del Código General del Proceso.

1.4. Procesos penales

Las medidas cautelares son los instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico, de forma provisional, protege los intereses e integridad de un derecho que se encuentra en controversia⁷¹⁹. Esta forma de protección preventiva garantiza que la decisión adoptada por el operador judicial sea materializada o ejercitada efectivamente. Estos mecanismos tienen un sustento constitucional que se desarrolla en virtud del principio de eficacia de la administración de justicia, mediante el cual se asegura la realización de la convivencia social.

Dentro del procedimiento penal se consagran diversas medidas, incluso, algunas propias del derecho civil; a continuación, se estudiará cada una de las medidas que son idóneas para proteger el bien jurídico del medio ambiente.

1.4.1. Medidas cautelares reales

Embargo y secuestro

Se encuentran reguladas en el Código General del Proceso, anteriormente en el Código de Procedimiento Civil y tienen las siguientes características:

719. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379/04.

- (i) Son actos procesales, toda vez que con ellas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, lo cual es una de las funciones esenciales del proceso.
- (ii) Son actuaciones de carácter judicial, propias de un proceso.
- (iii) Son instrumentales, esto es, solo encuentran asidero cuando se dictan en función de un proceso al cual acceden.
- (iv) Son provisionales, y tienen como duración máxima el tiempo en el que subsista el proceso al cual acceden, por lo que una vez culminado este, la medida necesariamente deja de tener efecto.
- (v) Son taxativas, es decir, se encuentran consagradas en la ley, la cual señala el proceso dentro del cual proceden⁷²⁰.

El legislador estableció que estas medidas cautelares debían responder al principio de igualdad y equilibrio procesal, pues “actuar en beneficio de la parte activa del proceso, lo hace en defensa del orden jurídico, ya que dichos instrumentos procesales no defienden únicamente los derechos subjetivos, sino que a su vez propenden por la seriedad de la función jurisdiccional”⁷²¹.

Estas medidas se traducen en la prohibición de enajenación de un bien por medio de la

figura jurídica ficticia de dejarlo por fuera del comercio -embargo- y, el secuestro, cuyo propósito es la materialización de la declaratoria de embargo respecto de bienes muebles.

En materia de deforestación pueden ser útiles para asegurar que el imputado y futuro responsable no sea insolvente y tenga en su patrimonio bienes para reparar el daño causado. Además, sacar el bien del comercio puede impedir, en cierta medida, que un nuevo propietario ejerza los mismos actos de deforestación sobre ese predio destinado anteriormente a dicho fin.

Afirma Gaviria Londoño⁷²² que las víctimas pueden desde la audiencia de formulación de imputación solicitar al juez de control de garantías que imponga una de estas medidas. En materia de deforestación pueden ser útiles para asegurar que el imputado pueda reparar el daño causado.

El artículo 97 del Código de Procedimiento Penal establece la prohibición de enajenar bienes sujetos a registro durante los 6 meses siguientes a la formulación de imputación. Es una medida cautelar temporal que se impone al patrimonio de toda persona vinculada al proceso penal, que sólo puede levantarse por mandato judicial siempre y cuando las operaciones mercantiles que se realicen sobre dichos bienes apunten a la reparación de las víctimas.

720. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-172/16

721. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-206/17.

722. GAVIRIA LONDOÑO. Víctimas, acción civil y sistema acusatorio. 2015, p. 194.

La figura del comiso

Es una herramienta destinada para la prevención, reparación y sanción en los casos de deforestación. La Corte Suprema de Justicia la ha definido como “la figura jurídica por cuyo medio los bienes del penalmente responsable que provienen o son producto directo o indirecto del delito o han sido utilizados o destinados a ser utilizados como medio o instrumentos para la ejecución del mismo, pasan a poder de la Fiscalía General de la Nación, previo agotamiento del procedimiento previsto en la ley, sin perjuicio de los derechos que tengan sobre ellos los sujetos pasivos o los terceros de buena fe”⁷²³.

Ahora bien, existen medidas cautelares para poder llevar a cabo dicha figura jurídica, estas son las medidas de incautación y ocupación de naturaleza material (art. 83 Ley 906 de 2004) y la medida jurídica de la suspensión del poder dispositivo (art. 85). Estas pueden garantizar que los bienes utilizados para la comisión de las conductas que sean del penalmente responsable no se utilicen a futuro para la realización de otras actividades criminales. Además, las mismas representan un perjuicio patrimonial para el que causó el daño, lo que generará un desincentivo para llevar a cabo las prácticas castigadas.

Piénsese, por ejemplo, en los casos en que se incauten con fines de comiso, maquinarias pesadas destinadas a la tala de árboles o, que se ocupen granjas dedicadas a la cría de ganado a expensas de que se reemplazó el uso del suelo que antes era un bosque nativo. Sobre dichas maquinarias o sobre dicho predio, puede solicitarse la aplicación del comiso, sin embargo, dichos bienes pasarán a ser administrados por la Fiscalía y con ellos no se podrá indemnizar a la víctima. Al respecto existe una diferencia con la figura del comiso contemplada artículo 67 de la Ley 600⁷²⁴:

Los bienes incautados, destinados directa o indirectamente para la producción, reproducción, distribución, transporte o comercialización de los ejemplares o productos ilícitos, podrán ser embargados y secuestrados o decomisados de oficio y, previo avalúo, los que no deban ser destruidos se adjudicarán en la sentencia condenatoria a los perjudicados con la conducta punible a título de indemnización de perjuicios o se dispondrá su remate para tal fin.

Como se observa, de la lectura del artículo se indica que los bienes sobre los que se aplicaba la figura del comiso eran utilizados para indemnizar los perjuicios causados a la víctima;

723. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Providencia Segunda instancia. Rad. 39659 (17, octubre, 2012).

724. GAVIRIA LONDOÑO. Op. cit., p. 187.

sin embargo, en la Ley 906 de 2004 dicha disposición es inexistente, por lo que solo podrá ser tenida en cuenta esta figura para reparar, en procesos que aún se surten bajo la égida de la Ley 600 del 2000.

La figura del comiso tiene el inconveniente de aplicarse solo a los bienes de los penalmente responsables, por tanto, si dichos bienes -en su mayoría sujetos a registro- no hacen parte del patrimonio declarado del delincuente, no es posible decretar sobre ellos el comiso y deberá el juez ordenar la devolución a quien demuestre un derecho sobre ellos.

La utilización de la figura jurídica de la extinción de dominio resulta más adecuada por dirigirse al patrimonio, a los bienes utilizados para la comisión del delito, con independencia de quién puede ser el titular del derecho real de dominio.

Suspensión y cancelación de la personería jurídica

La personería jurídica puede ser suspendida como medida preventiva dentro de un proceso penal por parte de un juez penal municipal con función de control de garantías o definitiva por parte de un juez con funciones de conocimiento. Al respecto, el artículo 91 del Código de Procedimiento Penal preceptúa:

En cualquier momento y antes de presentarse la acusación, a petición de la Fiscalía, el juez de control de garantías ordenará

a la autoridad competente que, previo el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello, proceda a la suspensión de la personería jurídica o al cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, de personas jurídicas o naturales, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas.

Las anteriores medidas se dispondrán con carácter definitivo en la sentencia condenatoria cuando exista convencimiento más allá de toda duda razonable sobre las circunstancias que las originaron.

Como bien lo han indicado diversos autores, estos delitos son cometidos en su gran mayoría por personas jurídicas, por lo que esta figura representa un mecanismo importante para evitar y prevenir que se sigan ejecutando actos en contra del medio ambiente. Esta figura cumple con el propósito de impedir que el ente ficticio siga siendo utilizado para la comisión de delitos y, en específico, para evitar que a través de figuras legales se continúe con actividades de deforestación.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de una compañía debidamente constituida y que tiene como objeto social la producción de cuadernos, que para poder fabricarlos decide talar árboles en un área de reserva forestal y que además de talarlos, no los reemplazan ni siembran nuevos árboles. Ante esta situación, además

de los procesos sancionatorios administrativos, el derecho penal dota a los operadores jurídicos de herramientas como la suspensión o cancelación de la personería jurídica cuando se demuestre que se la está utilizando para fines ilícitos.

Es importante resaltar que no existe mayor desarrollo legal o jurisprudencial para entender cuándo una persona jurídica se ha “dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas”. ¿Se trata de criterios cuantitativos o cualitativos? ¿Exige que exista reincidencia? La discusión es incluso mayor cuando se considera que no existe en Colombia responsabilidad penal de las personas jurídicas y, por lo tanto, no se ha adoptado un régimen de heteroresponsabilidad (responsabilidad vicarial o de transferencia por el desarrollo de actividades delictivas por quienes ostentan la dirección de ente jurídico) o de autorresponsabilidad (por el incumplimiento de los deberes de prevención de ilícitos dentro de la organización empresarial). Adicionalmente, algún sector cuestiona la verdadera existencia de garantías procesales para la persona jurídica, tendientes a que pueda defenderse de una solicitud de esa envergadura⁷²⁵.

Por último, la Ley 2111 de 2021 modificó el artículo 91 del Código Penal y adicionó un inciso: “Cuando se hubiese suspendido o cancelado la

personería jurídica de que trata este artículo, la persona natural o jurídica estará inhabilitada para constituir nuevas personerías jurídicas, locales o establecimientos abiertos al público, con el mismo objeto o actividad económica a desarrollar, hasta que el Juez de Conocimiento tome una decisión definitiva en la sentencia correspondiente”.

Sin embargo, esta disposición fue objeto de un intenso debate en la plenaria del Senado, toda vez que en consideración de algunos congresistas vulnera las garantías de los procesados, en especial por la ausencia de limitaciones en cuanto a la duración de la medida de suspensión y, adicionalmente, por la posible contradicción con la disposición constitucional que prohíbe la existencia de penas irredimibles.

La suspensión y cancelación de los registros fraudulentos

Esta figura jurídica se encuentra definida en el artículo 101 del Código de Procedimiento Penal de la siguiente manera:

En cualquier momento, a petición de la Fiscalía, el juez de control de garantías dispondrá la suspensión del poder dispositivo de los bienes sujetos a registro cuando existan motivos fundados para inferir que el título de propiedad fue obtenido fraudulentamente.

725. CARDONA SOTO. La “suspensión y cancelación de la personería jurídica” en el Código de Procedimiento Penal Colombiano -Análisis crítico y propuesta de *lege ferenda*-. 2021.

En la sentencia se ordenará la cancelación de los títulos y registros respectivos cuando exista convencimiento más allá de toda duda razonable sobre las circunstancias que originaron la anterior medida.

Lo dispuesto en este artículo también se aplicará respecto de los títulos valores sujetos a esta formalidad y obtenidos fraudulentamente.

Si estuviere acreditado que con base en las calidades jurídicas derivadas de los títulos cancelados se están adelantando procesos ante otras autoridades, se pondrá en conocimiento la decisión de cancelación para que se tomen las medidas correspondientes.

Esta institución consiste en suspender o cancelar todos los efectos jurídicos que se producen con ocasión de la utilización de un registro fraudulento, esto es aquel que falte a la verdad o que se encuentre adulterado. En materia del tema estudiado, puede ser útil para evitar que se utilicen predios cuya titularidad no es la advertida en el registro, o para evitar que aquellas personas que presuman que están autorizadas para explotar los recursos naturales y no lo estén sigan ejerciendo actos que se traducen en afectaciones al medio ambiente.

Piénsese por ejemplo en el caso de un bien baldío ocupado sin respetar la normatividad que existe al respecto; que posteriormente el ocupante

crea documentos o registros falsos para acreditar la titularidad de ese bien, a pesar de tener fraudulentamente esta pertenencia, y comienza a quemar los árboles para tener más terreno a su nombre, que posteriormente incorporará en los registros adulterados.

Del caso anterior, vemos que la suspensión y cancelación de los registros fraudulentos puede ser de utilidad para devolver la pertenencia de dicho bien baldío a la Nación, de quien se espera una administración del bien conforme a derecho, ya que, de no cancelar esos registros, se podría enajenar fraudulentamente dicho bien a otras personas que podrían continuar con las actividades delictivas.

Sobre esta figura, la Corte Suprema de Justicia en fallo del 3 de diciembre de 1987⁷²⁶ advirtió que

Se trata de una forma de resarcimiento del daño que tiende a restablecer el quebranto que experimenta la víctima del hecho punible mediante la restitución originaria de los bienes objeto material del delito. Pero la orden del juez penal y su ejecución no agotan el deber indemnizatorio del procesado de quien puede exigirse el pleno resarcimiento del daño en el proceso penal mediante la constitución de parte civil, o en proceso civil una vez decidida la responsabilidad penal.

Por lo que se concluye que es una figura dirigida a prevenir la ejecución de nuevos actos delictivos y de reparar a las víctimas de estos.

726. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia (3, diciembre, 1987), Citado por GAVIRIA LONDOÑO. Op. cit., p. 286.

Medidas personales

(a) Medidas de aseguramiento

Son entendidas -desde su aspecto legal- como la restricción preventiva de la libertad⁷²⁷ cuyos fines son garantizar la comparecencia del imputado al proceso, la ejecución de la pena privativa de la libertad y el impedimento de una posible fuga o la continuación de su actividad delictiva (art. 296 Ley 906 de 2004).

Es indispensable para la adopción de las medidas de aseguramiento que estas se sometan al cumplimiento de rigurosas exigencias que estructuran su legalidad, tales como:

(i) deben ser decretadas por intermedio de una autoridad judicial, en el desarrollo de un proceso al cual acceden o accederán; (ii) con carácter eminentemente provisional o temporal; y (iii) bajo el cumplimiento de los estrictos requisitos que la Constitución y la ley prevén y (iv) deben estar fundamentadas en alguna de las finalidades constitucionalmente admisibles para su imposición. El artículo 250 numeral 1 de la Constitución destaca el criterio de necesidad como guía que debe orientar la imposición de una medida de aseguramiento, parámetro que se encuentra a su vez vinculado a las tres finalidades allí establecidas: (i) asegurar la

comparecencia de los imputados al proceso penal; (ii) la conservación de la prueba; y (iii) la **protección de la comunidad, en especial de las víctimas**⁷²⁸ (negrillas propias).

Frente a este tema, la Corte Constitucional ha manifestado que

las medidas de aseguramiento hacen parte de las denominadas medidas cautelares, es decir, de aquellas disposiciones que por petición de parte o de oficio, dispone la autoridad judicial sobre bienes o personas, cuyo objeto consiste en asegurar el cumplimiento cabal a las decisiones adoptadas en el proceso, garantizar la presencia de los sujetos procesales y afianzar la tranquilidad jurídica y social de la comunidad bajo la premisa por virtud de la cual, de no proceder su realización, su propósito puede resultar afectado por la demora en la condición judicial⁷²⁹.

Sobre el peligro para la comunidad o la víctima, vinculado a la posibilidad de que el imputado continúe con su actividad delictiva, deben aportarse elementos materiales probatorios que acreditan que efectivamente se satisface un fin constitucional con la imposición de la medida, además debe hacerse un estricto examen de ponderación para establecer en cada

727. Bernal Cuellar y Montealegre Lynett han advertido que esta detención constituye la más grave e intensa afectación de la libertad personal, previa a la imposición de una condena penal por lo que deben cumplirse todos los requisitos previstos por el legislador para que su aplicación devenga legítima con las obligaciones del Estado de la protección de los derechos fundamentales. BERNAL CUELLAR y MONTEALEGRE LYNETT. El proceso penal. Tomo II. Estructura y garantías procesales 2013.

728. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-318/08.

729. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1154/05.

caso concreto que la medida es estrictamente necesaria. Al respecto de este punto Bernal Cuéllar y Montealegre Lynett han afirmado que “el análisis debe conducir a que razonablemente se espere que la persona, de dejarse en libertad, represente un peligro real para la comunidad y no simplemente establecer la ecuación investigación de un hecho punible grave-peligro para la comunidad. De lo contrario se llegaría a la situación de que basta con la iniciación de la investigación para que la persona se presuma como posible peligro para la comunidad”⁷³⁰.

Una vez que se tiene claro que las medidas de aseguramiento son medidas cautelares, que se aplican sobre las personas y su libertad, estas herramientas en temas de deforestación cobran vital importancia para evitar el peligro para la comunidad y las víctimas, pues, si se continúa ejerciendo el acto de deforestación, se pone en riesgo a la comunidad incluso de maneras indeterminadas que pueden entenderse como graves riesgos en contra de la humanidad. El peligro futuro en este tipo de delitos es alto, por lo que la procedencia de las medidas de aseguramiento puede ser más factible teniendo en cuenta el delito *per se*⁷³¹.

Al tratarse de derecho sancionatorio, la privación de la libertad, al menos preventiva, puede constituir una medida que evita el daño futuro atacando directamente al que atenta contra el medio ambiente. Sin embargo, si las causas que originan el delito subsisten, distintas personas pueden ocupar el lugar del agresor y emprender dichas actividades ilícitas, por lo que la solución al problema de deforestación debe buscarse principalmente en otras áreas del derecho distintas a la aquí mencionada⁷³².

(b) ¿Medidas innominadas?

En este tipo de delitos, es común ver en las noticias que se aplican medidas en procesos penales que no corresponden a ninguna de las aquí señaladas; estas medidas han sido nombradas para efectos prácticos como medidas innominadas.

Dentro de las medidas llamativas tomadas por los jueces de control de garantías, se ordenó:

🍃 A Fedegan y al ICA suspender los sellos de ganado, bloquear las guías de movilización y detener la expedición de bonos para el comercio de ganado en los parques Serranía Los Picachos y Tinigua⁷³³.

730. BERNAL CUELLAR y MONTEALEGRE LYNETT. Op. cit., p. 533.

731. Esto contraviniendo incluso lo establecido en el parágrafo del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal que establece que la “calificación jurídica provisional contra el procesado no será, en sí misma, determinante para inferir el riesgo de obstrucción de la justicia, el peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima” puesto que la acción de deforestar, a gran escala, puede constituir un grave riesgo para la comunidad.

732. Principio de fragmentariedad del derecho penal y de *ultima ratio*.

733. EL ESPECTADOR. Las órdenes judiciales que buscan frenar deforestación en los parques Tinigua y Los Picachos [Consultado el 6 de agosto de 2021].

🌿 A los alcaldes de San Vicente del Caguán, La Macarena y La Uribe no volver a emitir certificaciones de colonos ni autorizar la permanencia temporal de personas en los parques naturales⁷³⁴.

🌿 Al Banco Agrario detener el otorgamiento de créditos a quienes quieran desarrollar proyectos agropecuarios en parques de la Amazonía⁷³⁵.

🌿 A la Unidad de Extinción de Dominio de la Fiscalía identificar las cabezas de ganado presentes en los parques naturales para proceder a imponer medidas como el embargo y el secuestro⁷³⁶.

🌿 Al imputado la destrucción de la casa finca, el corral ganadero y otras adecuaciones hechas en el Parque Nacional Natural⁷³⁷.

🌿 El cierre de una carretera en la Amazonía⁷³⁸.

Se puede observar que dichas medidas no son propias de un proceso penal y obedecen más a otras disciplinas del derecho; así mismo, la característica de cautelar o provisional en ocasiones pierde su naturaleza y objeto cuando se toman medidas definitivas, como por ejemplo la relacionada con la destrucción de los bienes del imputado.

Una postura frente al tema podría argumentar que dichas medidas no debieron ser tomadas, toda vez que atentan directamente contra el principio de legalidad, tan importante en materia penal y contra las garantías de los procesados. Es indudable que el medio ambiente requiere de una protección especial, sin embargo, la protección debe darse con respeto al debido proceso y de la manera en que el ordenamiento jurídico lo ordena.

Los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha hecho al respecto, especialmente en la sentencia C-558/2004 dicen que

el legislador reguló lo atinente a esta clase de disposiciones, que pueden ser tomadas por los funcionarios judiciales dentro de esta clase de procesos, y que son necesarias para lograr que cesen las conductas punibles y los efectos creados por su comisión, así como que se indemnicen los perjuicios ocasionados por ella. Es así como el Legislador consagró la posibilidad de ordenar en el curso del proceso, por ejemplo, el embargo y secuestro de bienes, la prohibición de enajenar bienes sujetos a registro, etc.

734. Ibid.

735. Ibid.

736. Ibid.

737. EL ESPECTADOR. Judicializan a señalado de ser uno de los mayores deforestadores del Parque Tinigua. [Consultado el 6 de agosto de 2021].

738. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Fiscalía logra cierre de carretera en la Amazonía que estaría al servicio de los grupos disidentes de 'Gentil Duarte' [Consultado el 6 de agosto de 2021].

Al respecto del proceso penal, la Corte Constitucional ha considerado, que en todas y cada una de sus etapas debe garantizarse la vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas, y por ello ha concluido que este procedimiento no tiene como propósito único su plena eficacia, sino que además se debe dotar al poder estatal de los medios adecuados para establecer la verdad y administrar pronta y cumplida justicia. Por ello, en el procedimiento penal se han establecido mecanismos que, como las medidas cautelares, permiten al Estado cumplir con sus fines esenciales de garantizar los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución a favor de todas las personas, así como el de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo, partiendo del supuesto que indica, que es misión del funcionario judicial el restablecimiento del derecho, que comprende la facultad de paralizar la realización de hechos punibles⁷³⁹.

Allí queda claro que se debe hacer uso de las medidas existentes y que se debe dotar al poder estatal de este tipo de herramientas para lograr la consecución de justicia, sin que esto implique que el juez a la hora de tomar una decisión, puede inventar medidas no consagradas en el marco del procedimiento penal.

No obstante, el artículo 10 del Código de Procedimiento Penal establece:

Cuando sea procedente, la Fiscalía General de la Nación y los jueces deberán adoptar las medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por el delito y las cosas vuelvan al estado anterior, si ello fuere posible, de modo que se restablezcan los derechos quebrantados, independientemente de la responsabilidad penal. De donde se tiene que el juez y el fiscal cuentan con una herramienta valiosa al momento de tomar decisiones que apunten a la cesación de los efectos del delito y que puede ser indispensable, en ausencia de otras nominadas, para garantizar la protección del ambiente.

A pesar de lo dicho, recientemente se sancionó la Ley 2111 del 2021 que, valga aclarar, no tiene aplicación hacia el pasado y adicionó un nuevo párrafo al artículo 92 de la Ley 904 del 2006 así:

Parágrafo 2. Tratándose de los delitos contemplados en el título XI del Código Penal, el juez podrá ordenar, como medida cautelar, la aprehensión, el decomiso de las especies, la suspensión de la titularidad de bienes, la suspensión inmediata de la actividad, así como la clausura temporal del establecimiento y todas aquellas que considere pertinentes, sin perjuicio de lo que pueda ordenar la autoridad competente en materia ambiental.

739. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-558/04.

Para finalizar, es pertinente mencionar que sobre este punto en 1998 el TEDH condenó a España por el uso de actividades de investigación “innominadas” referidas a escuchas públicas sin estar autorizadas por el legislador. En consideración de la corporación estas actuaciones vulneraron el artículo 8 de la CEDH; estas medidas son procedentes “en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria”. Finalmente el Tribunal explicó que el derecho interno “debe ofrecer protección contra los atentados arbitrarios de los poderes públicos respecto a los derechos garantizados” por el convenio⁷⁴⁰.

1.5. Ejemplos de otros países

El derecho ambiental, por su moderna factura, tiende a construirse sobre instituciones jurídicas preexistentes. De esta manera, las medidas de naturaleza cautelar, preventiva o provisional son propias en el derecho continental del procedimiento civil. En ese contexto, las normas persiguen resolver problemas entre particulares, en tanto el derecho ambiental propende a remediar controversias donde el colectivo se encuentra afectado. De aquí que la clave de interpretación de las instituciones procesales debe tender ya sea a prevenir un daño al medioambiente, e incluso a impedirlo ante una urgencia o peligro, a pesar de la

incertidumbre científica. Importante de destacar es que el estándar de prueba que debe producir la parte que solicita la medida es inferior al requerido en la etapa probatoria del proceso. Así, si el estándar es el del balance de probabilidades, entonces para la adopción de la medida se debe estar al de la evidencia sustancial, por ejemplo. La misma razón deberá operar en el caso de los procedimientos penales, donde el estándar es la duda más allá de lo razonable, entonces se puede partir del balance de probabilidades.

La prevención como la precaución llaman a adoptar medidas de diversa intensidad y oportunidad, que siempre estarán relacionadas con el hecho material al que se enfrente el juez. Un aspecto relevante será el juicio de verosimilitud (*fumus boni iuris*), pues el daño ambiental, actual o futuro, debe ser impedido. La demora en la adopción de esa medida (*periculum in mora*) puede causar un daño permanente en el ecosistema. Sin embargo, la acción de deforestación podría no ser significativa en términos de daño ambiental. ¿Cómo el juez puede ponderar estas circunstancias cuando no tiene la formación técnica necesaria? Pues bien, podrá innovar y pedir la asistencia de expertas o expertos que la puedan ilustrar en una medida de este tipo, quizá abriendo una etapa de recepción de pruebas para resolver el

740. EL PAÍS. El Tribunal de Estrasburgo condena una escucha telefónica que violó la privacidad. [Consultado el 6 de agosto de 2021].

incidente. Lo central no radica en el derecho, sino en la certidumbre científica de la que pueda hacerse el juez.

El primer tipo esencial de recurso consiste en poder prevenir el daño ambiental antes de que se produzca o mientras el caso está pendiente, ordenando que se detengan las actividades que perjudiquen o puedan perjudicar la salud humana o el medio ambiente, como detener la tala de árboles en un caso de tala conflictiva o detener la construcción de un hotel en una zona natural protegida. Algunos países prevén la suspensión de un permiso expedido mientras esté pendiente la solicitud de medidas cautelares. Dichas órdenes preventivas pueden denominarse órdenes judiciales u órdenes de restricción temporal, o simplemente órdenes para mantener el *statu quo*, cesar el daño, o adoptar medidas preventivas inmediatas. Esta capacidad es tan importante que en el 2015 el Tribunal Popular Supremo de China dictaminó que la Ley de Protección del Medio Ambiente de 2014 establece la jurisdicción no solo para hacer frente a los daños pasados y presentes, sino también a las acciones que “tienen un mayor riesgo de perjudicar el interés público” en el futuro.

En la práctica, el juez puede encontrarse, adicionalmente, con problemas como solicitudes de medidas pobremente redactadas o mal fundadas en derecho, o arguyendo sobre la base de conjeturas y recortes de prensa. Apartándose

del formalismo, el juez debe reconocer que el objeto de protección es el medioambiente, de modo que deberá utilizar todos los medios que el ordenamiento jurídico le entrega para dilucidar cómo resolver el asunto. Por ejemplo, el juez puede recurrir al principio *iuris novit curia*, para enderezar la medida solicitada; o podrá ordenar la realización de una audiencia para escuchar a las partes, citando a organismos públicos que tengan competencias sobre el asunto debatido. Incluso, el juez puede encontrarse con que la solicitud de medida se dirige solo en contra de un hecho ofensivo, siendo que en su ponderación ha inferido o detectado otros hechos que también pueden provocar el presunto daño causado; por lo que podrá extender su actuación para cubrir aquellos nuevos hechos, toda vez que el objeto de protección requiere de la acción de tutela.

El derecho colombiano es bastante desarrollado en estas materias, por lo que podemos mencionar dos casos interesantes en la región. El primero de ellos es la institución de las medidas autosatisfactivas, que se encuentra en el derecho argentino y que corresponde a un “requerimiento urgente formulado al *órgano* jurisdiccional por los justiciables y que se agota con su despacho favorable, no siendo necesaria la ulterior tramitación de una acción principal para evitar su caducidad o decaimiento, como ocurre en las medidas cautelares [...]”⁷⁴¹. Pues bien, este tipo de medidas puede ser muy

741. SCARAFFIA. Las medidas autosatisfactivas. Una respuesta eficaz a la “Jurisdicción Oportuna”. [Consultado el 20 de agosto de 2021].

efectivo para cortar de raíz un eventual hecho inductor del daño, particularmente el futuro en relación con las acciones de deforestación. Por cierto, una vez causado el daño, estas medidas autosatisfactivas no tienen sentido, y serán las cautelares en el contexto del procedimiento judicial las que deberán adoptarse.

En el caso de Chile, que cuenta con una jurisdicción ambiental especializada, las medidas cautelares pueden ser conservativas, que corresponden a “aquellas que tengan por objeto asegurar el resultado de la pretensión, a través de acciones destinadas a mantener el estado de hecho o de derecho existente con anterioridad a la solicitud de la medida” (Ley 20.600742 art. 24⁷⁴²). También se consideran las medidas innovativas que son aquellas que con el mismo objeto de asegurar el resultado de la pretensión, “buscan modificar el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de la solicitud de la medida”⁷⁴³. Ambas medidas se pueden decretar en cualquier estado del proceso, incluso antes de su inicio y por el tiempo que el tribunal estime conveniente. Sin embargo, las innovativas solo pueden ser decretadas “ante la inminencia de un perjuicio irreparable”⁷⁴⁴.

A modo de ilustración, la autoridad ambiental (Superintendencia del Medio Ambiente) puede adoptar, durante el procedimiento sancionador, a efectos de evitar algún daño inminente al medioambiente o a la salud de las personas, alguna de las siguientes medidas:

Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño (Ley 20.41774 art. 48⁷⁴⁵):

- ✔ Sellado de aparatos o equipos.
- ✔ Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones.
- ✔ Detención del funcionamiento de las instalaciones.
- ✔ Suspensión temporal de la resolución de calificación ambiental.
- ✔ Programas de monitoreo y análisis específicos que serán de cargo del infractor.

742. CHILE. CONGRESO. Ley 20.600. Crea los tribunales ambientales (18 de junio de 2012). art. 24.

743. Ibid.

744. Ibid.

745. CHILE. CONGRESO. Ley 20.417. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (12 de enero de 2010), art. 48.



2. MEDIDAS PARA REPARAR, COMPENSAR Y SANCIONAR

A continuación, se presentan las medidas que pueden adoptarse en la adjudicación de una causa de tipo ambiental, para reparar el daño ambiental puro y/o consecutivo en procesos que involucran deforestación.

Las medidas dependerán del tipo de acción y el propósito perseguido por la misma; por ejemplo, en el caso de las acciones populares no hay fin indemnizatorio, mientras que en la acción de grupo (responsabilidad civil extracontractual plural) sí lo hay. En el caso de la acción popular se persigue, en principio, el denominado por la doctrina daño ambiental puro, mientras que en el caso de la acción de grupo se persigue fundamentalmente el resarcimiento del denominado daño ambiental consecutivo, e implícitamente la reparación del daño ambiental puro.

2.1. Medidas económicas

2.1.1. Multas y su destinación

La multa en sí misma no implica reparación del daño ambiental. Se trata de una decisión/orden encaminada a la prevención general, no de una reparación en sí misma. Se presenta en los casos de procesos penales cuyos delitos ambientales incluyen además de la pena privativa de la libertad, la imposición de multas.

Los procedimientos sancionatorios ambientales también pueden incluir multas conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. Este tipo de procesos suelen llegar a sede judicial a través del medio de control de nulidad, o del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se define si había o no lugar a la infracción ambiental que culminó con la declaratoria de responsabilidad, pero también la forma en la que se haya liquidado y tasado la multa conforme a las reglas establecidas en el Decreto 3678 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015, y en la Resolución 2086 de 2010. Sin embargo, en este caso, la multa tampoco tiene fines indemnizatorios, sino que persigue una función preventiva y correctiva. Se debe aclarar que, en ese tipo de procedimientos sancionatorios administrativos, sin perjuicio de la multa, la autoridad ambiental debe imponer las medidas compensatorias y/o de reparación de que trata el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009, como el párrafo primero del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.



Reparación

La reparación económica se presenta al momento de buscar resarcir el daño ambiental consecutivo, de manera que se realiza la valoración del daño patrimonial (daño emergente y lucro cesante). En este caso, la orden de reparación debe guardar estricta relación con lo discutido en el proceso, las pretensiones del mismo y lo probado. En tal sentido, el daño patrimonial objeto de reparación debe ser probado en el proceso correspondiente.

De igual manera, podría haber reparación económica por daños extrapatrimoniales como los daños morales que se puedan derivar de afectación de recursos naturales. Sin embargo, esto deberá ser discutido y probado en el proceso, así como debe guardar relación con las pretensiones del mismo. Sobre el particular, no existen antecedentes en el país, lo cual no obsta para que pueda haber un desarrollo jurisprudencial sobre el particular.

2.1.2. Medidas no económicas

Este tipo de medidas son las que buscan reparar el daño ambiental puro, es decir, que no se resuelve con órdenes de reparación patrimonial del daño causado, sino que se trata de órdenes encaminadas a reparar *in natura* el daño en los recursos naturales y los servicios ecosistémicos asociados a la alteración. En este caso las medidas no económicas buscan fundamentalmente la reparación *in situ*,

también llamada reparación *in natura*. Lo mismo ocurrirá con aquellas decisiones/órdenes en las que se persigue evitar la configuración (o mayor aumento) del daño ambiental sobre el recurso natural. Las órdenes que emitan los jueces sobre el particular deben guardar relación con las pretensiones del proceso, los hechos probados y el fin último de protección del bien jurídicamente protegido y/o tutelado bajo el respectivo proceso judicial.

2.2. Procesos judiciales de lo contencioso administrativo

En los casos de procesos judiciales de lo contencioso administrativo, las decisiones u órdenes de los jueces dependerán del tipo de acción y/o medio de control.

2.2.1. Nulidad

La medida por excelencia implica dejar sin efectos el acto administrativo objeto de discusión judicial; así mismo podría implicar, dependiendo del caso en concreto, la activación e imposición de medidas y órdenes que pueda traer del instrumento como por ejemplo el plan de abandono y desmantelamiento. La decisión por excelencia es la invalidación del acto administrativo, lo cual implica su desaparición del mundo jurídico, una de cuyas consecuencias es que el acto anulado queda sin efectos.

2.2.2. Nulidad y restablecimiento

La medida por excelencia implica no solo dejar sin efectos el acto administrativo objeto de discusión judicial, sino que además incluye el componente de remediación *in situ* (*in natura*).

2.2.3. Reparación directa

Incluye componente de medidas económicas de remediación *in situ/in natura*.

2.3. Procesos constitucionales

2.3.1. Acción de tutela

Para la toma de decisiones en materia de acción de tutela, el juez se encuentra, principalmente, bajo dos parámetros:

Congruencia: en materia de congruencia, el juez de tutela no se encuentra atado por las pretensiones de la demanda⁷⁴⁶. La Corte Constitucional señala que

la función tuitiva de los derechos fundamentales, encomendada por el artículo 86 de la Carta a los jueces, no se ve limitada por el tipo de pretensiones del solicitante. La autoridad judicial es autónoma, y goza de una prudencial discrecionalidad, en materia de las órdenes dictadas para proteger efectivamente los derechos fundamentales

vulnerados o amenazados. [...] Es al fallador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, a quien corresponde verificar la existencia de una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales y, mediante la elaboración e imposición de mandatos adecuados y oportunos, brindar su protección inmediata, sin que para el efecto deba sujetarse a la congruencia de la decisión judicial con respecto a las pretensiones del actor, principio éste que sí rige para otros ámbitos del derecho⁷⁴⁷.

Al juez constitucional no le está prohibido fallar *extra o ultra petita*⁷⁴⁸. Es decir, para el juez de tutela debe ser irrelevante el objeto o causa de la pretensión, pues no solo está facultado “sino que se contempla como uno de sus deberes, el tomar todas las medidas necesarias para proteger todos los derechos que considere vulnerados”. El juez de tutela tiene un amplio margen discrecional en lo que a remedios legales se refiere⁷⁴⁹.

Competencia para tomar determinadas decisiones: es entendida como “la capacidad que tiene un juez para pronunciarse sobre ciertas pretensiones o adoptar diferentes resoluciones en aras de proteger el derecho invocado en la acción”⁷⁵⁰.

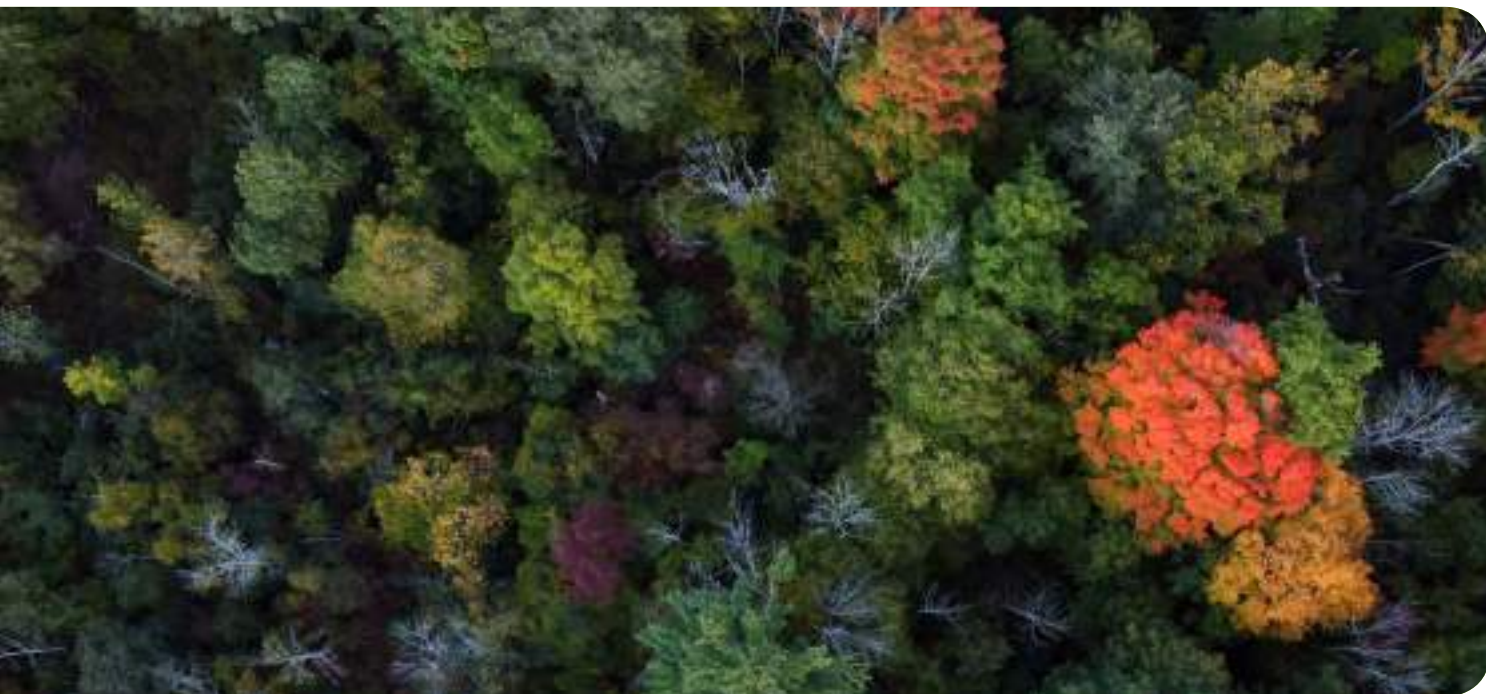
746. VALENZUELA BERNAL. Los poderes del juez en el proceso de tutela: una lección para el proceso civil. En BEJARANO GUZMÁN, MORENO CRUZ y RODRÍGUEZ MEJÍA (Eds.). 2017, p. 38.

747. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-322/94.

748. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-484/08.

749. VALENZUELA BERNAL. Op. cit., p. 38.

750. Ibid., p. 38.



En el caso de los derechos colectivos, para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario que “(i) exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente

probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”⁷⁵¹.

La repartición de competencias para decidir sobre la protección de derechos e intereses colectivos y derechos fundamentales está claramente demarcada. Sin embargo, de manera indirecta y consecuencial a la afectación de derechos fundamentales, un juez de tutela puede impartir órdenes que conduzcan a la salvaguarda o restitución de un derecho de carácter colectivo⁷⁵².

751. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-288/07.

752. VALENZUELA BERNAL. Op. cit., p. 38.

Algunos ejemplos de decisiones judiciales en acciones de tutela relacionadas con problemáticas ambientales

La Corte Suprema de Justicia, en la STC 4360 de 2018, que aborda la problemática de la deforestación en la Amazonía, en una acción de tutela, ordenó⁷⁵³:

- A la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Cartera de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental, y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del presente proveído, formulen un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático. Dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.
- A todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- A la Presidencia de la República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, con la *participación activa* de los tutelantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano -PIVAC”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.
- A la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena, realizar en un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el IDEAM.

753. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018.





2.3.2. Acción popular

El artículo 34 de la Ley 472 de 1998, al ocuparse de señalar el contenido de la sentencia de la acción popular, prevé cuatro tipos de medidas que el juez puede adoptar⁷⁵⁴:

- (i) Una orden de hacer o no hacer; orden que definirá de manera precisa la conducta por cumplir con el fin de proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.
- (ii) Condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo.
- (iii) Exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.

- (iv) Prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.

Sobre el alcance de este precepto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en octubre de 2005⁷⁵⁵, dejó en claro que la sentencia no tenía un carácter declarativo sino imperativo, lo que sin duda convierte a este tipo novedoso de providencias en un instrumento de honda influencia en la construcción de políticas públicas, toda vez que el juez popular está habilitado para imponer deberes a la Administración, merced a que sus decisiones configuran mandatos que esta última tiene el deber de obedecer⁷⁵⁶.

En este caso, el juez de acción popular tiene una amplia facultad para ordenar diferentes actividades, en el marco del caso concreto, siempre que con esto se busque reparar o proteger el derecho colectivo.

754. CORREA PALACIO. Las acciones populares, de grupo y de cumplimiento y su impacto en la construcción de políticas públicas en Colombia. Con-Texto, Revista de Derecho y Economía. vol. 20. 2006, p. 41-76.

755. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia Rad. 2001-23-31-000-2001 (AP-01588)-01 (5, octubre, 2005).

756. CORREA PALACIO. Op. cit.

Algunos ejemplos de decisiones judiciales en acciones populares relacionadas con problemáticas ambientales

El Consejo de Estado, en la sentencia sobre la problemática de los Cerros Orientales (Sala de lo Contencioso Administrativo, 5 de noviembre de 2013), ordenó, entre otras, las siguientes acciones⁷⁵⁷:

Conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que han sido definido en las normas jurídicas vigentes “elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un “Plan de manejo del *área* de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación”, en el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosque, agricultura, ubicada en la franja de adecuación.

Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “*zona de recuperación ambiental*”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

No conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico o de construcción en la reserva forestal protectora; y observar estrictamente lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 y los Decretos 2372 y 2820, ambos de 2010, o aquellas normas que los modifiquen o aclaren, respecto de los usos permitidos en el área forestal protectora; así como lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley 685 de 2001 y 204 de la Ley 1450 de 2011, que prohíben tajantemente desarrollar actividades mineras en dichas áreas.

Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del marco de sus competencias, un plan que permita preservar, conservar y recuperar los recursos hídricos y la biodiversidad existente en la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

2.4. Procesos civiles y comerciales

En los procesos civiles y comerciales las decisiones de los jueces incluirán la declaratoria de responsabilidad, y así mismo, la declaratoria de condena, la cual incluye el componente de medidas económicas de reparación patrimonial y extrapatrimonial, como de *remediación in situ/in natura*.

2.5. Procesos penales

A lo largo del proceso penal, se presentan diversas etapas que buscan una salida alternativa al conflicto, estas tienen como eje principal el interés de la justicia, la obtención de la verdad y la reparación a la víctima. Cabe resaltar que estos tipos penales relacionados con la defo-

757. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP).

restación son pluriofensivos, lo que indica que se pueden vulnerar distintos bienes jurídicos, en cabeza de distintas personas. Es pertinente anotar que el Código de Procedimiento Penal tiene una noción propia de víctima.

De la noción de víctima es importante indicar que pueden ser víctimas dentro del proceso penal personas naturales, jurídicas y demás sujetos de derecho que hayan sufrido algún daño como consecuencia del delito. En decisiones célebres la Corte Constitucional ha declarado como sujetos de derechos elementos que conforman el medio ambiente como lo son el río Atrato y la Laguna de Tota⁷⁵⁸; sin embargo, existe una dificultad para que estos sujetos de derechos sean reconocidos en un proceso penal: ¿quién ostentaría su representación al tratarse de un bien jurídico colectivo? Es por ello que el Código de Procedimiento Penal de 2004 debería regular la figura del actor popular –tal y como existe en el CPP de 2000– que pueda, legítimamente, representar esos bienes jurídicos colectivos. Ello permitiría que las comunidades, ONG y demás organizaciones civiles con intereses en materia medioambiental puedan participar como “víctimas” dentro de los procesos penales en representación de esos sujetos de derechos. Son tres las etapas en que se pueden negociar salidas alternativas al conflicto que impliquen una reparación del

perjuicio: antes del proceso o etapas preprocesales; durante el proceso, por medio de la celebración de principios de oportunidad o preacuerdos; y después del proceso con la solicitud de reparación por vía del incidente de reparación integral.

2.5.1. Medidas de reparación en etapas preprocesales

Aquí se encuentra la posibilidad de conciliar antes de que inicie el proceso penal. En esta etapa, se debe entender que solo se pueden conciliar los delitos querellables y tratándose de delitos que tienen relación directa con la deforestación, no existe ninguno con dicha calidad. Los delitos relacionados son investigables de oficio lo que descarta la procedencia de este tipo de medidas.

Si bien los delitos que protegen el bien jurídico del medio ambiente son investigables de oficio y no es procedente la conciliación, sí debería considerarse a futuro que más primordial que imponer una sanción penal es reparar el daño causado, pues la pena por sí sola nunca bastará para evitar que el daño se siga produciendo, más en ordenamientos jurídicos en los que no se cuenta con capacidades administrativas de investigación adecuadas respecto al fenómeno de deforestación.

758. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-622/16; Sentencia ST 0047 del 1/12/20 del Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Sogamoso.

Por tal motivo, la discusión debería tomar otro rumbo y debería hacerse en torno a si la aplicación del derecho penal más restrictivo y sancionador es útil para combatir el fenómeno estudiado o si, por el contrario, deberían abrirse las puertas a otras herramientas de políticas criminales dirigidas a evitar el delito y a la reparación del daño sin necesidad de imponer penas de prisión.

2.5.2. Medidas de reparación dentro del proceso

Dentro de estas medidas podemos identificar tres tipos de herramientas que permiten la aplicación de formas de reparación tanto económicas como no económicas: la posibilidad de hacer una mediación, celebrar un principio de oportunidad y realizar un preacuerdo.

Mediación

Es un mecanismo en el cual la víctima y el agresor se ponen de acuerdo para solucionar el conflicto planteado. El artículo 523 del Código Penal consagra que la mediación “podrá referirse a la reparación, restitución o resarcimiento de los perjuicios causados; realización o abstención de determinada conducta; prestación de servicios a la comunidad; o pedimento de disculpas o perdón”.

Se observa que existe la facultad de adoptar otras medidas no económicas tendientes a superar el conflicto. Sin embargo, no es procedente

el uso de la figura de la mediación en la mayoría de los delitos medioambientales, pues uno de los requisitos para su aplicación es que la afectación al bien jurídico protegido, entiéndase medio ambiente, no sobrepase la órbita personal del perjudicado. Ahora bien, sí puede existir mediación cuando el daño no sobrepase la órbita de una persona natural afectada directa o indirectamente con el delito; en casos que sí procede la mediación, lo ideal será solicitar la reparación integral más amplia posible, es decir, que la misma cobije aspectos económicos y aspectos en el que se acuerden obligaciones de hacer o no hacer, como por ejemplo abstenerse de incurrir nuevamente en la conducta so pena de pactar cláusulas penales.

Igual que con la conciliación, debería estudiarse la posibilidad de eliminar las barreras que impiden el acceso a este tipo de mecanismos alternativos de solución de conflictos, puesto que pueden resultar más útiles y beneficiosos para la colectividad que llevar a cabo la totalidad de un proceso penal en el cual solo se imponga una pena de privación de la libertad, que en últimas no permite una solución real al conflicto.

Principio de oportunidad

Esta es la figura por medio de la cual la Fiscalía interrumpe o renuncia a ejercer la acción penal en contra de los imputados por razones de política criminal o de interés estatal.

Gómez Pavajeau⁷⁵⁹ ha indicado que “se trata de mecanismos procesales a través de los cuales se pone en práctica la idea de disposición del objeto del proceso penal” donde el Estado flexibiliza su obligación de investigar los delitos a cambio de que se favorezca a este en sus instituciones de política criminal.

En interpretación que hace Lamadrid Luengas sobre Gimeno Sendra indica que el principio de oportunidad incluye dentro de sus motivos específicos “evitar obtener la rehabilitación del delincuente a través de su sometimiento voluntario a un tratamiento de readaptación, quedando condicionado el sobreseimiento al efectivo cumplimiento de este; la estimulación de la pronta reparación del daño, junto con otras condiciones o mandatos como un pago al Estado; y finalmente, razones de economía procesal”⁷⁶⁰.

Sobre los delitos medioambientales, existe la posibilidad de celebrar principios de oportunidad gracias a la causal 13 del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal “cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse”.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que la afectación al medio ambiente debe ser mínima

para que proceda la figura, además, debe darse una reparación integral. Sobre este concepto debe tenerse en cuenta que este tipo de reparación puede suscitarse por medios monetarios como no monetarios; también, pueden pactarse obligaciones de hacer o no hacer y reparaciones de carácter simbólico.

Si bien esta figura guarda cierta relación con la mediación y el preacuerdo, en este caso la aplicación del principio de oportunidad estará supeditada al estudio y autorización del fiscal del caso, quien con base en directivas expedidas por el Fiscal General de la Nación, decidirá si la aplica o no. Esta situación a veces puede comportar algunas problemáticas, pues si en consideración del fiscal debe haber una pena por el delito cometido, puede privarse a la víctima de la posibilidad de obtener la reparación integral en ese escenario, es decir, sin necesidad de agotar todo el proceso penal y de obtener una sentencia condenatoria ejecutoriada.

Preacuerdo

La celebración de preacuerdos en Colombia requiere el cumplimiento de algunos requisitos, cuando de la comisión del delito se percibe un incremento patrimonial, debe reintegrarse al menos el 50% del incremento y asegurar el pago del valor restante. Así lo indica el artículo

759. GÓMEZ PAVAJEAU. La oportunidad como principio complementario del proceso penal. 2007, p. 74.

760. LAMADRID LUENGAS. El principio de oportunidad, herramienta de política criminal. 2005, p. 249.

349 del Código de Procedimiento Penal “Imprudencia de acuerdos o negociaciones con el imputado o acusado”: “En los delitos en los cuales el sujeto activo de la conducta punible hubiese obtenido incremento patrimonial fruto del mismo, no se podrá celebrar el acuerdo con la Fiscalía hasta tanto se reintegre, por lo menos, el cincuenta por ciento del valor equivalente al incremento percibido y se asegure el recaudo del remanente”.

Sobre dicha norma Bernal y Montealegre han afirmado que “tiene por finalidad proteger los intereses de la víctima e impedir que se trate de obtener beneficios mediante los acuerdos sin haber intentado parcialmente la reparación económica”⁷⁶¹.

En los casos de delitos en contra del medio ambiente y que involucren la deforestación también puede solicitarse el cumplimiento de estos requisitos si hubo efectivamente un incremento patrimonial. Sobre el particular, piénsese en el caso de una compañía dedicada a la venta ilegal de madera, o en el caso de un granjero que quemó una determinada proporción de bosque para posteriormente introducir en el terreno ganado que posteriormente vendería.

En estas hipótesis deberá acreditarse que hubo un incremento patrimonial como consecuencia

del delito y que en dado caso de que el procesado decida obtener una rebaja por aceptación de cargos⁷⁶², deberá reintegrar el valor económico de lo recibido por su actuar delictivo.

Sobre este punto surgirá la duda respecto de quién debe recibir el dinero producto del incremento patrimonial, y si debe destinarlo a la reconstrucción de los bienes afectados o no. Además, es necesario aclarar que pese a que se restituya el valor económico percibido, este rubro no contiene los posibles daños causados en los casos del daño ambiental puro y del consecutivo; incluso, en este último caso se podrá solicitar la indemnización de perjuicios ya sea dentro del proceso penal o por medio de otro procedimiento diferente.

Otro problema que se presenta en este tipo de eventos es que la norma desconoce que el delito –que no puede ser fuente de derechos sino de obligaciones– mancilla lo devuelto, pues el origen ilícito de lo que el delincuente retorna no cesa con un acto del procesado que apunta a habilitar la terminación anticipada del proceso.

Entonces, sobre aquello que se reintegra debe iniciarse la acción de extinción de dominio, única vía para garantizar que mute el origen ilícito de lo devuelto.

761. BERNAL CUELLAR y MONTEALEGRE LYNETT. Op. cit., p. 898

762. La Corte Suprema de Justicia ha hecho extensivo el requisito de reintegrar lo que se obtuvo como incremento patrimonial fruto del delito a hipótesis de allanamiento simple a cargos. Véase al respecto CSJ. SALA PENAL. Sentencia Rad. 14496 de 2017 (27, septiembre, 2017).

2.5.3. Medidas de reparación posteriores al proceso penal

Por último, una vez cobre ejecutoria la sentencia condenatoria en contra del penalmente responsable, es posible que se tramite el incidente de reparación integral ante el juez que conoció del proceso.

Además de la reparación económica o de la imposición de obligaciones de hacer (por ejemplo, adelantar planes de reforestación), se puede aplicar otro tipo de resarcimientos no económicos como son los actos simbólicos⁷⁶³. Es importante mencionar que el incidente de reparación integral se rige por las reglas del Código General del Proceso.

Una vez en firme la sentencia que obliga al condenado a dar, hacer o no hacer, como indemnización integral a la víctima, presta mérito ejecutivo para acudir ante la jurisdicción civil y exigir por vía coactiva el cumplimiento de la obligación.

2.5.4. Sanciones penales

En cuanto a las medidas destinadas a sancionar la deforestación, estas pueden ser clasificadas como principales y accesorias.

Respecto de las penas principales se encuentran las alusivas a sanciones privativas de la libertad o pecuniarias cuando el tipo penal las

contempla. Por otro lado, las penas accesorias hacen referencia a sanciones que el legislador ha determinado, se deben imponer con base en una relación de causalidad frente al punible castigado. Para el fenómeno estudiado son de gran relevancia la multa y otras medidas alternativas como la inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte u oficio y la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, entre otros.

Es importante en cada caso en concreto tener presente la teoría de los fines y funciones de la pena que deberá operar, acompañado esto de otros criterios como el de la necesidad de la pena según sea el caso.

En el ámbito sancionatorio, el derecho penal contempla el principio de la *ultima ratio* y la fragmentariedad. Es de *ultima ratio* en cuanto a que es la última herramienta a la que se deberá acudir cuando las demás piezas del ordenamiento jurídico resulten insuficientes para la tutela de los derechos en cabeza de los ciudadanos⁷⁶⁴. Es fragmentario en la medida en que el derecho penal solo se utiliza para sancionar aquellas conductas que signifiquen un daño lo suficientemente grave como para utilizar el poder punitivo del Estado, en otras palabras, el derecho penal solo se encarga de las afectaciones más graves a los bienes jurídicos⁷⁶⁵.

763. GAVIRIA LONDOÑO. Op. cit., p. 311.

764. BARRETO ARDILA. Concepción del Estado y su influencia en la teoría del delito. *En Lecciones de derecho penal: Parte general*. 2019, p. 64.

765. Ibid.

En armonía con lo anterior, el legislador ha tipificado la conducta de deforestación en el artículo 330 y 330 A del Código Penal, a partir de la modificación realizada por la Ley 2111 de 2021, así:

Artículo 330. Deforestación. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en la mitad cuando:

- (i) La conducta se realice para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito o para mejora o construcción de infraestructura ilegal.
- (ii) La conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.

Artículo 330A. Promoción y financiación de la deforestación. El que promueva, financie, dirija, facilite, suministre medios, aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de la tala, quema, corte, arranque

o destrucción de áreas iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará en la mitad cuando:

- (i) a conducta se realice para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito, exploración y explotación ilícita de minerales o para mejora o construcción de infraestructura ilegal.
- (ii) La conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.

Debemos resaltar de la redacción anterior, que se eliminó la figura del determinador y cómplice del delito de deforestación para convertir este modo de participación en un delito autónomo.

Para poder determinar en concreto la sanción a que hay lugar luego de incurrir en el delito de deforestación o promoción y financiación de la deforestación contemplados en el Código Penal⁷⁶⁶ deberán tenerse en cuenta las reglas de dosificación contenidas en los artículos 54 a 62 del mismo cuerpo normativo.

766. Modificado el 5 de agosto del 2021 por medio de la expedición de la Ley 2111 del 2021 que sustituyó el título XI de los Delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

2.5.5. Otras herramientas

En este punto se considera necesario estudiar la utilización de la figura de extinción de dominio de los bienes de aquellos sujetos relacionados con el delito y que pueden ser de utilidad para el fortalecimiento de las capacidades investigativas de la Fiscalía General de la Nación en este tipo de delitos.

Mediante esta propuesta se busca específicamente que si procede la extinción de dominio de aquellos bienes utilizados para la comisión de delitos medioambientales o que son producto de estos, se aplique la figura y que los recursos obtenidos sean destinados a fortalecer en todas las áreas la prevención, investigación y sanción de este tipo de conductas, sin perjuicio de los derechos y pretensiones que puedan ejercer las víctimas en relación con esos bienes.

De esta forma, se puede tener otra herramienta para la prevención y sanción de estos delitos. Una de las principales problemáticas al momento de investigar este tipo de acciones es la poca capacidad institucional, humana y tecnológica con la que cuenta el Estado⁷⁷⁷; este

mecanismo puede financiar esa debilidad para convertirla en una fortaleza, en otras palabras, los delincuentes financiarían su investigación y judicialización.

2.6. Ejemplos de otros países

La deforestación produce un daño a los ecosistemas que es difícil de recuperar. No solamente porque destruye el balance ecológico de un área, produciendo erosión, pérdida de suelo, desbalance energético, disminución de biodiversidad, pérdida de hábitat, disminución de la calidad de vida —salud y cultura— de las personas que habitan sus proximidades; sino porque además libera carbono a la atmósfera, ya sea por el procesamiento y quema de leña, la erosión del suelo y la descomposición, acelerando al cambio climático⁷⁷⁸. Aún más, la capacidad de la reforestación para secuestrar carbono desde la atmósfera es inferior a la de los bosques existentes, no porque no sea una buena alternativa, sino porque los proyectos de reforestación pueden ser pobremente implementados, con poca visión sobre cómo mantener vivas las especies y cómo las comunidades se relacionan con ellos⁷⁷⁹.

777. INSTITUTO LIBERTAD. Persecución de delitos ambientales en América Latina. Informe comparado para el estudio de los proyectos de ley que establecen delitos ambientales en nuestro ordenamiento. 2018, p. 7.

778. SCIENCE NEWS. Why planting tons of trees isn't enough to solve climate change. (9, julio, 2021). [Consultado el 17 de diciembre de 2022].

779. Ibid.



De lo anterior resulta que el rol de la judicatura al emitir órdenes para reparar, compensar y sancionar la deforestación debe ir más allá del formalismo. Por ejemplo, ni la sanción ni la compensación contribuyen a reparar el medio destruido, por lo que resulta relevante, en causas sobre deforestación, que la judicatura se enfoque primariamente en reparar o restaurar el ecosistema boscoso dañado, claro que sin desmerecer la función preventiva de la pena y distributiva de la compensación.

2.6.1. Pago de compensaciones

En relación con el pago de una compensación por daños al medio ambiente pueden ordenarse pagos pecuniarios para compensar a las partes perjudicadas por los daños sufridos por ellas mismas y sus familias y comunidades, o para compensar al Estado por los daños causados a los recursos naturales o al medio ambiente. El reto consiste en fijar un valor para el daño o perjuicio que ponga en práctica el principio de que “quien contamina paga”, **sin** permitir que quien contamina simplemente pague por seguir contaminando o dañando el ecosistema.

La compensación en recursos consiste en trabajos de restauración o conservación de una superficie distinta mayor que la destruida, además del pago de una compensación en dinero. Por ejemplo, en el caso *Aguinda contra Chevron* 002-2003⁷⁸⁰, el Tribunal Provincial de

la Presidencia de Sucumbíos (Ecuador), del 14 de febrero de 2011, las comunidades afectadas habían demandado a Chevron Corporation por daños ambientales que contaminaron más de 400.000 hectáreas de una selva tropical antaño virgen. A los ecuatorianos se les concedió una indemnización de 9.600 millones de dólares, que se destinaron a la restauración del medio ambiente contaminado, concretamente a la restauración de los suelos pardos, la restauración del agua y los sedimentos fluviales, el suministro de agua potable y la recuperación del ecosistema de biodiversidad, así como a un programa de salud para ayudar a las víctimas de enfermedades relacionadas con la contaminación por petróleo y para ayudar a las comunidades a recuperarse de los daños causados a su cultura.

2.6.2. Órdenes correctivas, restauradoras y reparadoras

Frente a la deforestación, la judicatura debe ordenar la restauración del bosque. Para ello habrá que tener de respaldo un trabajo concienzudo sobre cómo reinstalar el ecosistema perdido, para lo que será crucial el trabajo colectivo entre el tribunal, las partes, los peritos, los organismos públicos y centros de estudio, por nombrar a algunas de las partes interesadas en la orden del tribunal. Definido el mecanismo de restauración que contendrá la orden, el tribunal debe considerar que la ejecución de

780 ECUADOR. CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA SUCUMBIOS. - SALA ÚNICA. Sentencia juicio 002-2003 (14, febrero, 2011).

la misma tardará años en consolidarse y volver el ecosistema a lo que fue inicialmente, por lo que las órdenes deben aparejar mecanismos de control de su ejecución, e incluso considerar alguna actuación que ponga término a la controversia. Algunas preguntas a resolver son, por ejemplo, si un área boscosa restaurada tarda alrededor de 15 años en asentarse, quién será la autoridad que certifique ese hecho; o cómo las partes intervienen en el proceso de restauración, e incluso cómo las partes interesadas participarán de este proceso.

En el caso de Chile, una de sus industrias relevantes es la forestal. Sin embargo, existe poca jurisprudencia relativa a los aspectos de daño ambiental puro. Un caso histórico se refiere a la tala ilegal de una especie protegida (araucaria) con la calidad de monumento nacional. La Corte Suprema consideró que constituía daño ambiental significativo el mero hecho de la tala ilegal de araucarias, asociado al menoscabo del suelo, partes de un bosque de más de 150 años, de gran belleza escénica (SCS 4033/2013⁷⁸¹). El máximo tribunal determinó las siguientes órdenes:

a) Limpiar la zona afectada de la Hijuela 8, de la comunidad indígena Pedro Calfuqueo, mediante el retiro de los árboles volteados, restos vegetales y tierra, lo cual está retrasando el crecimiento de nuevas especies arbóreas y entorpeciendo el libre escurrimiento de las aguas.

b) Reforestar el área directamente afectada con araucaria araucana y lenga (*Nothofagus pumilio*) en una densidad de 1.800 plantas por hectárea. Estas especies deberán provenir de viveros autorizados por la Corporación Nacional Forestal, para el restablecimiento de las condiciones originales del bosque. c) Proteger las raíces y estabilidad de los árboles que se encontraban en los alrededores del área directamente afectada. d) Ejecutar todas las obras necesarias, bajo la supervisión de la autoridad ambiental para restaurar los daños que se han seguido produciendo, a fin de lograr la reparación integral del medio ambiente dañado, elaborando los estudios necesarios para ejecutar todas las medidas señaladas.

Otro caso relevante es la condena a una empresa forestal por no evitar la tala ilegal de especies arbóreas protegidas (alerces), al no haber establecido medidas de vigilancia y cuidado del bosque, así como tampoco evitó el tránsito de vehículos, la faena y posterior traslado de la madera obtenida ilícitamente. Aún más, se le reprochó a la empresa el no haber trasladado o removido al administrador del predio ni a su cuidador (SCS 3579/2012⁷⁸²).

En sede de protección de derechos fundamentales (tutela en Colombia), la Corte de Apelaciones de Temuco acogió la acción presentada por una autoridad ancestral del pueblo Mapuche, en contra de una sociedad que taló ilegalmente el bosque nativo y plantó especies exóticas,

781. CHILE. CORTE SUPREMA. SALA TERCERA, CONSTITUCIONAL. Sentencia SCS Rol No. 4033-2013 (3, octubre, 2013).

782. CHILE. CORTE SUPREMA. SALA TERCERA, CONSTITUCIONAL. Sentencia SCS Rol No. 3579-2012 (26, junio, 2013).

dado que según los conceptos de medio ambiente, medicina antropológica, y Menoko -espacio cultural sagrado para la etnia Mapuche- se ha vulnerado la garantía constitucional consagrada en el numeral 8 del artículo 19 de la Carta Fundamental, por lo que el recurrido deberá abstenerse de realizar tala de árboles y arbustos nativos dentro del perímetro de 400 metros más próximos a los 3 manantiales señalados por la recurrente, a la vez que no podrá realizar corta de árboles y arbustos sin que cuenten con el plan de manejo aprobado por la Corporación Nacional Forestal, la que tendrá que considerar el impacto que producirá en los manantiales el reemplazo del bosque nativo por plantaciones exóticas (S C Aps. Temuco 773/08).

Un último ejemplo se refiere a la corta ilegal de bosques en zonas protegidas, que incurrieron en la remoción de suelo y su consiguiente erosión. La Corte Suprema de Chile dispuso la siguiente orden.

I. Que se acoge, con costas, la demanda interpuesta [...], sólo en cuanto se declara que la demandada deberá restaurar y reparar el medio ambiente afectado, realizando todas aquellas acciones que la DGA, CONAF y el SAG establezcan en un plan que deberá ejecutarse por la demandada, bajo el apercibimiento del artículo 1553 del Código Civil, dentro de un plazo de 120 días que deberá contener, al menos:

1. La ejecución de medidas de afianzamiento y contención del terreno que fue objeto de

relleno, permitiendo de esa forma controlar el escurrimiento de material desde los acopios hacia la quebrada y el Lago Vichuquén.

- 2.** Contemplar un plan de control de erosión que cumpla con los requerimientos de las referidas autoridades sectoriales. Especialmente se considerará un plan de manejo aprobado por la CONAF que determine, para efectos de reponer la cubierta vegetal, las especies y el número de individuos que deberán plantarse en el predio intervenido, considerando el destino del inmueble.
- 3.** Velar por el retiro de cualquier material cercano a la quebrada que colinda con la propiedad de la actora, que sea susceptible de causar un aluvión por efecto de las lluvias.
- 4.** Las referidas autoridades sectoriales deberán velar por la plena ejecución de las medidas.
- 5.** Todos los costos que implique la realización de estudios para determinar las medidas concretas que establezca la autoridad sectorial serán asumidos por la demandada, como también el coste de ejecución.

El juez también podría ordenar elaborar un plan de restauración y de hacerlo aprobar por una autoridad administrativa competente, y de pagar para que se implemente, en un plazo determinado. Por ejemplo, en Argentina la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁷⁸³ ordenó que

783. ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Sentencia 243/2014 (50-L) “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” (16, julio, 2020)

la provincia de Mendoza, junto con la provincia de La Pampa, debían asignar el caudal de agua del río Atuel para posibilitar la restauración del ecosistema que fue afectado en el noroccidente de La Pampa por las represas Los Nihuales. En el fallo, el máximo tribunal argentino ordenó que ambas provincias, junto con el gobierno nacional, presentaran un plan de trabajo para la asignación de aguas del río Atuel.

Otro ejemplo se refiere a las órdenes de crear y contribuir a un fondo fiduciario para cubrir costos futuros específicos, como la rehabilitación o restauración del medio ambiente, o la detección y tratamiento médico comunitario de afecciones derivadas de la contaminación. En 2008, la Corte Suprema de Argentina dictó un fallo en una acción presentada por residentes contra empresas privadas, el gobierno nacional y los gobiernos provincial y municipal de Buenos Aires⁷⁸⁴, afirmando que su derecho constitucional a un medio ambiente sano había sido violado por la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo. La Corte ordenó a la Autoridad de la Cuenca del Río que supervisara la restauración de los componentes de la cuenca y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local, incluyendo la reducción de

la contaminación industrial, la limpieza de las riberas del río y de los vertederos cercanos, y la ampliación de las redes de agua potable, drenaje pluvial y saneamiento de aguas residuales. El fallo exigió la creación de un sitio web para proporcionar información actualizada sobre la ejecución del plan y ordenó a la Autoridad establecer un plan sanitario de emergencia para supervisar y tratar las necesidades médicas de la población local⁷⁸⁵.

En el caso del municipio de Maipú contra Minera Española Chile Limitada, el municipio obtuvo primero una medida cautelar en contra de la empresa minera, exigiendo el retiro de todos los equipos, trabajadores y maquinarias por 15 días. El Tribunal concluyó que se cometió un daño ambiental en la Quebrada de La Plata, particularmente en el suelo, la flora y la cuenca hidrográfica; y ordenó a la compañía establecer un programa de recuperación de suelos, la implementación de un plan de reforestación de las especies vegetales y forestales afectadas, y la limpieza y restauración del cauce del río⁷⁸⁶.

Por ejemplo, en el caso Julie Roos Ayub y otros contra Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos y el Gobierno de Costa Rica⁷⁸⁷, los demandantes presentaron una demanda por

784. ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Sentencia caso M. 1569. XL. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (8, julio, 2008).

785. Ibid.

786. CHILE. SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Sentencia Rol 15-2015. (6, enero, 2017).

787. COSTA RICA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia Res: 2002-08852. Exp: 02-006527-0007-CO (11, septiembre, 2022).

contaminación del río Siquiares con grasas y aguas residuales contra la empresa lechera y las autoridades públicas que no habían tomado medidas relacionadas con dicha contaminación. El Tribunal declaró responsables solidarios a la Cooperativa y al Estado, y en el procedimiento el Tribunal Supremo fijó la cuantía de la indemnización y ordenó que se destinara a la recuperación de la cuenca hidrográfica.

En Ecuador, en el 2017 se presentó el caso de La Chiquita y Guadalito por daños ambientales causados por las plantaciones de aceite de palma a la salud y al medio ambiente, incluso en nombre de la naturaleza por daños a la biodiversidad⁷⁸⁸. Las órdenes del Tribunal se dirigieron a las empresas de aceite de palma demandadas, así como a varias instituciones gubernamentales nacionales, provinciales y locales. Se ordenó a los demandados que plantaran una zona tampón junto a los ríos y arroyos, incluyendo criterios específicos para la selección de especies. También se ordenó a los demandados y a sus empleados que asistieran a un curso sobre las culturas ancestrales ecuatorianas, y el Tribunal exigió que las empresas demandadas mantuvieran “obligatoriamente relaciones cordiales basadas en el respeto, la solidaridad y la función social de la tierra, con los demandantes y sus familias, comprometiéndose a no interferir en sus formas de vida, actividades, cosmovisiones y

pensamiento, sino a colaborar en lo necesario para elevar su calidad de vida”. El Tribunal también prohibió a la parte demandada el uso de productos químicos peligrosos. También se ordenó a la Secretaría Nacional del Agua que construyera una instalación de agua potable, al Ministerio de Educación que construyera una nueva escuela y al Ministerio de Salud que estableciera un nuevo centro de salud. Se les ordenó a los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente reforestar y construir piscifactorías con especies locales; a la entidad responsable de la seguridad social que inscribiera a los demandantes en las prestaciones de la seguridad social; y al Gobierno Provincial de Esmeraldas que construyera alcantarillado sanitario y pluvial. El Tribunal también ordenó a la Contraloría General que impusiera una multa a cada ex Ministerio desde 1998, cuando empezaron a extenderse las plantaciones de aceite de palma⁷⁸⁹.

788. ECUADOR. Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas. Sentencia Juicio Sumario 08100-2010-0485 (11, enero, 2017).

789. Ibid.



Otros ejemplos de estos tipos de órdenes

Órdenes de instalar equipos para prevenir o controlar la contaminación futura. Lo anterior puede ser tan sencillo como exigir a una empresa maderera que instale barras de agua (bermas de tierra a lo largo de una carretera maderera) para evitar la erosión y la escorrentía durante una operación de tala legal.

Órdenes de reserva y protección de una zona del medio ambiente de calidad similar o superior, y en una superficie mayor que la destruida.

Órdenes de controlar e informar periódicamente al juez, o a una agencia administrativa supervisora, o a una persona o comisión designada por el juzgado, y proporcionar la información al público, lo cual puede tener un costo y una tecnología relativamente bajos, como realizar una conferencia telefónica semanal con el demandado para que informe sobre el estado de los trabajos que se están realizando, hasta que estén culminados.

Órdenes de permitir el acceso de organizaciones locales, municipios o escuelas a la toma periódica de muestras de control, lo cual es una forma de involucrar a la comunidad local en el recurso.

Órdenes de pagar la publicidad del caso y de poner en marcha programas educativos públicos. Por ejemplo, en Estados Unidos en la resolución de un caso penal de tráfico de aceite de palo de rosa procedente de Perú y de aceite de nardo procedente de Nepal, se condenó a una empresa a pagar una multa, a realizar pagos de restitución y un pago por servicios a la comunidad para la conservación de especies protegidas de plantas utilizadas en aceites esenciales, y se le impuso una pena de cinco años de libertad condicional con condiciones especiales. Las condiciones incluyen la aplicación de un plan de cumplimiento corporativo, auditorías y la publicación de declaraciones sobre las sanciones⁷⁹⁰.

790. Ver ejemplo en el siguiente enlace <https://www.justice.gov/opa/pr/essential-oils-company-sentenced-lacey-act-and-endangered-species-act-violations-pay-760000>

2.6.3. Multas de ejecución penal y sanciones pecuniarias de ejecución civil

El objetivo de estas multas y sanciones es, al menos en parte, disuadir de futuras acciones ilegales haciendo que resulte más caro infringir la ley que cumplirla. Si el monto de la multa impuesta es inferior al beneficio que el acusado puede obtener con la actividad, especialmente en la tala ilegal y la captura ilegal de fauna y flora silvestres, las empresas delictivas pueden operar con impunidad, socavando el Estado de Derecho.

Un método eficaz para contrarrestar este problema consiste en que el monto de la multa o sanción incluya la recuperación del beneficio económico o lucro obtenido de una infracción, es decir, relacionar el monto de la sanción con la magnitud de la infracción. Por ejemplo, las *Directrices definitivas sobre delitos medioambientales* del Reino Unido disponen que las sanciones se calculen de modo que la combinación de órdenes financieras (indemnización, confiscación si procede, y multa) elimine cualquier beneficio económico derivado de la infracción⁷⁹¹.

Es importante que la autoridad tenga en cuenta el **riesgo** de daño derivado de la actividad, y no solo el daño real que haya podido producirse. Por ejemplo, la ley puede obligar a un proveedor municipal o privado de agua potable

a analizar periódicamente el suministro de agua para comprobar si contiene bacterias nocivas. No realizar las pruebas requeridas supone un riesgo de daño para la salud de quienes beben el agua, porque no hay forma de saber si puede haber bacterias dañinas o si el sistema de agua requiere un tratamiento especial o desinfección para ser potable. Por lo tanto, la multa o sanción debe reconocer el riesgo de daño derivado de la falta de análisis, incluso si nadie se ha enfermado por beber el agua.

2.6.4. Encarcelamiento y libertad condicional

La posibilidad de encarcelamiento, especialmente para los directivos de empresas, constituye el elemento disuasorio subyacente en el derecho penal. A los delincuentes de bajo nivel y a los que delinquen por primera vez se les puede imponer una sentencia suspendida con la condición de que no reincidan. Dichas sentencias pueden incluir programas educativos o servicios comunitarios para que aprendan las verdaderas consecuencias de lo que han hecho y enseñen a otros sobre el problema.

Por ejemplo, se les podría permitir a los acusados participar en programas educativos o de servicio comunitario que enseñen las consecuencias ambientales y sociales de lo que han hecho, o remedien los daños que han causado. En Brasil, el Tribunal de Medio Ambiente y Cuestiones Agrarias del Estado de Amazonas

791. SENTENCING COUNCIL. Environmental Offences. Definitive Guideline. Sentencing council: 2014. [Consultado el 17 de diciembre de 2022].

ofrece una escuela nocturna a los infractores de la legislación medioambiental, tras la cual el nivel de reincidencia es muy bajo. En un caso sometido al Tribunal, el juez Adalberto Carim Antonio ofreció a un cazador furtivo de manatíes amazónicos, hallado culpable, la posibilidad de elegir entre una pena de prisión o un año de servicio en un centro de rehabilitación de manatíes. El acusado optó por trabajar como voluntario en el centro y se convirtió en un firme defensor de la protección de los manatíes⁷⁹².

Otro ejemplo es el caso en Perú de la Reserva Comunal Amarakaeri del 17 de abril de 2017 del Juzgado de la Sala Penal Supraprovincial de Tambopata, Madre de Dios, interpuesto por el Ministerio Público por actividades mineras ilegales que invadían la reserva de Amarakaeri. El juzgado condenó a Bautista Huillcahuamán Huallpa y Juan Rodrigo Suaquita Machaca a ocho años de prisión por realizar actividades mineras ilegales en la zona de amortiguamiento, y por perjudicar los territorios comunitarios⁷⁹³.

2.6.5. Justicia restaurativa

No debe subestimarse el poder de los recursos de la justicia restaurativa para crear o restablecer la confianza de la comunidad en el Estado de Derecho en asuntos medioambientales, aunque a menudo solo está disponible por acuerdo de las partes en un caso que se

concilie, y no a través de un litigio. La justicia restaurativa culturalmente apropiada puede restablecer en cierta medida la armonía y el respeto de una comunidad. Los recursos pueden ser tan simples, pero tan significativos como una disculpa sincera, una declaración reconociendo el daño o perjuicio pasado y la intención de comportarse de manera diferente en el futuro, especialmente si la declaración se anuncia adecuadamente.

Por ejemplo, en una zona semirural del estado de Nueva York, que es el territorio de la tribu de nativos estadounidenses Ramapough, una empresa automovilística demandada acordó con el municipio local y los actuales miembros de la tribu restaurar una pequeña zona de tierra anteriormente contaminada para que la utilizaran los miembros de la tribu y las clases del colegio comunitario local como jardín medicinal plantado con plantas autóctonas. Por supuesto, la empresa también era responsable de desenterrar y eliminar adecuadamente los grandes volúmenes de lodos de pintura de automóviles que se habían vertido en el suelo durante décadas de funcionamiento, así como de restaurar el terreno. El jardín medicinal y su señalización y publicidad son una pequeña parte de la obra, pero constituyen un símbolo importante en la comunidad.

792. ASIAN DEVELOPMENT BANK. Natural capital and the rule of law: Proceedings of the ADB second Asian judges symposium on environment 2013. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2016.

793. DÍAZ. Dos mineros ilegales de Madre de Dios sentenciados a 8 años de cárcel (17 de abril de 2017). SERVINDI [Consultado el 17 de diciembre de 2022].

3. EJECUCIÓN DE ÓRDENES JUDICIALES Y ROL DEL JUEZ



3.1. Procesos judiciales de lo contencioso administrativo y constitucionales

Cuando se trata de ejecución de órdenes judiciales, el rol del juez es fundamental. La actividad judicial no termina con el fallo, sino que en muchos casos el juez debe velar tanto por el cumplimiento de las órdenes dictadas como por que efectivamente estas contribuyan a solucionar el conflicto, protejan los derechos vulnerados, y reparen los bienes y patrimonios afectados.

3.1.1. Algunos criterios importantes a tener en cuenta

Al momento de dictar una orden judicial en un caso relacionado con deforestación, o en general con problemáticas ambientales, los jueces deben tener en cuenta:

La competencia y misionalidad del ordenado: dado que la mayoría de las órdenes relacionadas con la problemática ambiental son complejas, el juez debe tener la claridad y el entendimiento del Sistema Nacional Ambiental, y los diferentes actores a los que puede ordenar cierto tipo de acciones o actividades. Esto es fundamental para que las actividades ordenadas sean competencia real

de la autoridad o institución, y no se genere una falta de cumplimiento por ausencia de competencias.

Órdenes claras y concretas: las órdenes dictadas deben atender la realidad de la problemática planteada ante el juez. Debe tratarse de órdenes claras, y concretas, y que reconozcan las particularidades propias de la gestión ambiental. Por ejemplo, deben reconocer los plazos, requisitos y procesos que se han establecido, para evitar generar un caos institucional que en definitiva impida o dificulte el cumplimiento de la orden. Los jueces deben contemplar términos para el cumplimiento de la orden judicial, en consonancia con los plazos propios de la dinámica de la administración para poner en marcha lo decidido por el juez. La ausencia de plazos dificulta el trámite de un eventual incidente de desacato.

3.1.2. Mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento del fallo

Como señala la Corte Constitucional:

La protección que se otorga a través del fallo que se dicta con ocasión de una acción de tutela sería inocua si no existieran mecanismos ágiles, eficaces y oportunos al alcance del juez para coaccionar u obligar



a la autoridad o persona que violó o desconoció un derecho fundamental, y destinatario de una orden, para que cumpla con lo dispuesto por el funcionario judicial y restablezca, en los términos fijados por él, el derecho violado o amenazado. El juez no puede quedarse inerte frente al incumplimiento de una orden contenida en un fallo de tutela sino que está en la obligación ineludible de actuar, de agotar todos los mecanismos que sean necesarios para restablecer el derecho violado y de utilizar las herramientas jurídicas que la ley le confiere para que su decisión no quede en mera teoría. El poder que tiene el juez en esta materia es tal que la ley ha dispuesto que él mantiene su competencia hasta tanto no se logre el restablecimiento completo del derecho vulnerado o hayan sido eliminadas las causas de la amenaza⁷⁹⁴.

Lo anterior aplica también para los diferentes tipos de procesos judiciales, y cada uno de

ellos tendrá, en el marco de su diseño procesal, algún mecanismo específico para darle seguimiento y verificar el cumplimiento de las órdenes dictadas.

Estos pueden ser:

- Solicitud de verificación del cumplimiento en el marco de una acción de tutela.
- Incidente de desacato.

Además de los mecanismos procesales propios, los jueces pueden establecer mecanismos o instancias novedosas, que sean adecuadas para la finalidad perseguida en el marco del proceso judicial.

El artículo 34 inciso 4 de la Ley 472 de 1998 establece la facultad del juez de la acción popular para ordenar la conformación del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia y la competencia de aquél para tomar las medidas necesarias a fin de asegurar la ejecución de la sentencia.

794. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-459/03.

Algunos ejemplos de decisiones novedosas para el seguimiento y la verificación del cumplimiento del fallo

La Corte Constitucional, en la Sentencia T- 622 de 2017, que reconoce al río Atrato como sujeto de derechos, creó la Comisión de Guardianes del Atrato, entre un delegado del Estado y uno de las comunidades ribereñas para que ejerzan la representación legal del río y velen por el cumplimiento de las órdenes dictadas para su protección⁷⁹⁵.

3.2. Procesos penales

La justicia requiere para su validez que no exista únicamente en el papel; se requiere que sus postulados, reproducidos en las providencias, sean materializados en el mundo o, si se quiere llamar así, que sea real. Las herramientas aquí estudiadas y analizadas pueden quedar reducidas si no tienen una verdadera aplicación por parte de todos aquellos que integramos el sistema jurídico.

Para evitar que la justicia se quede en el papel, revisaremos algunas herramientas existentes en el sistema penal, dedicadas a la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las órdenes impartidas por los jueces.

Existe un deber de verificar el cumplimiento de las órdenes, pues, su no ejercicio lleva a la vulneración de derechos de las partes e intervinientes del proceso.

3.2.1. Los jueces dentro del proceso penal

En el proceso penal, existen tres tipos de jueces: de control de garantías, de conocimiento y de ejecución de penas.

Jueces de control de garantías

Son aquellos que velan por la protección de los derechos fundamentales de los asociados cuando el Estado adelanta actividades de indagación o investigación en contra de estos. Son los jueces quienes vigilan que las actuaciones de la Fiscalía respeten las garantías de los ciudadanos y que no vulneren sus derechos fundamentales.

Los jueces de control de garantías pueden impartir diversas órdenes que deben ser cumplidas. Para efectos del estudio son de relevancia la imposición de las medidas de aseguramiento, el control sobre los bienes incautados u ocupados y la suspensión de la personería jurídica, al menos de manera preliminar.

Para vigilar el cumplimiento de sus órdenes, el juez de control de garantías puede oficiar a diversas autoridades para materializar la justicia, por ejemplo, en materia de medidas de aseguramiento se puede ordenar al INPEC vigilar que se cumplan las condiciones impuestas por el juez. Lo mismo ocurre con la suspensión de la personería jurídica, el juez

795. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-622/16.

de control de garantías deberá oficiar a la autoridad competente para que proceda con lo ordenado (arts. 91 y 307 de la Ley 906 de 2004).

Jueces de conocimiento

Son los encargados de tomar decisiones de fondo y juzgar a aquellos que son acusados de cometer un delito; y como su nombre lo indica, conocen la causa criminal presentada por la Fiscalía y con base en los argumentos expuestos por esta, optan por condenar o absolver al imputado.

En el transcurrir de su actividad, emiten diversas providencias que pueden hacer cumplir por medio de los poderes correccionales con que cuentan (art. 44 de la Ley 1564 de 2012 y art. 143 de la Ley 906 de 2004).

Además, una vez emitido el sentido del fallo, el juez de conocimiento, convoca a las partes para dar trámite a la individualización de la pena y sentencia. Esta etapa del proceso cumple con el objetivo de revisar las condiciones personales y sociales del condenado, así como el cumplimiento objetivo de requisitos para ser acreedor de beneficios y subrogados penales.

Jueces de ejecución de penas

Estos jueces son los encargados de verificar el cumplimiento de la condena impuesta por el juez de conocimiento. Como se advirtió anteriormente, el juez de conocimiento debe ser cuidadoso al momento de imponer una

pena, pues dependiendo del tipo de sanción impuesta, se vigilará de una u otra forma el cumplimiento de la misma.

En conclusión, existen unos jueces encargados exclusivamente de vigilar el cumplimiento de las sentencias impuestas por los jueces de conocimiento; por lo cual tendrán, entonces, tal vez una de las funciones más importantes que es garantizar la justicia y realizarla en el mundo material.

Ahora bien, el incumplimiento de las órdenes impartidas por los jueces, independientemente de su especialidad puede traer consigo consecuencias penales como la consagrada en el artículo 454 del Código Penal (fraude a resolución judicial o administrativa de Policía): “El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por lo que las autoridades también tendrán herramientas penales para hacer cumplir sus órdenes en cualquier momento.

3.3. Ejemplos de otros países

La financiación de obras de restauración es un ejemplo de aplicación o ejecución efectiva de recursos.

En Estados Unidos se encuentran la aplicación de esta financiación en la creación de: un fondo para vertidos de petróleo gestionado por el gobierno para la limpieza de la contaminación y la restauración del medio ambiente (Superfund); un fondo fiduciario creado en el litigio en lugar de que el dinero vaya al Tesoro; instrumentos de responsabilidad financiera como una fianza, una carta de crédito o un fondo fiduciario creados como condición para obtener un permiso o una concesión, que solo se utilizarán si existe un problema que requiera limpieza y restauración, por ejemplo la recuperación de una mina.

En la India, el Tribunal Verde Nacional en 2015 ordenó el cese provisional de la minería “ratonera”, insegura y perjudicial para el medio ambiente, en el estado autónomo de Meghalaya; creó un comité compuesto principalmente por funcionarios de Meghalaya, y les asignó las tareas de denunciar las extracciones ilegales de carbón, supervisar la retirada legal del carbón ya extraído y recomendar mejores directrices mineras. El Tribunal dictaminó que los mineros o transportadores sorprendidos extrayendo o transportando carbón ilegalmente serían responsables del pago de cánones a Meghalaya, y que dichos cánones debían destinarse a la restauración del medio ambiente⁷⁹⁶.

En relación con el fideicomisario del recurso objeto de restauración, se puede nombrar a un

fideicomisario o a un comité de administrador del fideicomiso para que actúe en nombre del recurso y solicite que se desembolse dinero de un fondo fiduciario a medida que avancen las obras de restauración. Es posible que ya exista un fideicomisario que actúe en nombre del recurso, ya sea en el litigio o en general, como en el caso del río Whanganui en Nueva Zelanda, que tiene estatuto jurídico de persona, y está representado por fideicomisarios comunitarios.

Frente a la supervisión judicial del recurso, el juzgado puede tener autoridad explícita en normas o estatutos para supervisar que el trabajo requerido o las acciones exigidas se lleven a cabo realmente, como el concepto de *mandamus* continuado en Filipinas para ver que las entidades gubernamentales cumplan con sus obligaciones. En muchos países, la posibilidad de que el juez exija a las partes que reporten periódicamente el avance de la reparación o restauración se considera una facultad implícita o inherente al juzgado. Además, el juez puede establecer un calendario para que las partes informen al juzgado, o puede designar a una persona o a una comisión para que supervise dicho trabajo.

En el caso de la bahía de Manila, el Tribunal Supremo de Filipinas exigió a trece organismos gubernamentales que actuaran para rehabilitar

796. INDIA. CORTE SUPREMA. JURISDICCIÓN CIVIL. Apelación civil 10720 de 2018, 10611 de 2018, 10907 de 2018, 5272 de 2016, 3067 de 2018 y 2968 de 2018. *The State Of Meghalaya vs All Dimasa Students Union Hasao* (3, julio, 2019).

la bahía de Manila y aplicaran medidas preventivas para controlar el vertido de nuevos contaminantes. el Tribunal exigió informes trimestrales sobre los progresos realizados para poder supervisar el cumplimiento de la decisión⁷⁹⁷.

Posteriormente, el Tribunal adoptó normas que codifican los procedimientos utilizados en este caso. La regla 5 de las Reglas de Procedimiento de Filipinas para Casos Ambientales permite al tribunal conceder una reparación que puede incluir “la protección, preservación o rehabilitación del medio ambiente”; el tribunal puede “exigir al infractor que presente un programa de rehabilitación o restauración del medio ambiente, cuyos costos correrán a cargo del infractor, o que contribuya a un fondo fiduciario especial para ese fin sujeto al control del tribunal”. Cuando las órdenes de reparación se dirigen a organismos gubernamentales, en virtud de la regla 8, el Tribunal Supremo puede supervisar la forma en que los organismos ejecutan las órdenes mediante un documento de “mandato continuado”⁷⁹⁸.

Por ejemplo, el Green Bench del Tribunal Superior de Lahore, Pakistán ordenó la creación de la Comisión del Río Ravi para gestionar la restauración del río en su conjunto, en respuesta a un litigio de interés público de 2012

en el que se alegaba que el vertido de aguas residuales municipales e industriales sin tratar en el río lo hacía inseguro para el consumo humano, el riego de cultivos y la vida animal. La Comisión está presidida por un catedrático de biotecnología e incluye miembros de los departamentos del gobierno provincial, de ONG y expertos técnicos. El tribunal le exigió a la comisión que encontrara soluciones prácticas y viables para controlar la contaminación del río utilizando tecnologías indígenas. La Comisión elaboró un proyecto de biorremediación a corto plazo para construir humedales que trataran las aguas residuales. El Tribunal realizó audiencias periódicas de progreso y, en 2015, ordenó la adopción inmediata de medidas para llevar a cabo el proyecto de biorremediación propuesto; sostuvo que los derechos fundamentales de los ciudadanos de la zona y su vida acuática se verían vulnerados si se retrasaba el proyecto⁷⁹⁹.

En Chile, las condenas por tala ilegal de bosques se refieren principalmente al daño ambiental puro producido por efecto del corte para comercialización de la madera. Aunque las órdenes impartidas usualmente no contienen mecanismos de ejecución detallados, una excepción que ha fijado un estándar en materia ambiental es la sentencia de condena

797. FILIPINAS. CORTE SUPREMA. Sentencia caso G.R. 171947-48. Metropolitan Manila Development Authority vs. Concerned Residents of Manila Bay (18, diciembre, 2008).

799. FILIPINAS. CORTE SUPREMA. Resolución A.M. No. 09-6-8-SC. Rules of procedure for environmental cases (13, abril, 2010).

100. ASIAN DEVELOPMENT BANK. Fourth ASEAN chief justices' roundtable on environment: role of the judiciary in environmental protection. The proceedings. Manila: Asian Development Bank, 2015, p. 57.



a una gran empresa de celulosa que en su proceso de producción vertió residuos líquidos industriales al cauce de un río, lo que produjo la mortandad de cisnes al destruir la planta de la que se alimentaban, que se encontraban, además, en un humedal de categoría Ramsar. El tribunal dio lugar a la demanda, y condenó a la empresa para que a su costa se realizaran medidas con el propósito de preservar el humedal (Santuario de La Naturaleza Carlos Andwanter), las cuales se refieren a: realizar un estudio sobre el estado actual del humedal (aguas, flora y fauna), a través de un equipo de expertos en biología, química y física y crear un comité en el que participen las partes; crear un humedal artificial con carácter de centinela, con especies representativas del humedal del río Cruces; realizar un monitoreo medioambiental constante por un período no inferior a cinco años; crear un centro de investigación de humedales y programas de desarrollo comunitario relacionado con el humedal en la forma que

ha sido propuesto por la demandada; cancelar los perjuicios causados, una vez determinados su especie y monto.

Como se pudo observar en este último capítulo, son muchas las alternativas que existen para los jueces que conocen procesos relacionados con deforestación. Si bien la tarea no es fácil, porque se reconoce que este es un problema complejo y multidimensional, existen diferentes herramientas que permiten la toma de decisiones judiciales que apunten de manera más eficiente a recuperar los ecosistemas deforestados, a sancionar a los que cometen este tipo de daños ambientales, y a evitar, en lo posible, el aumento de esta problemática.

Desde el equipo del Proyecto de Cooperación Internacional esperamos que este Manual Judicial, y específicamente este último capítulo, sea una herramienta útil para apoyar a los jueces y demás funcionarios judiciales a la hora de impulsar la protección del medio ambiente y la justicia ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCILA SALAZAR, B. Las medidas cautelares en el proceso ambiental. *Opinión Jurídica*. 2015, vol. 12, no. 23, p. 31-48. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a03.pdf>
- ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Sentencia 243/2014 (50-L) “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas” (16, julio, 2020). En: Centro de Información judicial de Argentina. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2020.
- _____. Sentencia caso M. 1569. XL. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (8, julio, 2008). En: Centro de Información judicial de Argentina. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2008. <https://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/2007-07-20-Caso-Mendoza-Riachuelo.pdf>
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. Fourth ASEAN chief justices’ roundtable on environment: role of the judiciary in environmental protection. The proceedings. Manila: Asian Development Bank, 2015. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/176410/4th-asean-chief-justices-roundtable.pdf>
- _____. Natural capital and the rule of law: Proceedings of the ADB second Asian judges symposium on environment 2013. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2016. <http://www.gms-eoc.org/uploads/resources/989/attachment/ADB%202016%20natural-capital-and-rule-law.pdf>
- BARRETO ARDILA, H. Concepción del Estado y su influencia en la teoría del delito. En: *Leciones de derecho penal: Parte general*. 3ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 45-74.
- BERNAL CUELLAR, J. y MONTEALEGRE LYNETT, E. El proceso penal. Tomo II. Estructura y garantías procesales (6ª ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.
- CARDONA SOTO, D. E. La “suspensión y cancelación de la personería jurídica” en el Código de Procedimiento Penal Colombiano -Análisis crítico y propuesta de *lege ferenda*- (tesis de grado para optar al título de magister en *Compliance*). Salamanca, España: Universidad de Salamanca, 2021. (Inédito).
- CHILE. CONGRESO. Ley 20.417. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (12 de enero de 2010). [Consultado el 20 de agosto de 2021]. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459>

- _____ .Ley 20.600. Crea los tribunales ambientales (18 de junio de 2012). [Consultado el 20 de agosto de 2021]. <https://bcn.cl/2f7uf>
- CHILE. CORTE SUPREMA. SALA TERCERA, CONSTITUCIONAL. Sentencia SCS Rol No. 4033-2013 (3, octubre, 2013). Ministro redactor: Jorge Baraona González. En: Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema. Santiago: Corte Suprema. 2013.
- _____ . Sentencia SCS Rol 3579-2012 (26, junio, 2013). Ministro redactor: María Sandoval Gouët. En: Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema. Santiago: Corte Suprema. 2013.
- CHILE. SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL. Sentencia Rol 15-2015. (6, enero, 2017). Ministro redactor: Juan Escudero Ortúzar. En Gaceta Tribunal Ambiental. Santiago: Tribunal Ambiental de Chile, 2017.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. (21 de julio de 2009) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>
- _____ . Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (18 de enero de 2011). [Consultado el 3 de diciembre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765>
- _____ . Ley 1564. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. (12 de julio de 2012) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_1564_2012.html#inicio
- _____ . Ley 2111. Por medio del cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. (29 de julio del 2021) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#1>
- _____ . Ley 472. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones (5 de agosto de 1998). [Consultado el 3 de diciembre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0472_1998.html
- _____ . Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal (24 de julio del 2000). [Consultado el 3 de octubre de 2022]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#328>
- _____ . Ley 600. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (24 de julio de 2000) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0600_2000.html

- _____. Ley 906. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (1 de septiembre de 2004) [Consultado el 3 de octubre de 2022]. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Auto Radicación No. 440001-23-31-000-2003- 00380-01(AP) (3, junio, 2004). M.P. Camilo Arciniegas Andrade. Bogotá: Consejo de Estado. 2004.
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Providencia Expediente 08001-23-31-000-2005-03595-01. (18, julio, 2007). M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá: Consejo de Estado. 2007.
- _____. Sentencia Rad. 2001-23-31-000-2001 (AP-01588)-01 (5, octubre, 2005). M.P. Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá: Consejo de Estado. 2005.
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia Rad. número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP) (5, noviembre, 2013). M.P. María Claudia Rojas Lasso. Bogotá: Consejo de Estado. 2013.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 039/95 (23, agosto, 1995). M.P. Alejandro Martínez Caballero. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1995.
- _____. Auto 040A/01 (31, enero, 2001). M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2001.
- _____. Auto 049/95 (23, noviembre, 1995). M.P. Carlos Gaviria Díaz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1995.
- _____. Auto 072/09 (17, febrero, 2009). M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2009.
- _____. Auto 112/06 (29, marzo, 2006). M.P. Jaime Córdoba Triviño. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2006.
- _____. Auto 244/09 (23, julio, 2009). M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2009.
- _____. Sentencia C-1154/05 (15, noviembre, 2005). M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2005.
- _____. Sentencia C-318/08 (9, abril, 2008). M.P. Jaime Córdoba Triviño. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2008.
- _____. Sentencia C-379/04 (27, abril, 2004). M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2004.

- _____. Sentencia C-558/04 (1, junio, 2004). M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2004.
- _____. Sentencia SU-484/08 (15, mayo, 2008). M.P. Jaime Araújo Rentería. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2008.
- _____. Sentencia SU-913/09 (11, diciembre, 2009). M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2009.
- _____. Sentencia T-1081/12 (12, diciembre, 2012). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2012.
- _____. Sentencia T-172/16 (11, abril, 2016). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2016.
- _____. Sentencia T-206/17 (4, abril, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2017.
- _____. Sentencia T-288/07 (20, abril, 2007). M.P. Jaime Córdoba Triviño. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2007.
- _____. Sentencia T-322/94 (14, julio, 1994). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1994.
- _____. Sentencia T-361/17 (30, mayo, 2017). M.P. Alberto Rojas Ríos. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2017.
- _____. Sentencia T-459/03 (5, junio, 2003). M.P. Jaime Córdoba Triviño. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2003.
- _____. Sentencia T-528/92 (18, septiembre, 1992). M.P. Fabio Morón Díaz. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 1992.
- _____. Sentencia T-622/16 (10, noviembre, 2016). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En: Gaceta de la Corte Constitucional. Bogotá: Corte Constitucional. 2016.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Providencia Segunda instancia. Rad. 39659 (17, octubre, 2012). M.P. María Del Rosario González Muñoz. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2012.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia STC 4360-2018 (5, abril, 2018). M.P. Luis Armando Tolosa. En: Gaceta de la Corte Suprema de Justicia. Bogotá: Corte Suprema de Justicia. 2018.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2591 (19, noviembre, 1991). Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 1991.

- CORREA PALACIO, R. S. Las acciones populares, de grupo y de cumplimiento y su impacto en la construcción de políticas públicas en Colombia. *Con-Texto, Revista de Derecho y Economía*, vol. 20. 2006, p. 41-76. [Consultado el 17 de mayo de 2021]. https://www.researchgate.net/publication/46564740_Las_acciones_populares_de_grupo_y_de_cumplimiento_y_su_impacto_en_la_construccion_de_politicas_publicas_en_Colombia/fulltext/0e60bfdaf0c493afa4b20dda/Las-acciones-populares-de-grupo-y-de-cumplimiento-y-su-
- _____. Medidas cautelares en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). En *Memorias del XXXII Congreso Colombiano de Derecho Procesal*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2011.
- COSTA RICA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia Res: 2002-08852. Exp: 02-006527-0007-CO (11, septiembre, 2022). M.P. Adrián Vargas Benavides. San José, Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2022.
- DÍAZ, J. Dos mineros ilegales de Madre de Dios sentenciados a 8 años de cárcel (17 de abril de 2017). SERVINDI [Consultado el 17 de diciembre de 2022]. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/17/04/2017/dos-mineros-ilegales-sentenciados-8-anos-de-carcel>
- ECUADOR. CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE ESMERALDAS. Sentencia Juicio Sumario 08100-2010-0485 (11, enero, 2017). Esmeraldas: Corte Provincial de Justicia, 2017.
- ECUADOR. CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA SUCUMBIOS. SALA ÚNICA. Sentencia juicio 002-2003 (14, febrero, 2011). M.P. Nicolas Zambrano Lozada. Nueva Loja: Corte Provincial de Justicia, 2011.
- EL ESPECTADOR. Judicializan a señalado de ser uno de los mayores deforestadores del Parque Tinigua. [Consultado el 6 de agosto de 2021] <https://www.elespectador.com/ambiente/judicializan-a-senalado-de-ser-uno-de-los-mayores-deforestadores-del-parque-tinigua-article/>
- _____. Las órdenes judiciales que buscan frenar deforestación en los parques Tinigua y Los Picachos [Consultado el 6 de agosto de 2021] <https://www.elespectador.com/judicial/las-ordenes-judiciales-que-buscan-frenar-deforestacion-en-los-parques-tinigua-y-los-picachos-article-906250/>
- EL PAÍS. El Tribunal de Estrasburgo condena una escucha telefónica que violó la privacidad. [Consultado el 6 de agosto de 2021]. https://elpais.com/diario/1998/08/19/sociedad/903477602_850215.html
- FILIPINAS. CORTE SUPREMA. Resolución A.M. No. 09-6-8-SC. Rules of procedure for environmental cases (13, abril, 2010). Jefe de justicia: Reynato S. Puno. Manila: Corte Suprema de Filipinas, 2010. https://lawphil.net/courts/supreme/am/am_09-6-8-sc_2010.html

- 🌿 FILIPINAS. CORTE SUPREMA. Sentencia caso G.R. 171947-48. Metropolitan Manila Development Authority vs. Concerned Residents of Manila Bay (18, diciembre, 2008). M.P. Presbítero J. Velasco. Manila: Corte Suprema de Filipinas, 2008.
- 🌿 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Fiscalía logra cierre de carretera en la Amazonía que estaría al servicio de los grupos disidentes de ‘Gentil Duarte’ [Consultado el 6 de agosto de 2021] <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/derechos-humanos/fiscalia-logra-cierre-de-carretera-en-la-amazonia-que-estaria-al-servicio-de-los-grupos-disidentes-de-gentil-duarte/>
- 🌿 GÓMEZ PAVAJEAU, C. A. La oportunidad como principio complementario del proceso penal. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2007.
- 🌿 INDIA. CORTE SUPREMA. JURISDICCIÓN CIVIL. Apelación civil 10720 de 2018, 10611 de 2018, 10907 de 2018, 5272 de 2016, 3067 de 2018 y 2968 de 2018. *The State Of Meghalaya vs All Dimasa Students Union Hasao* (3, julio, 2019). Nueva Deli: Corte Suprema de India, 2019. https://indiankanoon.org/doc/103351709/?__cf_chl_tk=kJ6Aj7ZsXnbXaU9iG6MfrNje7dwuMI-HMKHAJXaPWRNg-1671734890-0-gaNycGzNB5E
- 🌿 INSTITUTO LIBERTAD. Persecución de delitos ambientales en América Latina. Informe comparado para el estudio de los proyectos de ley que establecen delitos ambientales en nuestro ordenamiento. Santiago de Chile: Instituto Libertad, 2018.
- 🌿 LAMADRID LUENGAS, M. Á. El principio de oportunidad, herramienta de política criminal (tesis de doctorado en Derecho). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2005.
- 🌿 PEDRAZA HUERTAS, N. A. Las medidas cautelares en la acción popular para la protección del derecho transgeneracional al medio ambiente “recurso hídrico”. *Derecho y Realidad*. 2014, 24 (II semestre de 2014), pp. 217-232.
- 🌿 RODRÍGUEZ MEJÍA, M. Las medidas provisionales de la acción de tutela en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En BEJARANO GUZMÁN, R.; MORENO CRUZ, P. y RODRÍGUEZ MEJÍA, M (Eds.). *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 121-172.
- 🌿 SANTOFIMIO GAMBOA, J. Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- 🌿 SCARAFFIA, G. Las medidas autosatisfactivas. Una respuesta eficaz a la “jurisdicción oportuna”. [Consultado el 20 de agosto de 2021]. <https://docplayer.es/91702201-Las-medidas-autosatisfactivas-una-respuesta-eficaz-a-la-jurisdiccion-oportuna.html>
- 🌿 SCIENCE NEWS. Why planting tons of trees isn’t enough to solve climate change. (9, julio, 2021). [Consultado el 17 de diciembre de 2022]. <https://www.sciencenews.org/article/planting-trees-climate-change-carbon-capture-deforestation>

- SENTENCING COUNCIL. Environmental Offences. Definitive Guideline. Sentencing council: 2014. [Consultado el 17 de diciembre de 2022]. <https://www.sentencingcouncil.org.uk/wp-content/uploads/Environmental-offences-definitive-guideline-Web.pdf>
- VALENZUELA BERNAL, C. Los poderes del juez en el proceso de tutela: una lección para el proceso civil. En BEJARANO GUZMÁN, R., MORENO CRUZ, P. y RODRÍGUEZ MEJÍA, M. (Eds.). *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 19-60.







DEFORESTACIÓN Y DERECHO

Manual para el abordaje judicial
de la deforestación en Colombia