

GOBIERNO DE COLOMBIA

Documento estrategia para la identificación y promoción de buenas prácticas en la investigación y sanción de casos de corrupción asociados con deforestación

UK Government

TEFOS
EL BOSQUE ES FUTURO

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

"**Proyecto TEFOS**:
Documento Estrategia para la Identificación y Promoción de Buenas Prácticas para la Investigación y Sanción de Casos de Corrupción Asociados con Deforestación"

Representante Regional Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur
Candice Welsch

Coordinador Regional (a.i) Área de Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)
Francisco Andrés Diaz Mescías

Coordinadora del Pilar Temático de Rentas y Drogas Ilícitas
Andrea del Pilar Agudelo Sarmiento

Coordinador Senior Temático Anticorrupción
Fabián Orlando Espejo Fandiño

Elaborado por:

Jorge Adriano Moreno Ponce
Asesor Anticorrupción y Crimen Organizado (PROJUST)

Revisado y aprobado por:

Andrea Liliana Prieto Larrotta
Líder Fortalecimiento Institucional Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Fabián Orlando Espejo Fandiño
Coordinador Temático Anticorrupción. Prevención del Delito y Justicia (PROJUST)

Mayo 2023. Bogotá - Colombia
© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- para la Región Andina y el Cono Sur

Las opiniones expresadas en el presente documento no comprometen ni vinculan a ninguna de las instituciones que hacen parte del proyecto y sus contenidos son puntos de vista expresados por sus autores que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende de ninguna forma que sean vinculantes.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur, juicio alguno sobre las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en estos no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente de las Naciones Unidas o de UNODC, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

La información que se relaciona a continuación es confidencial, está sujeta a reserva hasta que las partes realicen acuerdos explícitos sobre aquello que se hace público y la manera de hacerlo.

Documento elaborado en el marco del proyecto "Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia" apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur (2021-2022).

Contenido

Presentación 7

Metodología 9

Marco institucional relacionado con la investigación y sanción de actos de corrupción asociados con deforestación 14

- Fiscalía General de la Nación 15
- Procuraduría General de la Nación 16
- Contraloría General de la República 17
- Ministerio del Medio Ambiente 22
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 25
- Corporación Autónoma Regional 27

Buenas prácticas aplicables a la investigación y sanción de hechos de corrupción relacionados con deforestación 30

- La protección del medioambiente como antecedente en la búsqueda de buenas prácticas 31
- Buenas prácticas en Colombia 34
- Buenas prácticas internacionales 43
  - Plan de persecución penal 51
  - Red jaguar 58
- Estrategias para el fortalecimiento de la investigación del delito de deforestación implementadas en el año 2021 69

Conclusiones y recomendaciones 71

Referencias 73

UK	Embajada Británica en Colombia
UNODC	Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
FGN	Fiscalía General de la Nación
PGN	Procuraduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
MINAMBIENTE	Ministerio del Medio Ambiente
PONAL	Policía Nacional
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
CAR	Corporación Autónoma Regional
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción

Presentación

Hablar de investigación y sanción de actos de corrupción relacionados con deforestación implica necesariamente trasladarse al espíritu de la Carta Política de 1991, si se tiene en cuenta que esta elevó a norma constitucional el manejo y conservación de los recursos naturales y el medioambiente.

Al respecto, el artículo 79 de la Carta Magna consagró que

> "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."

Bajo esa lógica, la Constitución incorpora este principio al imponer al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales (art. 8), así

como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente (art. 95). Finalmente, en aplicación al concepto de *desarrollo sostenible*, la Constitución también consagró en su artículo 80 que

> "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación 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 zonas fronterizas."

Así las cosas, el documento está dividido en cuatro (4) partes:

En la primera, se hace una presentación de la metodología a través de la cual se aborda la arquitectura institucional y procesal establecida para la investigación y sanción de actos de corrupción asociados con deforestación, así como de la dinámica establecida para la identificación, análisis y sistematización de las buenas prácticas identificadas. El segundo capítulo profundiza en los principales actores institucionales dispuestos en el marco de la Constitución y la ley para adelantar la investigación y sanción de actos de corrupción relacionados con deforestación, desde la órbita penal, disciplinaria, fiscal y administrativa. El tercer capítulo aborda la parte central del documento, a través de la caracterización de algunas buenas prácticas identificadas en Colombia y a nivel internacional. La caracterización comprende un resumen, un contexto, su descripción, las capacidades, aprendizaje, replicabilidad y fuentes de información. La última parte recopila las conclusiones del ejercicio.

Metodología

El documento aborda dos momentos metodológicos: el primero, relacionado con la construcción del documento en general y sus capítulos, y el segundo, ligado a la metodología y los criterios utilizados para la identificación, el estudio y la sistematización de buenas prácticas en materia de investigación y sanción de actos de corrupción asociados con corrupción. En ese orden, el enfoque metodológico para los dos escenarios utiliza información de tipo cualitativo y un método deductivo para el análisis.

Para la elaboración del documento general, se indagó a través de fuentes primarias y fuentes secundarias, en torno a la arquitectura institucional y el contexto normativo existente en Colombia alrededor de la relación corrupción-deforestación. De igual manera, se hizo lo propio respecto de la dinámica procesal existente para vigilar, controlar, investigar y sancionar actos de corrupción relacionados con deforestación. De manera simultánea, se destinó el estudio a la identificación y análisis de buenas prácticas en la materia.

Paso 1. *Establecer el Estado actual de las cosas*. Revisión documental nacional e internacional sobre la temática de corrupción/deforestación. Este primer paso metodológico busca facilitar una revisión bibliográfica que permita

tener un acercamiento teórico respecto de la institucionalidad existente en Colombia para abordar la investigación y sanción de la relación entre corrupción y el delito de deforestación; así mismo, establecer el significado y el alcance de las normas existentes en la materia como parte de un proceso de aprehensión teórica y de dimensionamiento legal. Desde esa perspectiva, la identificación parte de un marco general de la institucionalidad, a partir del cual se estudian los diferentes escenarios procesales (disciplinario, penal, fiscal y administrativo) e institucionales para enfrentar la citada problemática.

El estado actual de las cosas también implica establecer: (1) situación normativa, investigativa y de sanción, que permita comprender la realidad procesal al momento de abordar la relación corrupción-deforestación en Colombia. (2) Identificación y revisión de prácticas investigativas y de sanción existentes en Colombia y en otros escenarios.

Paso 2. *Realización de entrevistas*. Para complementar y validar la información obtenida a partir de fuentes secundarias, el paso dos de la metodología se concentra en realizar entrevistas semiestructuradas con funcionarios de distintas entidades, ligadas al contexto investigativo y sancionatorio disciplinario, penal, fiscal y administrativo. A partir de los resultados y la información de tipo cualitativo obtenida, así como de las entrevistas, se elabora el documento final. En esta fase se entrevistó a fiscales de la delegada de Derechos Humanos, Cuerpo Técnico de Investigación, SIJIN-Cundinamarca-Policía Nacional y Contraloría General de la República.

Paso 3. *Análisis en contexto e interrelación de la institucionalidad existente en Colombia, con las prácticas identificadas en el orden nacional e internacional*. El análisis de contexto permite comprender la realidad institucional, jurídica, procesal y operativa existente en Colombia frente a los posibles hechos de corrupción asociados



Figura 1. Metodología para la identificación de buenas prácticas en la investigación y sanción de casos de corrupción asociados con deforestación
Fuente: elaboración propia.

con deforestación. A partir de esa realidad y unas variables previamente establecidas, se estudian las prácticas identificadas y su posibilidad de réplica en el país.

Paso 4. *Análisis y sistematización buenas prácticas*. A partir de una metodología cualitativa de carácter deductivo y la identificación de unos criterios y unas variables clave, se procede con el estudio de algunas buenas prácticas que en Colombia y a nivel internacional, al ser sistematizadas, pueden ser utilizadas como ejemplo para distintos tipos de investigaciones, así como replicadas posteriormente frente a casos similares. A continuación, se explica en detalle este punto de la metodología.

Para la identificación de Buenas Prácticas en materia de investigación y sanción de actos de corrupción relacionados con el delito de deforestación, se partió de la revisión de los siguientes criterios:



Figura 2.
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Cámara de Comercio de Bogotá (s. f.).

En primer lugar, la *efectividad* es entendida como la capacidad de la práctica de tener un impacto positivo sobre la investigación de delitos de deforestación y corrupción. En cuanto a la *innovación* se espera seleccionar prácticas que incluyan propuestas nuevas y creativas para abordar la investigación y sanción de la relación corrupción-deforestación. Como tercer criterio se destaca la *posibilidad de réplica* de la buena práctica, entendida esta como la capacidad de la práctica para ser utilizada en distintas investigaciones en el contexto colombiano y, por último, está la *sostenibilidad*, que se concentra en reconocer buenas prácticas que puedan permanecer en el tiempo, a partir de los recursos humanos, sociales, institucionales y financieros con los que se cuentan.

Adicionalmente, atendiendo el contexto colombiano, se plantearon cuatro criterios adicionales que permitieran identificar las prácticas más idóneas y efectivas. Estos criterios de apoyo permiten complementar el análisis e indagar en aspectos clave que convierten las acciones en buenas prácticas. Estos criterios de apoyo se muestran en la figura 3.



Figura 3.
Fuente: elaboración propia.

- **Vinculación de distintos actores:** este criterio se refiere a la selección de prácticas que mostrarán el poder de las alianzas y la articulación de distintas entidades o de la ciudadanía en el desarrollo del proceso.
- **Desarrollo de capacidades:** cuando se identifican buenas prácticas es importante contemplar como esta acción contribuye a desarrollar las capacidades y los conocimientos de funcionarios, porque es necesario no solo lograr éxito en las acciones, sino apropiar los aprendizajes y lecciones dentro de la estructura institucional.
- **Claridad en la metodología abordada:** poder entender el paso a paso de la buena práctica, permite aportar a la replicabilidad del proceso e inspirar a los actores involucrados y, por ello, uno de los criterios para tener en cuenta se relaciona con la comprensión clara de cómo se realizó, así como las medidas y herramientas que se utilizaron para lograr los resultados.
- **Relación con el contexto colombiano:** no todas las buenas prácticas existentes en el mundo pueden ser aplicadas en el caso colombiano, por ello se tuvieron en cuenta prácticas que contarán con capacidades de recursos financieros y humanos similares a los de Colombia y, así mismo, contarán con las condiciones sociales similares para dar mayor soporte a la replicabilidad de estas.

A partir de estos criterios identificados, la sistematización de las buenas prácticas se compone de un breve *resumen* en el que se muestra sus objetivos, sus aportes para combatir la deforestación y la corrupción, los elementos innovadores, su periodo de ejecución y su contribución para cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por Naciones Unidas y suscritos por Colombia. Posteriormente, se explica el *contexto* donde nació la práctica, las condiciones imperantes en el entorno, los problemas que buscaba atacar y las soluciones

que proponía. En tercer lugar, se hace una *descripción* que presenta información sobre el alcance, la metodología e instrumentos utilizados en el desarrollo, los elementos que facilitaron la implementación y las fases o momentos de la implementación.

Luego de contar con los datos descriptivos de la práctica se pasa analizar los aportes de estas prácticas a la investigación de los delitos. Así se presentan las *capacidades desarrolladas* para los funcionarios vinculados en el proceso, las medidas de desarrollo de capacidades implementadas y los efectos que tiene en el aprendizaje sobre temas de corrupción y deforestación. Los *aprendizajes obtenidos*, en los que se cuenta cuáles acciones resultaron ser de especial ayuda, cuáles fueron los secretos para el éxito y cuáles fueron los obstáculos encontrados. Posteriormente, teniendo en cuenta uno de los criterios de selección referido a la *replicabilidad*, se muestran algunos casos en los que se han aplicado los aprendizajes y se han replicado la buena práctica. Finalmente, se presentan las *fuentes de información* en las que se puede encontrar material de apoyo sobre la buena práctica y las principales referencias utilizadas.

Marco institucional relacionado con la investigación y sanción de actos de corrupción asociados con deforestación

La corrupción es uno de los principales aliados y facilitadores de la deforestación en Colombia, particularmente en aquellas zonas históricamente afectadas por problemas de orden público o en aquellos territorios donde se hay la presencia de estructuras criminales.

Desde esa perspectiva, así como acontece con otros delitos, la deforestación y su relación con la corrupción involucra todo un sistema de redes de valor, en las que confluyen personas, procesos, actividades y organizaciones de orden interno y externo.

Esto para significar que la lucha contra las estructuras delictivas organizadas alrededor de la alianza corrupción/deforestación también involucra una variedad de contextos procesales, actores y niveles de investigación y sanción, que van desde un ámbito meramente administrativo hasta uno fiscal, disciplinario o penal.

En ese orden, revisar el estado actual de la institucionalidad existente en materia de investigación y sanción penal, disciplinaria, fiscal o administrativa, permite, no solo tener una fotografía completa de la arquitectura estatal, sino

también examinar las fortalezas y debilidades inherentes a esta.

En consecuencia, una vez se precise el marco institucional relacionado con la investigación y sanción de actos de corrupción asociados con deforestación, se analizará en el siguiente capítulo, algunas buenas prácticas y experiencias investigativas nacionales, regionales e internacionales que, sin duda, contribuyen al fortalecimiento de las capacidades institucionales actuales en la materia.

Las entidades objeto de análisis son: la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Medio Ambiente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

1. Fiscalía General de la Nación

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y de extinción de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso; participa en el diseño y laejecución de la política criminal del Estado; garantiza el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de lasvíctimas de los delitos, y genera confianza en la ciudadanía.

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución Nacional, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Para dar cumplimiento con lo estipulado en el citado artículo y lo consignado en la Ley 906 de 2004 y Ley 599 de 2000, la Fiscalía General de la Nación cuenta, principalmente, con tres delegadas adscritas al Despacho del vicefiscal general de la Nación: (1) Delegada contra la Criminalidad Organizada, (2) Delegada para las Finanzas Criminales y (3) Delegada para la Seguridad Ciudadana. A su vez, la Delegada contra la Criminalidad Organizada focaliza sus esfuerzos en la lucha contra (1) el crimen organizado, (2) la corrupción, (3) el narcotráfico, (4) violaciones a los derechos humanos, entre otras.

En lo que respecta al conocimiento de los delitos contra el medioambiente, hasta junio de 2021, eran de conocimiento de las Direcciones Seccionales; actualmente estas conductas vienen siendo abordadas por la Dirección Especializa contra la Violación a los Derechos Humanos.

A partir de julio del mismo año, a través de la Ley 2111 del 29 de julio de 2021, se creó la Dirección Especializada para los Delitos contra

los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, adscrita a la Delegada contra la Criminalidad Organizada, cuya principal función será la investigación y judicialización de los delitos contra los recursos naturales y el medioambiente y las demás conductas delictivas relacionadas.

En consecuencia, decir inicialmente que el papel que desempeña la Fiscalía General de la Nación frente a hechos de corrupción relacionados con casos de deforestación, se traduce en adelantar las investigaciones y procesos por conductas asociadas con dichos comportamientos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren, acusar a los infractores de la ley penal, ejercer las funciones de policía judicial, adelantar actos urgentes y aplicar técnicas especiales de investigación, en el marco de los asuntos bajo su competencia.

Adicionalmente, precisar que conforme con las disposiciones legales y la estructura interna de la entidad, cuando se identifica la posible existencia de un caso de corrupción relacionado con deforestación, pueden ser varias las instancias que intervienen en el proceso investigativo, entre otras: la Delegada para las Finanzas Criminales, la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales, la Dirección Especializada contra la Corrupción, la Dirección Especializada contra el Narcotráfico, la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos y la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, entre otras.

Para efectos investigativos, los diferentes fiscales en el nivel nacional y seccional tendrán el apoyo de los servidores del Cuerpo Técnico de Investigación, quienes cuentan con funciones de Policía Judicial por mandato constitucional y legal.

Ahora bien, conforme con entrevistas realizadas a fiscales especializados y al Cuerpo Técnico de Investigación de la entidad, se estableció que actualmente el ente investigador no cuenta con una metodología focalizada y especializada para abordar la relación corrupción-narcotráfico. En esa medida, esta relación se asume bajo la misma dinámica investigativa que tendría cualquier otro delito. Es más, cuando se trata de una investigación cuya génesis es un hecho de deforestación, esta puede ser asumida de manera preferencial por quien tiene la competencia en materia anticorrupción.

2. Procuraduría General de la Nación

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	La Procuraduría General de la Nación tiene como propósito vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender de los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, y ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular.

Fuente: Procuraduría General de la Nación.

El artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto 262 de 2000, norma orgánica de la Procuraduría General de la Nación, y sus resoluciones reglamentarias n.° 017 y 018 de 2000, precisan que la Procuraduría ejerce tres funciones principales, la preventiva, de intervención y disciplinaria:

> "(i) Preventiva, en la cual la PGN busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública; (ii) intervención y de conciliación, que consiste por un lado, en intervenir ante los despachos judiciales en pro del debido proceso y el ordenamiento jurídico (en defensa de los más vulnerables), y por el otro, en promover la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos entre las personas y el Estado, en aras de descongestionar los estrados judiciales y reducir tiempos y recursos para todas las partes; y (iii) disciplinaria, que consiste en la aplicación del Código Único Disciplinario a los funcionarios públicos y los particulares que ejercen funciones públicas o manejen dineros del Estado. (Manual de Competencias Procuraduría General de la Nación, 2020)"

Del Despacho del procurador general dependen la Viceprocuraduría, las Procuradurías Delegadas y Auxiliares y la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. En el nivel territorial, el operador disciplinario se encuentra descentralizado en treinta y dos Procuradurías Regionales, cincuenta Procuradurías Provinciales y dos Procuradurías Distritales.

Para determinar al interior de la Procuraduría la instancia competente frente al asunto bajo estudio, el documento se concentra en el examen de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (función preventiva y de intervención), la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública (función disciplinaria) y la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, sin perjuicio que por disposición del procurador general, ante la ocurrencia de un hecho con incidencia disciplinaria (enmarcado en la relación corrupción-deforestación), intervenga otra delegada.

En lo que respecta a la función preventiva que adelanta la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al tenor de los dispuesto en el Manual de Competencias Procuraduría General de la Nación, se tienen las siguientes funciones:

- Realizar vigilancia preventiva y control de gestión a las Corporación Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en relación con la defensa del ambiente y demás derechos colectivos.
- Realizar vigilancia selectiva a la expedición de licencias ambientales de la ANLA, demás permisos ambientales y autorizaciones administrativas por el uso de recursos naturales.
- Realizar acompañamiento a la expedición de licencias ambientales derivadas de un proceso contractual, proyectos minero-energético, proyectos de infraestructura.
- Realizar seguimiento a los ecosistemas estratégicos en defensa del ambiente (paramos, reservas humedales, lagunas, ecosistemas, parques naturales, áreas protegidas, entre otras).
- Vigilancia preventiva y control de gestión a las secretarias de ambiente.
- Participar en el Comité Técnico de erradicación de cultivos de uso ilícito.
- Efectuar vigilancia preventiva y de control de gestión al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás entidades que hacen parte del SINA.
- Efectuar seguimiento a política y demás iniciativas para la lucha contra la deforestación y su relación con el despojo y la usurpación de tierras.
- Acompañar el ejercicio de la participación ciudadana en temas ambientales (consultas previas, audiencias públicas ambientales y lideres ambientales).

Ahora bien, frente a la función disciplinaria que desarrolla la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública, decir que el proceso disciplinario se rige por la Ley 734 de 2002, derogada por la Ley 1952 de 2019. A su vez, la Ley 1952 de 2019, fue modificada por la Ley 2094 de 2021.

En síntesis, frente a la problemática que presenta la deforestación y la identificación de posibles escenarios sensibles a la corrupción, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ejecuta sus funciones en un contexto preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, y eventualmente, en algunas de carácter disciplinario, en relación con la protección y preservación del medioambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras. En un segundo escenario se encuentra la labor que cumple

la Procuraduría Delegada contra la Moralidad Pública, que es donde básicamente se aborda, desde un contexto disciplinario propiamente dicho, a los actos de corrupción asociados con deforestación.

Finalmente se cuenta con la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, la cual tiene entre sus funciones: adelantar las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias que le asigne o delegue el procurador general, prestar la asesoría y la colaboración técnico-científica que requieran las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación y demás órganos que conforman el Ministerio Público y prestar apoyo a las diferentes dependencias de la Procuraduría en la práctica de pruebas o el análisis de estas.

3. Contraloría General de la República

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Ejercer el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva, garantizando la participación activa de la ciudadanía y la articulación regional, con base en el conocimiento y la tecnología que contribuya al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Fuente: Contraloría General de la República.

Conforme con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de República tiene como mandato central:

> "La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. [...] El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control [...]."

Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 267 constitucional, se podría señalar que la entidad realiza dos tipos de controles, un control fiscal micro y un control fiscal macro. El primer control abarca tres escenarios: (1) control fiscal posterior y selectivo, (2) control fiscal concomitante y preventivo y (3) procesos administrativo sancionatorio fiscal. El segundo tipo de control, vale decir, el macro, hace alusión a (1)evaluación de las finanzas públicas y evaluación de las políticas públicas.

Estos controles se llevan a cabo por intermedio de dos tipos de contralorías, las denominadas Contralorías Delegadas Generales y las Contralorías Delegadas Sectoriales.

Para el caso objeto de estudio, el papel que desempeña la Contraloría General de la República frente a la relación corrupción-deforestación, se ubica dentro de las Contralorías Sectoriales, vale decir, la Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente. Precisamente, el artículo 8 del Decreto 405 de 2020, que modifica el Decreto 267 de 2000, en su artículo 54, dispone lo siguiente:

> "Artículo 8. Modificar el artículo 54 del Decreto Ley 267 de 2000, el cual quedará así:
>
> Artículo 54. Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. Además de las funciones comunes a las contralorías delegadas de que trata el artículo 51, son funciones adicionales de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente:
>
> 1. Dirigir y promover estudios de evaluación de la política y de la gestión ambiental del Estado y responder por los resultados y calidad de los mismos.
> 2. Dirigir y disponer lo necesario para el seguimiento permanente de las políticas públicas en materia ambiental contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
> 3. Articular el ejercicio de la vigilancia y control fiscal para que coadyuven al desarrollo sostenible y a la minimización de los riesgos e impactos ambientales, a través de la generación de alertas tempranas y de insumos para las Contralorías Delegadas respectivas, para lo de su competencia.
> 4. Dirigir, con el apoyo de las demás Contralorías Delegadas, la elaboración del informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente y someterlo al Contralor General para su aprobación, firma y posterior presentación al Congreso de la República.
> 5. Dirigir la vigilancia y control fiscal de la gestión de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental y

a las demás entidades que reciban o administren recursos públicos para la gestión ambiental.

6. Dirigir y coordinar la vigilancia y control fiscal de la gestión ambiental en los proyectos, obras o actividades financiadas con recursos públicos y aquellos destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental
7. Disponer lo necesario para generar sistemas de vigilancia de la gestión ambiental con miras a su estandarización y adopción por la autoridad competente y acompañar y orientar la integración del componente ambiental en el ejercicio de la vigilancia de la gestión estatal que acometan las demás Contralorías Delegadas.
8. Dirigir el ejercicio de la vigilancia y control fiscal en las entidades del Estado responsables de las políticas y de la gestión ambiental, verificando que las mismas exijan y evalúen la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, en cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible.
9. Adelantar ejercicios de control fiscal micro de manera excepcional, previa autorización del Contralor General de la República y en coordinación con las Contralorías Delegadas competentes, sobre los recursos públicos destinados a resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental.
10. Las demás que le sean asignadas por la ley, o delegadas por el Contralor General de la República, y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

”

Adicionalmente, decir que la Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente es el principal operador del Observatorio de Control Fiscal Ambiental (OCFA) y que entre sus cuarenta y nueve sujetos vigilados se encuentran no menos de treinta y tres Corporaciones Autónomas Regionales (Contraloría General de la República, 2021).

De igual manera precisar, que mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 045 de 2018, la Contraloría General de la República adoptó el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República". Sobre el particular, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente prestará asistencia y asesoría técnica a las demás Contralorías Delegadas Sectoriales, al grupo interno de trabajo para

el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal micro del Sistema General de Regalías y a las Gerencias Departamentales Colegiadas de la Contraloría General de la República, en relación con la implementación y aplicación del procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales.

Finalmente, el Proceso de Responsabilidad Fiscal está regulado en la Ley 610 de 2010, modificada por el Decreto 403 de 2020.

4. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Entidad pública encargada de definir la Política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Al tenor de lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, modificada por la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1682 de 2017 y el Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la política ambiental y de recursos naturales renovables en el país. De igual manera, corresponde al Ministerio dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Ahora bien, conforme con el Decreto 3570 de 2011 y el Decreto 1682 de 2017, entre las principales funciones del Ministerio, se tiene:

> “
> 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio [...].
> 2. 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, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes

o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

3. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.
4. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.
5. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley.
6. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) [...].
7. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.
8. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos

en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

9. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento [...].
10. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos Establecer los criterios técnicos que deben considerarse en el proceso de licenciamiento ambiental. ”

Para el cumplimiento de estas funciones el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta, entre otras, con las siguientes dependencias: la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Eco Sistémicos y la Dirección de Cambio Climático.

Desde el punto de vista de investigación y sanción de escenarios sensibles a la corrupción y que eventualmente podrían estar relacionados con deforestación, existe el Proceso Sancionatorio Ambiental, cuyo objetivo es adelantar una investigación contra un presunto(s) infractor(es), los cuales pueden ser persona natural, jurídica o ente territorial, por haber infringido las normas ambientales y actos administrativos emanados por la autoridad competente, en el marco de lo consignado en la Ley 1333 de 2009 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Finalmente, señalar que el artículo 57 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, se creó el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual deberá contener el registro de la información relacionada con las sanciones impuestas como consecuencia de la comisión de infracciones de carácter ambiental a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas por las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

5. Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

ANLA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES	La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales contribuye al desarrollo sostenible del país, con excelencia en la evaluación y el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales

Fuente: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Para el cumplimiento de su labor misional, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con algunas entidades adscritas, entre las cuales se destaca la Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Parques Nacionales Naturales.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País (ANLA, 2021).

De acuerdo con el Decreto 3573 de 2011, la ANLA tiene entre otras funciones, las siguientes:

> - Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.
> - Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 Y 39 de la Ley 99 de 1993.
> - Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental. de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009
> - Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
> - Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.

- Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-por todos los conceptos que procedan.
- Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias. permisos y trámites ambientales.
- Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.
- Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales -SILA- y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea -VITAL.
- Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.
- Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.
- Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
- Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
- Las demás funciones que le asigne la ley. ”

Finalmente, el proceso sancionatorio ambiental está regulado por la Ley 1333 de 2009, modificada por el Decreto 4673 de 2010. Dispone la norma que “El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Bajo ese entendido, quizá una de los principales escenarios sensibles a la corrupción en materia ambiental, y que sin duda podría en algún momento estar relacionado con el delito de deforestación, es el tema de los permisos y licencias ambientales.

6. Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)

CAR Protección Ambiental.. Responsabilidad de Todos	Las Corporaciones Autónomas Regionales son una autoridad ambiental de carácter territorial, cuya funcióncentral se encamina a orientar y ejecutar las políticas, planes y proyectos que se deriven desde el Ministeriode Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Fuente: Corporación Autónoma Regional.

De conformidad con los dispuesto en la Ley 99 de 1993 y demás normas modificatorias, las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

De igual manera, el artículo 23 de la citada ley, señala que se trata de

> "entes corporativos, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotada de la personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio e independiente, encargada por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. (Ley 99 de 1993)"

Las Corporaciones Autónomas Regionales tienen dos (2) órganos de dirección y administración a saber: a) el Consejo Directivo y b) el director general.

Entre las principales funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, se tiene:

> "1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;
3. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial [...].
4. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;
5. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.
6. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados [...].

”

En lo que concierne al tema bajo estudio, las Corporaciones Autónomas Regionales adelantan un proceso de tipo administrativo sancionatorio, conforme con lo dispuesto la Ley 1333 de 2009, modificada por el Decreto 4673 de 2010.

Adicionalmente, las corporaciones tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de acuerdo con las normas establecidas para las entidades públicas del sector nacional, en la Ley 6 de 1992, los que las reglamenten y demás que las complementen o modifiquen (Decreto 1768 de 1994).

Buenas prácticas aplicables a la investigación y sanción de hechos de corrupción relacionados con deforestación

Como se mostró en el capítulo anterior, la investigación y sanción de hechos de corrupción asociados con deforestación exige importantes desafíos a la institucionalidad colombiana, pues se trata de escenarios complejos que pueden involucrar desde un conjunto de actores y actividades delictivas hasta la participación de estructuras criminales del orden nacional e internacional. A esto se suma que, por tratarse de delitos materializados en zonas selváticas, de reserva natural o con poca presencia estatal, la posibilidad de actuar en tiempo real ofrece un sin número de dificultades[1]. Adicionalmente, quedó claro al examinar la institucionalidad existente en materia de investigación y sanción que no se cuenta con una metodología especializada o focalizada que permita abordar esta problemática.

1 La deforestación ha venido en aumento en las últimas décadas y aunque existen avances para la persecución y sanción de este delito como la promulgación de la Ley 2111 de 29 de julio de 2021 y decisiones como aquella de la Corte Suprema de Justicia (2018) en la que le conceden a la Amazonía los derechos de los que goza una persona para así frenar la deforestación y combatir la crisis climática, los organismos internacionales destacan pocos avances en esta línea, inclusive, el 63 % de los bosques que desaparecieron en el país en ese periodo están ubicados en la región amazónica (Morales Sierra, 2021).

Ahora bien, a diferencia de otro tipo de investigaciones ligadas a fenómenos de corrupción, en la deforestación, el componente tecnológico y la utilización de recursos desempeñan un papel estratégico. En esa medida, contar con esa disponibilidad presupuestal implica de por sí un reto.

Bajo esa dinámica, es importante mencionar que el nexo entre corrupción y deforestación no es fortuito. Los casos de deforestación a nivel global se facilitan por hechos de corrupción al interior de las instituciones encargadas de velar por la protección del medioambiente o también por el curso ilegal que pueda tomar un proceso investigativo o la no sanción de la situación corrupta. Solo para mencionar algunos ejemplos, se destacan situaciones como los salvoconductos de movilización de madera producto de la deforestación, licencias medioambientales para creación de reservorios de agua para ganadería, legalización de ganado dentro

de zonas de reservas forestales y acreditación de propiedad de zonas que han sido deforestadas. En estos casos los responsables de dichos trámites son las entidades medioambientales, eventos que en principio indicarían la posible existencia de un actuar irregular con respecto a las condiciones para que estos procedimientos se cumplan en el marco de la Ley.

Desde esa perspectiva, la indagación, análisis, documentación y sistematización de buenas prácticas en materia de investigación y sanción de actos de corrupción asociados con deforestación, cobra relevancia y resulta más que oportuna, si se tiene en cuenta la imperiosa necesidad de fortalecer las capacidades de la institucionalidad colombiana y la importancia de conocer las tendencias e innovaciones existentes en el país y fuera de este.

De tal manera que esta documentación se concentra en describir la buena práctica en temas de investigación y sanción, basándose en aspectos como sus elementos estructurales, la metodología o normas marco que la favorecieron, las razones por las cuales se considera una buena práctica y los factores de éxito que permitieron su desarrollo y apoyan su replicabilidad.

La protección del medioambiente como antecedente en la búsqueda de buenas prácticas

La búsqueda de buenas prácticas de investigación y sanción a nivel nacional y comparado de casos de corrupción asociados con deforestación presenta cierta dificultad, no solo por el escaso abordaje que ha tenido esta problemática desde el punto de vista académico o institucional, sino también porque, a pesar de existir información sobre cómo combatir la deforestación, su enfoque ha sido netamente ambiental, dejando a un lado la interacción de espacios de investigación y sanción administrativos, por ejemplo, por fuera de un contexto penal. Adicionalmente, la información especializada y focalizada en temas de investigación y sanción, es casi nula, situación que de por sí fue confirmada a través de las diferentes entrevistas realizadas a servidores de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Cuerpo Técnico de Investigación o la misma SIJIN-Cundinamarca.

En esa medida, y a manera de introducción, se presenta inicialmente algunas experiencias internacionales que sirvieron como marco de referencia y que, además, permitieron ahondar en las limitaciones existentes al momento de encontrar información detallada en cuanto a la investigación y sanción de delitos medioambientales facilitados en múltiples ocasiones por la corrupción. Así, se encontraron cinco casos exitosos en Latinoamérica dirigidos a frenar la deforestación y, en consecuencia, los ataques contra el medioambiente[2].

Los cinco ejemplos muestran que las medidas administrativas o penales y la imposición de sanciones punitivas no son la única alternativa para cuidar el medioambiente. El establecimiento de alianzas, el impulso de leyes especiales y las acciones afirmativas también pueden representar un avance en esta cruzada para frenar el cambio climático y complementar las acciones de las autoridades encargadas de la investigación y judicialización de delitos ambientales.

En el primer de los casos estudiados, se observó cómo México desarrolló un programa dirigido al pago por servicios ambientales para frenar la deforestación en su territorio. Así mismo, apoyó las reformas constitucionales como la de 1992 con la cual se reconocía el derecho de las comunidades sobre sus bosques, limitando la posibilidad de vender la tierra. Posteriormente, en 1997, el Estado adelantó un programa para ayudar a estas comunidades, beneficiarias de la reforma constitucional de 1992, a crear empresas forestales.

Como resultado en los últimos años, más de 2300 grupos comunitarios gestionan sus bosques para la extracción de madera, lo que genera considerables ingresos para las comunidades y los hogares que las componen. Bajo esa perspectiva, los avances logrados han permitido que varias comunidades se especialicen y aumenten su competitividad internacional, lo que les permite exportar productos derivados de la madera a Estados Unidos y reinvertir las ganancias en el bienestar colectivo.

> “Si las comunidades tienen el derecho de manejar sus recursos boscosos, la cobertura forestal se mantiene porque es en su propio interés mantenerlo. Ya no tienen el estímulo de deforestar si ellos pueden sacar ganancias con el bosque mismo.”

Por otro lado, Guatemala impulsó el mecanismo de empresas forestales comunitarias, las cuales cuentan con el

2 Solo en la cuenca amazónica el delito forestal más conocido es la tala dentro de zonas protegidas. Los grupos dedicados a la tala ilegal operan dentro de estas áreas se ven atraídos por la abundancia de especies de madera valiosas, raras y protegidas que hay en ellas. En estas zonas puede haber también alguna de las últimas concentraciones de madera de alta densidad para la producción de carbón vegetal. En muchos casos estos lugares se han protegido con el fin de preservar especies amenazadas de animales, plantas y árboles. Por ello, las prácticas sin control en ellos pueden tener un importante efecto negativo en la biodiversidad (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 25).

apoyo de ONG, donantes y organismos gubernamentales, estas alianzas permiten avanzar con el manejo de cerca de 420 000 hectáreas de tierras, ubicadas dentro de la Reserva de la Biosfera Maya.

Para lograr manejo responsable de los recursos medioambientales, el Estado de Guatemala utilizó la figura de concesiones forestales. Solo en su primer año de aplicación, del 2006 al 2007, las empresas obtuvieron unos ingresos de 4,75 millones de dólares por las ventas de madera y lograron generar 10 000 empleos directos y unos 60 000 indirectos.

En Costa Rica, el Estado viene promoviendo el sistema de pagos por servicios ambientales, con el cual pagan a los propietarios de los bosques una cantidad determinada por el cuidado de una hectárea, evitando la tala y la reconversión en terrenos agrícolas. Esto ha logrado que Costa Rica tenga un 52 % de cobertura forestal en su territorio. Además, gracias al cuidado del medioambiente, Costa Rica se ha convertido en uno de los principales destinos ecoturísticos del mundo, donde las atracciones son provistas por la naturaleza.

En Bolivia, la conformación pluriétnica y multicultural del país boliviano ha llevado al Gobierno a fijar como objetivo que las áreas boscosas ocupen al menos el 50 % de la superficie del país donde los pueblos indígenas tengan el derecho a la tierra. Según el estudio de la FAO, el Ejecutivo aprobó una amnistía a la deforestación ilegal con la condición de que los pequeños propietarios de tierras adelanten programas de restauración de los bosques y de agricultura sostenible.

Finalmente, en Colombia, el Gobierno nacional, bajo un enfoque que combina la parte militar, de inteligencia y operacional, lanzó en abril de 2019 la "Campaña Militar y Policial Artemisa", *la cual ha permitido efectuar alrededor de 13 fases* operacionales en cinco Parques Nacionales Naturales de Colombia, lo que, a su vez, le ha permitido 96 capturas, intervenir 21 700 hectáreas en seis puntos de deforestación, inhabilitar 37 construcciones e incautar 650 semovientes.

En conclusión, la documentación de estas experiencias exitosas, si bien ponen en evidencia múltiples ejemplos dirigidos al combate de la deforestación, también permite establecer la carencia de prácticas ligadas de manera específica al tema de corrupción. Es más, los ejemplos sobre prácticas tendientes a luchar contra la deforestación presentan un universo limitado en lo que se refiere a temáticas relacionadas con la investigación penal, disciplinaria o fiscal, así como la descripción en detalle de cada una de ellas.

Así las cosas, se propone a continuación cuatro buenas prácticas que, aunque es cierto que no fueron diseñadas exclusivamente para la investigación y sanción de actos de corrupción asociados al delito de deforestación, en atención a los criterios de efectividad, innovación, posibilidad de réplica, sostenibilidad y algunos elementos adicionales, estas tendrían una aplicación exitosa frente a esta problemática. Se trata de dos buenas prácticas en el ámbito nacional y dos en el ámbito internacional.

Buenas prácticas en Colombia

1. Buena práctica El análisis de contexto en la investigación penal

País		Colombia Nacional
Instituciones responsables		Fiscalía General de la Nación Dirección Nacional de Análisis y Contextos
Periodo de ejecución		2014 a la fecha

La buena práctica en breve

Esta buena práctica está inspirada en los lineamientos y en el actuar que en su momento promovió la Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación desde el escenario investigativo penal. La buena práctica busca integrar a la investigación criminal la Metodología de Análisis de Contexto, cuyo análisis se enfoca principalmente en la visión integral del delito y en combatir los fenómenos de crimen organizado y de macrocriminalidad.

Está práctica, según la misma Entidad, en principio tenía dos *propósitos generales*, dirigidos al ámbito estratégico y operativo:

- *Nivel estratégico*: en esta línea la metodología buscó, por un lado, hacer frente a la multiplicidad de delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno y, por otro, pretendió identificar los nexos existentes entre el crimen organizado y los distintos actores que componen la sociedad colombiana. Hoy en día su aplicación tiene un alcance más allá del conflicto armado y ha entrado a reforzar todo tipo de investigación al interior de la Fiscalía General de la Nación.
- *Nivel operativo:* se persigue investigar las conductas ilícitas como el resultado de un actuar de organizaciones delictivas que desarrollan su accionar en determinado contexto y no como hechos aislados que no obedecen a una estructura de mando o un propósito criminal superior.

Ahora bien, frente a la investigación y juzgamiento de actos de corrupción asociados con deforestación, representa una buena práctica, toda vez que permite abordar, bajo una visión en contexto, aquellos fenómenos criminales que pueden involucrar un caso de corrupción asociado con deforestación. Adicionalmente, no solo permitever la relación corrupción-deforestación de manera integral, sino también enfocar el ejercicio hacia la identificación y desarticulación de las estructuras criminales que podrían estar detrás de la comisión de estas conductas.

No se puede perder de vista que la deforestación mueve recursos incalculables,

lo que permite inferir que detrás de su comisión se pueden encontrar un sinnúmero de actores y actividades delictivas.

Como elementos innovadores de la práctica, está la visión integral de los delitos, su especialización, el enfoque hacia el concurso de delitos, las estructuras criminales y la optimización de recursos.

Esta buena práctica también le apunta al Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 16, denominado "Paz, justicia e instituciones sólidas". Este objetivo indica la necesidad de contar con paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, para lograr el desarrollo sostenible. Además, la buena práctica pone en evidencia cómo la debilidad institucional y la poca preparación investigativa impacta directamente en la comisión de delitos y en el desarrollo del país, afectando el crecimiento económico y la estabilidad social.

Contexto de la buena práctica

Esta buena práctica busca responder a una serie de problemáticas identificadas por el ente investigativo. Por un lado, busca apuntarle a las estructuras criminales que por lo general están detrás de aquellos delitos de alto impacto como la corrupción o la deforestación; también se encamina a atacar la impunidad, en la medida que aborda el delito en contexto y no solo de manera individual, por medio de la judicialización de todas las conductas delictivas conexas, sus autores y participes. Por el otro, pretende develar las verdaderas connotaciones sociopolíticas y económicas del crimen organizado en el país.

En esa línea es importante destacar que la disipación de los casos y la fragmentación de la información derivada de las investigaciones ha limitado la desarticulación de estructuras criminales, el conocimiento sobre su estructura y alcance en ámbitos legales e ilegales y las afectaciones que producen en el ámbito político, social, económico y ambiental.

Ahora bien, en ese aspecto hay una serie de limitaciones derivadas de la investigación tradicional que busca dirigirse a la resolución de un caso concreto y que busca resolverse con la metodología de análisis de contexto:

- Cuando la investigación se concentra en la conclusión de un caso concreto, la entidad se limita al cumplimiento de su mandato constitucional, pero no transciende al cumplimiento de los objetivos globales de la institución y además no permite una planificación más estratégica en la lucha contra la criminalidad.
- Esta aproximación dirigida a la resolución de un caso concreto cuestiona la funcionalidad de la operatividad de la entidad y contribuye al aumento de los índices de impunidad.
- En el ámbito estratégico esta situación impide que la investigación llegue a los principales responsables de los fenómenos de macrocriminalidad y no contribuya de manera eficaz al cumplimiento de la política criminal.
- Identificar a los autores intelectuales de los casos criminales y no solamente a los directos perpetradores del delito. En los casos en los que se puede identificar el agresor y la víctima es relativamente fácil guiar la investigación. Sin embargo,

en múltiples situaciones, la información recolectada no permite conocer los autores intelectuales de los hechos, especialmente en organizaciones altamente estructuradas.

- Mayor inversión de recursos logísticos y humanos y menos resultados.

Descripción de la buena práctica



Objetivos de la buena práctica
Una vez entendidos los propósitos y el contexto de la buena práctica, es necesario destacar que esta se concentra en tres objetivos específicos:
▶ Persecución efectiva de los responsables de la comisión de delitos de forma sistemática, ejecutados por estructuras organizativas, para conocer la verdad de los hechos ocurridos y prevenir su repetición. ▶ Investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de delitos ordinarios y de alto impacto. ▶ Prevención de patrones.
Herramientas para desarrollar la Buena Práctica
Dentro de los instrumentos que se utilizan para aplicar la buena práctica se destacan los siguientes:
▶ Mapeo del universo de actores y delitos. ▶ Determinación del contexto sociohistórico, geográfico y económico de los hechos. ▶ Caracterización de contextos locales y dinámicas de violencia. ▶ El análisis de información documental, tanto pública como reservada. ▶ Identificación de patrones como un tipo de análisis idóneo para construir inferencias con vocación probatoria para establecer la responsabilidad. ▶ Identificación de motores de deforestación específicos, que se refiere a la situación que motivo la deforestación, por ejemplo: ganadería ilegal, construcción de vías.

Fases de la buena práctica



Figura 4.

Fuente

Esta buena práctica identificada como análisis de contexto, supone un ejercicio permanente que, por un lado, asegura la firmeza de la estrategia de investigación sobre una estructura criminal y, por el otro, apoya el desarrollo de la investigación sobre otros casos o expedientes determinados permitiendo optimizar los tiempos y ayudando a resolver algunos casos asociados. Así las cosas, a continuación, se muestran una serie de pasos claves para alcanzar un adecuado análisis de contexto.

Priorización de la problemática: este primer paso se dirige a la formulación de una hipótesis general de la investigación, que constituye la columna vertebral de las actuaciones y orienta los siguientes pasos, la cual se elabora principalmente a partir fuentes secundarias. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, estas hipótesis pueden diseñarse a partir de tres preguntas clave:

- ¿Qué factores sociales, culturales, políticos, económicos o geográficos ocasionaron o hicieron posible la expansión de la estructura criminal?
- ¿Cuáles son las características de la estructura delictiva?
- ¿Qué planes criminales se pueden inferir?

Se deben tener claro que las organizaciones criminales no surgen súbitamente, sino que son el producto de situaciones y conflictos subyacentes. Su origen está relacionado a situaciones políticas, económicas, geográficas, culturales y sociales; así mismo, responden a la evolución temporal de los conflictos en determinadas zonas. En esa línea, la descripción del contexto sociohistórico busca resaltar estos factores y conflictos que desatan con el propósito de explicar el nacimiento y accionar de las estructuras criminales.

Ahora, se debe tener en cuenta que la temporalidad del contexto sociohistórico implica un análisis de larga duración, por ello es útil diferenciar momentos o subperíodos.

Por otro lado, para referirse al tema histórico y teniendo en cuenta la amplitud que

comprende la historia, el análisis de contexto sugiere priorizar algunos elementos, y para el caso de actos de corrupción relacionados con deforestación se pueden ajustar algunas variables:

Dinámicas de la violencia, conflicto social y conflicto armado	Relación corrupción-deforestación	Actores y relaciones políticas
Dinámicas económicas y ambientales*	Importancia geopolítica y geoeconómica	Caracterización dinámica de interacción corrupción/ deforestación

Figura 5.
* Variables ajustadas.
Fuente: ITCJ. Elaboración propia.

Delimitación de situaciones: delimitar la problemática no solo implica entender el contexto en el que sucede la situación, sino también comprender el entorno inmediato que permite que los delitos se cometan y perpetúen. En esa línea, la caracterización de los delitos y las estructuras criminales que los ejecutan[3] resulta relevante para delimitar la problemática y busca establecer su composición, su estructuración interna, su funcionamiento, sus planes criminales y *modus operandi*.

Describir paso a paso los hechos ocurridos y así mismo de los actores implicados, es una fase clave para poder dilucidar los objetivos que estas persiguen, identificando así las políticas o planes criminales.

Cabe resaltar que para casos de deforestación y corrupción

> "el concepto de organización criminal abarca, de una parte, a las organizaciones que son ilícitas (p. ej. grupos armados irregulares); y por la otra, a aquellas estructuras e integrantes de una organización que, siendo lícita, deciden perpetrar de manera coordinada actividades delictivas entre ellos o con terceros."

3 Según la Fiscalía General de la Nación, la organización criminal se caracteriza, usualmente, por la existencia de una pluralidad de individuos que (1) comparten unos propósitos ilícitos encaminados a la comisión continua de delitos graves que responden a las pautas previstas en sus planes criminales; (2) una división de funciones que conduce a la especialización de sus integrantes y que la complejiza; (3) la existencia de una estructura estable, bien sea de carácter vertical u horizontal, rígida o flexible, que usualmente goza de unos códigos de conducta asumidos por los miembros del grupo que permite la coordinación de acciones delictivas; (4) la presencia de sistemas de toma de decisiones, bien sean centralizados o descentralizados; (5) la existencia de medidas que aseguran el cumplimiento de las órdenes y (6) la capacidad y los recursos para realizar sus actos ilícitos.

Tal como es el caso de las empresas, compañías o personas naturales.

I. Selección de casos tipo: para abordar el análisis de contexto en la investigación penal, también se requiere "focalizar la acción investigativa de la Fiscalía General de la Nación, hacia determinadas situaciones y casos, con el fin de asegurar un mayor impacto y mejor impacto de los recursos administrativos y logísticos". Estos casos priorizados corresponden a "un caso ilustrativo del plan criminal" lo que se refiere a una situación que ejemplifique los patrones de conductas delictivas que identifican a una estructura criminal.

Cabe destacar que un patrón se remite a una serie de eventos que, debido a su frecuencia, ubicación espacial y naturaleza, implican algún grado de planificación y control. La utilización de los patrones permite comprobar si un crimen en particular forma parte de un proceso planificado y puede ser determinante para establecer responsabilidades. La fuente para obtener esta información es en su mayoría primaria como las actuaciones de la Fiscalía que evidencien la existencia de una organización criminal y la comisión de delitos atribuibles a su actuación.

Capacidades desarrolladas

Dentro del desarrollo de esta nueva práctica, los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación cambian su forma de abordar un hecho delictivo, pasando de la visión aislada del delito y sus autores a una visión en contexto.

Además, implicó también establecer un marco temporal de investigación, en un espacio geográfico específico. Para el caso de deforestación se refiere a multitemporales de área deforestada en un rango de tiempo, este es el punto de partida para encaminar la investigación porque con esta información se pueden comenzar a determinar los autores y posteriormente cruzar con variables como sus finanzas y las de su círculo cercano.

Aprendizajes, desafíos y replicabilidad de la buena práctica

Aprendizajes		Retos		Replicabilidad	

Aprendizajes de la buena práctica para casos de corrupción y deforestación	
	Los aprendizajes que pueden ser aplicados para casos de corrupción asociados con deforestación, se enmarcan en la posibilidad de desarticular las macroestructuras de corrupción que vinculan a entidades de orden municipal, departamental y nacional en casos de deforestación y delitos conexos. Además, esta buena práctica permite que se profundice en las causas que llevan a la comisión de estos delitos mencionados que en muchos casos están relacionados con la ausencia del Estado en zonas ambientalmente protegidas y cuyos habitantes carecen de medios para gozar de una buena calidad de vida. Algunos de esos aprendizajes se muestran a continuación.

- Permite comprobar qué conductas macrocriminales no ocurren de manera aislada, ni en cualquier situación, sino que se presentan en contextos periféricos del país, con profundas crisis sociales y donde existe una debilidad del Estado y sus autoridades.
- Ayuda a comprender las lógicas de la acción colectiva de las organizaciones delictivas, las cuales cuentan con una división del trabajo entre sus miembros, subordinación entre estos, compartimentación de la información, lo que pone en evidencia que en múltiples casos los autores materiales, no corresponden a los autores intelectuales de los hechos.
- Asegura que se investigue y acuse a los autores que están en los niveles más altos, que encabezan o lideran la organización, ya en distintas ocasiones los autores materiales solo son la punta del iceberg de situaciones y casos más complejos.
- Permite comprender que en la concepción y ejecución de un plan criminal no se requiere la participación de la totalidad de la organización criminal y, por ello, se deben encontrar los autores intelectuales, detrás de los perpetradores de los hechos.
- Para llevar a cabo de manera exitosa este tipo de investigaciones que den como resultado la desarticulación de estructuras, ya sea legales o ilegales, se requiere un periodo de tiempo y a su vez la reserva de los avances en la investigación para evitar que esta logre identificar los propósitos de la comisión de los delitos y toda la cadena de implicados en estos (Pérez, 2021).

Desafíos de la buena práctica	
	Transformar los métodos y herramientas de investigación es uno de los principales desafíos para la aplicación de esta buena práctica, en lo que se refiere a casos de corrupción asociados con deforestación. Implica innovar en las aproximaciones hasta ahora utilizadas y además encontrar los lazos conectores, entre delitos comunes como aquellas conductas asociadas a corrupción, el tráfico de combustible, la extorsión, las amenazas, el lavado de activos, delitos como la deforestación, la tala indiscriminada de bosques nativos, la venta ilegal de maderables en conservación, el tráfico de especies animales nativos o en vía de extinción. A continuación, se muestran algunos retos adicionales:

- Resistencia de operadores de investigación, juzgamiento y policía judicial, quienes prefieren el método tradicional de investigación.
- Compartir información relevante de casos que se consideran determinantes en una investigación.
- Encontrar puntos de conexión entre los hechos delictivos cometidos, para descifrar el plan criminal detrás de estas situaciones identificadas y los lazos de corrupción que los unen. Lo que a su vez implica reconocer el conjunto de acciones coordinadas y concertadas de una o varias personas u organizaciones criminales para la consecución de un objetivo concreto, que se valen de los recursos a disposición de la organización.
- Tiempo para producir resultados y prioridades de las entidades de investigación. La posibilidad de generar resultados a corto plazo es relativa. En múltiples ocasiones no permite presentar resultados inmediatos y cumplir con las metas a corto plazo de las entidades, por la infinidad de variables que aborda.
- Otro de los desafíos de esta buena práctica es que las misma no se concentra en las actuaciones en tiempo real. Así entonces la prioridad de esta no es la captura de los autores en flagrancia, sino la investigación de autores y delitos asociados a largo plazo (Pérez, 2021).

Replicabilidad de la buena práctica	
	Distintas instituciones de justicia de carácter internacional contemplan el análisis de contexto como uno de los principales instrumentos utilizados en la investigación penal y la resolución de casos que vinculan estructuras criminales y la persecución de diferentes delitos. A continuación, se muestran algunas de las instituciones donde se utiliza este instrumento.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que, respecto todos los casos que conoce, considera el contexto, “pues el entorno político e histórico es determinante para el establecimiento de las consecuencias jurídicas en el caso, comprendiendo tanto la naturaleza de las violaciones a la Convención como las

correspondientes reparaciones[4]" (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2014, p. 37).

- Para el caso de la investigación de delitos de lesa humanidad, la Corte Penal Internacional (CPI) indica que los análisis de contexto permiten a los organismos de investigación, como la Fiscalía, demostrar la existencia de ataques sistemáticos o generalizados contra la población civil, así como la existencia de una política de Estado u organización ilegal[5], que implica la comisión de delitos no solo de manera aislada, sino un propósito y unas conexiones dentro de la comisión de estos (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2014, p. 42).
- La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH) considera que el contexto sociohistórico de los hechos, el contexto local y la caracterización de las dinámicas de violencia corresponden al tipo de análisis que se requiere para caracterizar el modo en que operaron el Estado y las organizaciones insurgentes o paramilitares, durante la comisión de crímenes de sistema, y para producir "evidencia convincente" (Seils, 2006, pp. 32-33).

4 Información citada por la Fiscalía General de la Nación, sobre el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, 2007, párr. 76. Es importante señalar que la Corte hizo esta consideración porque los representantes del Estado colombiano rechazaron las consideraciones de contexto que presentaron los demandantes. La Corte sintetizó la posición del Estado colombiano así: "Sobre los hechos de este caso, el Estado manifestó que reconoce solamente «aquellos hechos que tienen que ver específicamente con el caso de la masacre de La Rochela», por lo cual «rechaza de manera categórica las consideraciones de «contexto [...] que podrían dar a entender que el fenómeno 'paramilitar' fue producto de una política generalizada del Estado colombiano». En consecuencia, el Estado rechazó toda prueba que hiciera alusión a dicho contexto (*supra* párr. 31). Además, el Estado indicó que su reconocimiento de responsabilidad es por la "«acción aislada» de algunos de sus agentes". Ibid.., párr. 70.

5 Según el Estatuto de Roma no establece criterios respecto al término organización, pero la CPI ha considerado que (1) no solo incluye organizaciones cuasiestatales y (2) el criterio determinante es si un grupo tiene "la capacidad para llevar a cabo los actos que atentan contra los valores fundamentales. Asimismo, la CPI toma en cuenta los siguientes factores, aunque no como si se tratara de un catálogo exhaustivo, para establecer la existencia de una organización: i) la existencia de un grupo bajo un mando responsable o con jerarquía establecida; ii) con medios para llevar a cabo un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; iii) control sobre una parte del territorio de un Estado; iv) realización de actividades criminales contra la población civil como objetivo principal; v) si el grupo articula, de manera explícita o implícita, la intención de atacar a la población civil; vi) si el grupo es parte de un grupo más grande, que cumple con todos o algunos de los criterios antes mencionados" (Estatuto de Roma, 2002).

Fuentes de información	
	Para más información sobre esta buena práctica, se puede consultar el *Manual de Análisis Contextual para la Investigación Penal en la Dirección Nación de Análisis y Contextos (DINAC)* de la Fiscalía General de la Nación. En este, además, se encuentra la aplicación del análisis de carácter nacional e internacional como contexto sociohistórico del conflicto en la región de Montes de María, Caracterización del proyecto paramilitar en Urabá y las Juntas de la Dictadura Militar en Argentina, además de la investigación de casos de genocidio en África y Europa del Este. Fiscalía General de la Nación y sus organismos de investigación como el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI).

2. Buenas prácticas Política de priorización de casos

País		Colombia Nacional
Instituciones responsables actores vinculados		Fiscalía General de la Nación Dirección Nacional de Análisis y Contextos
Periodo de ejecución		2014 a la fecha

La buena práctica en breve

Esta buena práctica reconocida como Política de Priorización, se origina en las acciones de la Fiscalía General de la Nación de Colombia (FGN). El *objetivo general* de la Política de Priorización es hacer más efectivo el trabajo de la FGN, con el fin de dar respuestas adecuadas y diferenciadas a las distintas demandas ciudadanas de justicia (Fiscalía General de la Nación y USAID, 2015, p. 2). De hecho, para comprender mejor esta técnica se hace un paralelo con el método aplicado en el triaje médico, con la cual se identifican los casos más urgentes para que sean atendidos por los especialistas en salud; sin embargo, al final de la jornada todas las personas son atendidas. Así, la priorización busca caracterizar la carga de trabajo para definir y organizar la atención de los casos y situaciones que llegan a conocimiento de la Fiscalía, según los recursos existentes y el impacto de los hechos delictivos que se investigan.

Se puede destacar que esta política de priorización está orientada al análisis e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo de los fiscales para guiar la investigación y ejercer la acción penal. En esa línea, cabe destacar que la carga de trabajo se refiere al conjunto de casos, situaciones, fenómenos criminales y temáticas que son competencia de la Fiscalía General de la Nación, tanto casos derivados de iniciativas investigativas como aquellos que nacen por investigaciones de oficio (Fiscalía General de la Nación y USAID, 2015, p. 8)

Así, esta priorización está dirigida al desarrollo e implementación de herramientas que permitan garantizar de manera más efectiva la investigación y judicialización y sus criterios de análisis deben ser utilizados como marcos de referencia útiles para facilitar la toma de decisiones.

De esta manera, se destacan aspectos clave para adelantar la priorización:

- El análisis del impacto y la dificultad tienen una continua correlación lo que se refiere a que el estudio de cada fenómeno, situación o caso debe hacerse en relación con los otros, de modo que un fenómeno delictivo que puede ser considerado de alto impacto y de alta dificultad, inicialmente (como podrían ser los homicidios dolosos por ajuste de cuentas) pueden considerarse de menor impacto, pero son la puerta de entrada a delitos más complejos como pueden ser la corrupción o la deforestación
- Así mismo, estas dos variables tienen diferentes grados de avance entre los niveles más bajos a los más altos hay varios grados intermedios que dan cuenta del impacto y la dificultad hallada en la ejecución de los delitos.

Esta política de priorización se configura en una buena práctica para atacar los delitos de deforestación y corrupción, debido a que se dirige al análisis de delitos de alto impacto, tomando en cuenta largos períodos de tiempo y delitos asociados que evidencian la complejidad de estas situaciones. Adicionalmente, daría respuesta a una preocupación que sobre este tipo de conductas se ha generado en el sentido de que existen muchos casos asociados con deforestación a nivel nacional, pero sin una estrategia metodológica clara para su abordaje.

Es importante, destacar que esta buena práctica se dirige al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 16, denominado "Paz, justicia e instituciones sólidas" que se concentra en fortalecer a la institucionalidad pública para contribuir a la paz y al desarrollo sostenible y cuando se aplica para la investigación de delitos medios ambientales, también se dirige al cumplimiento del Objetivo n.° 15 "Vida de Ecosistemas Terrestres", que conmina a los gobiernos a tomar medidas urgentes para reducir la pérdida de hábitats naturales y de biodiversidad que forman parte del patrimonio común, apoyar la seguridad alimentaria y del agua a nivel mundial, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la paz y la seguridad.

Contexto de la buena práctica

Esta buena práctica nace en el nivel central de la Fiscalía General de Colombia, cuyas áreas técnicas y directivas al analizar la distribución

de casos dentro de los despachos y la capacidad de respuesta para resolverlos crearon esta práctica de priorización, la cual responde a una serie de situaciones en el contexto:

- El número de casos recibidos por cada despacho desborda la capacidad de análisis y respuesta de los fiscales y sus equipos de apoyo técnico, por ello se busca seguir un orden de atención de los casos que conocen, priorizando algunos de ellos.
- Ante la disponibilidad de recursos humanos, financieros, operativos, logísticos y técnicos que hay en la Fiscalía para adelantar las investigaciones, la priorización permite concentrar algunos de estos recursos y optimizar sus efectos en algún tipo de fenómeno criminal específico o unidad especializada.
- Hay una multiplicidad de delitos cometidos en el territorio nacional, por ello, la priorización también permite optimizar los esfuerzos investigativos y de judicialización sobre ciertos delitos o personas responsables.
- Respondiendo a la dispersión de las investigaciones, el sumar y priorizar distintos casos que tienen características comunes, se pueden dar respuestas más eficaces y afectar estructuras delictivas más grandes o delitos de mayor impacto.

Teniendo en cuenta lo anterior, también cabe decir que al evaluar los resultados en la investigación penal de casos difíciles y de alto impacto, e inclusive de casos menos difíciles y con impacto igualmente alto, los alcances son limitados debido que hay una dificultad para identificar prioridades y definir focos estratégicos de atención.

Descripción de la buena práctica

Objetivos		Instrumentos		Fases	

Objetivos de la buena práctica	
	Una vez comprendidos los propósitos y el contexto donde se desarrolla la buena práctica, esta política de priorización busca los siguientes objetivos:
▶ Desarrollar investigaciones integrales vinculando los enfoques diferenciales de género, étnico, etario, racial, diversidad sexual, situación de discapacidad, entre otros. Esto busca hacer efectivo el derecho a la igualdad entre las víctimas y reconocer el impacto diferencial de las conductas delictivas, así como su investigación y judicialización.	

- Administrar justicia con eficacia y transparencia hacia la ciudadanía, con la aplicación de herramientas analíticas de gestión y de investigación que permitan el uso adecuado y eficiente de los recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos.
- Garantizar la seguridad ciudadana, a través de investigaciones estratégicas enfocadas en la identificación de patrones y prácticas criminales.
- Concentrar el trabajo de la Fiscalía en la investigación y judicialización de estructuras criminales, a través de estrategias de investigación analítica en contexto, que logren identificar las estructuras, judicializar los individuos responsables que cumplan funciones importantes y extinguir el derecho de dominio sobre sus bienes.

Herramientas para desarrollar la Buena Práctica



Para desarrollar estrategia de investigación y judicialización se priorizan unas herramientas pertinentes para la investigación penal, como son la priorización de casos, el test de priorización, los cuales se explican a continuación:

- Mapeo del universo de actores y delitos. Una de las primeras herramientas para la priorización de los casos, son los criterios de selección:
  1. El criterio objetivo dirigido a la gravedad de los efectos producidos por las conductas criminales y la importancia de investigarlos y judicializarlos.
  2. El criterio subjetivo enfocado en la caracterización de las personas o grupos que ejecutan o se ven afectados por un fenómeno criminal, optimizando esfuerzos para la persecución de criminalidad organizada y la judicialización de delitos que responden a patrones históricos, culturales y sociales de conflicto.
  3. Los criterios complementarios concentrados en evaluar la dificultad que significa investigar y judicializar determinadas situaciones y casos.
- El segundo instrumento es el test de priorización que utiliza dos categorías que buscan facilitar el análisis:
  1. La primera categoría se refiere al impacto de la investigación y judicialización del fenómeno criminal derivado del daño generado por el delito y los efectos que podría tener su investigación y judicialización, información derivada de los criterios objetivo y subjetivo.
  2. La segunda categoría se refiere a la dificultad para adelantar exitosamente la investigación y judicialización efectiva de los hechos delictivos, utilizando una cantidad razonable de recursos, para este análisis se utilizan los criterios complementarios.
- De este test o prueba de priorización mencionada nace un tercer instrumento denominado esquema de relación, el cual relaciona el impacto del delito con la dificulta para investigarlo y judicializarlo, sumado a la caracterización de la carga de trabajo e identificación de las actividades de priorización más adecuadas. Esto permite distribuir de manera más acertada y estratégica los recursos disponibles.
- Hay una herramienta, muy relevante en temas de gestión, y es la conformación de un Comité Nacional de Priorización que define la política mencionada. Este, a su vez, tiene un Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización Nacional y un

Subcomité Nacional de Aprobación de Planes de Priorización Seccionales los cuales aprueban los planes de priorización y las dependencias cuya competencia de casos es asignada, de acuerdo con su especialidad, directamente por el Fiscal General de la Nación. Cabe señalar que en el nivel nacional toda esta estructura está formada por delegados y delegadas de todas las dependencias misionales[6].

- Otra de las herramientas de gestión con los Comités Seccionales de Priorización de Situaciones y Casos, alimentado por las direcciones seccionales y las dependencias del nivel local en que se divide cada una de estas, incluidas las unidades de competencia general[7], las unidades de competencia específica[8], los modelos de gestión organizacionales[9] y los despachos sin competencia específica distribuidos territorialmente.

Fases de la buena práctica

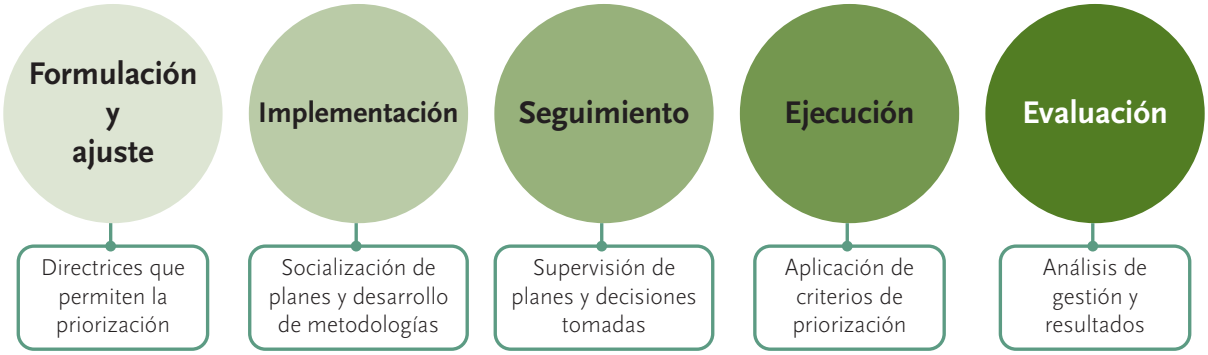


Figura 6.

6 Estas dependencias son Unidad de Fiscalías Delegadas ante la Corte Suprema de Justicia, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos, la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas y sus direcciones de fiscalías especializadas, la Dirección de Fiscalías Nacionales, la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana, la Dirección de Articulación de Policías Judiciales Especializadas y sus respectivas direcciones nacionales de policías judiciales especializadas y la Dirección Nacional de Cuerpo Técnico de Investigaciones (Fiscalía General de la Nación y USAID, 2015).

7 Como son las Unidades de vida, de patrimonio económico, de administración pública, las Unidades de Reacción Inmediata.

8 Aquí están las Unidades de Responsabilidad Penal de Adolescentes, los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal GAULA y las Estructuras de Apoyo EDA.

9 Estos se refieren como los Centros de Atención Integral de Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF), Centro de Atención Integral de Atención a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS), SAU.

Fuente

Para ser desarrollada correctamente, la política de priorización adelanta cinco fases que son cíclicas y se alimentan o reconfiguran continuamente. De esta forma se describen las etapas, actividades que las componen y responsables de cada una de ellas:

1. *Formulación y ajuste:* este primer paso pretende enmarcar y darles soporte a los planes de priorización, en ese sentido, se concentra en las directrices como leyes, decretos, directrices y resoluciones, emitidas por el fiscal general de la Nación, el vicefiscal, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación y el Comité Nacional de Priorización.
2. *Implementación:* luego de contar con el soporte normativo, el segundo paso se concentra en socializar el alcance y fin de la política de priorización, así como en el desarrollo de metodologías pertinentes para ejecutar los lineamientos, antes mencionados, y además en esta fase se acompañan los planes de priorización. Esta fase es desarrollada por el Comité Nacional de Priorización, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación y las direcciones nacionales y seccionales.
3. *Seguimiento:* para esta tercera fase se realiza el control de la ejecución de los planes de priorización y las decisiones tomadas en el marco de su desarrollo, esto se realiza en las distintas dependencias de la Fiscalía por la Dirección Nacional de Análisis de Contextos, Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana, así como por la Dirección y Coordinación de las distintas dependencias misionales.
4. *Ejecución:* paralelo al seguimiento, se da la ejecución de los planes de priorización en la cual se aplica la aplicación de los criterios de priorización en la toma de decisiones en el ámbito estratégico, directivo y operativo. Otra de las actividades desarrolladas en esta fase se refiere a la investigación y ejercicio de la acción penal respondiendo a la priorización realizada, en esta fase intervienen todas las dependencias de la FGN, el Comité Nacional de Priorización y sus subcomités.
5. *Evaluación:* en esta fase se evalúan los resultados alcanzados el impacto de estos y la gestión desarrollada en el proceso, los responsables de esta tarea son el Comité Nacional de Priorización y la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación.

Capacidades desarrolladas

Avanzar exitosamente con esta buena práctica requiere, en primer lugar, el concurso de diferentes áreas de la Fiscalía como son las diferentes direcciones nacionales y seccionales, las cuales no solo deben aportar información para seleccionar adecuadamente los casos para evaluar, esta es una primera habilidad que se desarrolla con este proceso.

En segunda instancia, este tema de priorización busca desarrollar habilidades para aplicar los criterios de priorización, lo que requiere la focalización de sus acciones y la optimización y evaluación constante de los recursos humanos y técnicos para adelantar investigaciones priorizadas.

Así mismo, con esta práctica se logra la profesionalización y especialización de los equipos técnicos de apoyo, priorizar también

significa llevar las investigaciones de manera más detallada y esto lleva a que los equipos técnicos desarrollen técnicas más pertinentes de investigación.

Aprendizajes, desafíos y replicabilidad de la buena práctica

Aprendizajes		Retos		Replicabilidad	

Aprendizajes de la buena práctica para casos de corrupción y deforestación	
	Para el tema de corrupción y deforestación, la política de priorización permite conocer los nexos entre estos dos delitos e identificar tanto organizaciones como personas responsables de conductas ilegales, así mismo facilita la misión del equipo investigador y sus equipos de apoyo, ya que permite focalizar sus esfuerzos y optimizar sus recursos, a continuación, se muestran algunos aprendizajes adicionales:

- Para priorizar un caso o investigación, se debe obedecer a los resultados del análisis de los criterios objetivos y subjetivos, los criterios complementarios aportan información adicional, pero no son los determinantes para la selección de casos.
- Con el ánimo de tener investigaciones exitosas es necesario ponderar el análisis del impacto de la investigación con la evaluación de lo que implica desarrollarla. Esta información la aportan los criterios complementarios de factibilidad y viabilidad, respondiendo a la capacidad y competencia de cada área de la Fiscalía.
- La priorización permite comprender la importancia de investigar y judicializar situaciones o casos que tienen un impacto alto (según los criterios objetivo y subjetivo) y permite dejar en un segundo plano "casos fáciles" que pueden mostrar resultados rápidos, pero no logran desarticular las estructuras criminales y descifrar macrocasos de criminalidad.

Desafíos de la buena práctica	
	Uno de los principales desafíos de la buena práctica se refiere a la valoración e identificación de casos claves para las investigaciones, específicamente en casos de corrupción asociados con deforestación, se conoce que se dan varios delitos asociados como el tráfico de combustible, abigeato, construcción de vías sin permisos, desplazamiento, despojo de tierras, amenazas y asesinato a líderes ambientales e incluso extorsión. Por otro lado, otro de los retos son las limitaciones mismas de recursos y el personal disponible en la Fiscalía General de la Nación, a continuación, se describen otros desafíos:

- Si bien la priorización es una herramienta útil no existe una única manera para llevarla a cabo. De hecho, su aplicación requiere que los funcionarios y funcionarias de los diferentes niveles adapten su contenido a la realidad de los fenómenos criminales que conforman su carga de trabajo, teniendo en cuenta obstáculos generados por la calidad ycantidad de la información disponible para la toma de decisión y si este momento decisivo se realiza antes o después del análisis concreto de casos específicos ya investigados por la entidad.
- Si bien la priorización apoya la judicialización, solo muestra resultados a mediano y largo plazo, lo cual llevaría al problema de dedicar todos los recursos a asuntos para casos que tiene una resolución tardía, dejando de lado las demás investigaciones. Debido a que los recursos de las entidades públicas son limitados, esto debe evitarse, guardando coherencia entre el impacto de las investigaciones y los discursos invertidos en ellas.

Replicabilidad de la buena práctica



La Fiscalía General de la Nación utiliza la política de priorización en distintas líneas investigativas, es útil mencionar que los planes y decisiones de priorización pueden referirse a la carga de trabajo (explicada al inicio de este aparte) de una misma dependencia ya sea de una dirección seccional o nacional (intradependencias) o puede planificarse para investigar carga de trabajo compartida, en ese sentido, varias dependencias pueden articularse para realizar actividades de priorización de manera conjunta (interdependencias) (Fiscalía General de la Nación y USAID, 2015, p. 5). A continuación, se destacan algunos temas relevantes para la replicabilidad:

- En primer lugar, cabe resaltar que la política de priorización aplica tanto para la actividad cotidiana realizada por la Fiscalía, respondiendo a sus competencias legales y constitucionales, como para las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos, dentro y fuera del conflicto armado, incluyendo a aquellas dirigidas a afectaciones al medioambientes, así como en el trámite de hechos enmarcados en procesos de justicia transicional o casos de alto impacto.
- Para el caso de la deforestación y la corrupción, la replicabilidad de esta práctica debe seguir los tres pasos básicos, como son: (a) caracterizar la criminalidad que se busca investigar, para el caso en particular delitos contra el medioambiente que son facilitados por funcionarios de las distintas instancias que tienen a su cargo el control de temas ambientales en el territorio, como gobernaciones, alcaldías, corporaciones autónomas, oficinas de parques naturales, Ministerio de Medio Ambientes, operadores de investigación y juzgamiento, entre otras. (b) Análisis sobre el desempeño de la dependencia, encargada de la investigación, en la respuesta emitida sobre los delitos caracterizados, (c) aplicación de los criterios de priorización y (d) directrices de la política criminal, para este caso dirigida a delitos medioambientales que debe seguir la entidad, como es el caso de la Ley 2111 por medio de la cual se dictan disposiciones sobre los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" (Congreso de la República de Colombia, 2021).

Fuentes de información	
	Para más información sobre esta buena práctica, se puede consultar la documentación desarrollada por la Fiscalía General, dirigida a desarrollar la política de priorización y las herramientas que la componen: "Componentes básicos de la priorización" y "Priorización intra e interdependencias". También se encuentran detalles sobre herramientas específicas en la página web de la Fiscalía General de la Nación de Colombia, www.fiscalia.gov.co

Buenas prácticas internacionales

3. Buena práctica Planes de persecución penal

País		Chile Regional
Instituciones responsables actores vinculados		Fiscalía Regional de Bibío Policía Nacional ciudadanía en general
Periodo de ejecución		2011 a la fecha

La buena práctica en breve

Esta buena práctica denominada Planes de Persecución Penal nace del actuar de la Fiscalía Regional de Biobío en Chile, aportando al propósito de la Fiscalía Nacional de Chile en su búsqueda de la excelencia en la persecución penal. Estos planes se basan en un sistema de trabajo que privilegia el análisis de información y la interacción entre la Fiscalía de la Nación, las policías y la comunidad.

El principal objetivo de estos Planes es perfeccionar la capacidad investigativa y la efectividad de la acción penal ejercida por el Ministerio Público, en estrecha colaboración con los organismos auxiliares de la fiscalía, organizaciones sociales y la comunidad afectada por alguna problemática delictual específica, como puede ser la corrupción y la deforestación.

De acuerdo con la Fiscalía de Bibío (Chile), los dos principales *propósitos de esta práctica* son los siguientes:

- *Respuestas oportunas:* estos planes de persecución buscan respuestas más eficaces y efectivas, en cuanto a la comisión de delitos, de cara a la ciudadanía.
- *Fortalecimiento institucional*: se persigue fortalecer las capacidades de funcionarios

de la institución, a través de una mayor preparación y articulación con las policías y la comunidad.

Cabe mencionar que este caso se configura en una buena práctica, aplicable a combatir los casos de corrupción asociados con deforestación, en la medida que estos planes permiten innovando en los métodos de trabajo y mejorando el uso de los sistemas de información, optimizando la coordinación con las policías y el tratamiento de la cotidianidad, como lo indica el Ministerio de Justicia de Chile. (Ministerio de Justicia de Chile, 2010)

Es importante destacar que esta buena práctica se dirige al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 16, denominado "Paz, justicia e instituciones sólidas", el cual muestra el camino para lograr el desarrollo sostenible por medio de la paz, la estabilidad, el respeto de los derechos humanos y la gobernabilidad. Para este caso, la Fiscalía de Biobío identifica que las instituciones sólidas se logran con la suma de esfuerzos y las alianzas con otras instituciones como la Policía Nacional y principalmente con la ciudadanía.

Contexto de la buena práctica

Esta buena práctica nace en una provincia con altos índices de criminalidad común, que afectan a la ciudadanía en general y especialmente al gremio de comerciantes, en esa línea busca desarrollar capacidad de análisis para identificar factores criminógenos asociados a la problemática delictual en estudio (principalmente el robo en locales y oficinas comerciales en el sector céntrico de la ciudad de Concepción) y a la individualización de sujetos asociados a la comisión de los delitos.

Bajo ese enfoque, es importante destacar el papel que cumplen la comunidad y los organismos policiales en la investigación. En estos Planes la Fiscalía demostró que hacer alianzas para intercambio de información resulta clave para el éxito de las investigaciones; además, la difusión de resultados a través de medios de comunicación local permitió una mayor credibilidad en la institución.

En este contexto, la buena práctica priorizó una serie de falencias investigativas que impedían la efectividad de las acciones:

- Baja efectividad de la persecución penal a los individuos implicados en los ilícitos.
- Aumento de delitos comunes en una zona geográfica delimitada.
- Poca focalización de los equipos policiales en función de los objetivos del proyecto, en conjunto con el equipo de la unidad de delitos contra la propiedad de la Fiscalía Local.
- Escasas instancias de comunicación y coordinación entre la Fiscalía de Concepción y las organizaciones sociales vinculadas a la problemática delictual.
- Poca efectividad frente a delitos cometidos en regiones apartadas

Descripción de la buena práctica

Objetivos		Instrumentos		Fases	

Objetivos de la buena práctica	
	Desarrollar investigaciones integrales vinculando los enfoques diferenciales de género, étnico, etario, racial, diversidad sexual, situación de discapacidad, entre otros. Esto busca hacer efectivo el derecho a la igualdad entre las víctimas y reconocer el impacto diferencial de las conductas delictivas, así como su investigación y judicialización.Después de conocer los propósitos y el contexto de la buena práctica, es útil mencionar que para la Fiscalía es prioritario identificar los elementos involucrados en la ocurrencia de un delito, organizando y analizando datos delictuales para encontrar información significativa que permitan esclarecer delitos, detener a los delincuentes y prevenir la ocurrencia de hechos futuros (Sepúlveda, 2010, p. 60), así, estos Planes de Persecución Penal persiguen cuatro objetivos principales:

- Potenciar la capacidad de análisis de información de los equipos de trabajo de la Fiscalía Regional y las Fiscalías Locales.
- Diversificar la metodología de persecución penal ejercida por las Fiscalías Locales.
- Mejorar la capacidad de planificación, coordinación y gestión de las Fiscalías Locales, en su relación con las policías, instituciones públicas y privadas y la comunidad de las respectivas jurisdicciones.
- Posicionar el trabajo y rol que la institución cumple en el ejercicio de la persecución penal ante la ciudadanía, en concordancia con los lineamientos estratégicos diseñados por el Ministerio Público en materia de acercamiento con la comunidad.

Herramientas para desarrollar la Buena Práctica	
	Para desarrollar los Planes de Persecución Penal se destaca una serie de instrumentos dentro de la investigación penal, como son los siguientes:

- Incorpora las conexiones existentes entre personas, lugares, patrones y problemas, lo cual abre las posibilidades para realizar el análisis de inteligencia, estratégico, táctico o de problemas con diferente nivel de desarrollo de acuerdo con la información, recursos y alcance definido para cada propuesta.
- Análisis delictual como inicio de cada proyecto, este diagnóstico permite precisar y definir la problemática delictual a enfrentar.

- Privilegiar el contacto con las organizaciones sociales y los medios de comunicación local, involucrados en cada plan para lograr una acción penal más efectiva y cercana a la comunidad.
- Coordinación con las unidades policiales implicadas en la ejecución de los proyectos.
- El trabajo de monitoreo y revisión de los casos permitió precisar las respectivas órdenes de detención surgidas durante el periodo de implementación del plan, por el incumplimiento de dichas condenas o, en algunos casos, por su participación en otros delitos, información que fue canalizada a través de la unidad de delitos contra la propiedad, para su debido diligenciamiento por parte de Carabineros de Chile (Contardo y Camilo, 2014, p. 166)
- Alimentación de una base de datos para realizar posteriormente su análisis y cruce de información relacionada con la fase preliminar de cada proyecto.
- Construcción de informes que reflejarán los resultados del análisis y cruce de información y del monitoreo y revisión de los antecedentes que se derivaron del desarrollo de cada plan, en coordinación con los equipos de apoyo de la Fiscalía Regional y la Fiscalía Local.

Fases de la buena práctica



Los Planes de Persecución Penal constan de cuatro fases principales que buscan una constante interacción con los afectados por los delitos, así como con las unidades investigativas. Antes de comenzar a explicar los elementos de cada fase, es importante destacar el papel desarrollado por los medios de comunicación local que logró afianzar los resultados alcanzados y así aumentar la confianza con la ciudadanía. De esta manera, a continuación, se muestran una serie de pasos claves para alcanzar el cumplimiento de los propósitos establecidos.

1. *Análisis preliminar:* esta primera fase busca darle forma a la realidad delictual a abordar, por medio de la identificación de las denuncias relacionadas con un mismo delito (ingresadas, vigentes), en un periodo de tiempo determinado

y espacio geográfico delimitado. Con esta información se adelanta un análisis y se cruza información de las denuncias ya identificadas con el propósito de determinar el *modus operandi*, los actores directamente implicados en la comisión de los delitos. Durante esta fase se diseña el cronograma o la serie de actividades para la ejecución del plan, entre estas actividades se destacan: las reuniones de coordinación, la revisión de antecedentes, la revisión de plazos judiciales y las evaluaciones preliminares.

2. *Integración de la Policía:* en esta etapa entra a desempeñar un papel clave los Carabineros o Policía de Investigaciones de Chile (PDI), de acuerdo con las características del plan. Esto con el propósito de mejorar la coordinación interinstitucional y priorizar la dedicación exclusiva o preferencial de los equipos policiales que trabajan de la mano con los fiscales regionales.

3. *Acciones conjuntas con organizaciones sociales (OS):* para la tercera fase se hacen acercamientos con las organizaciones sociales o servicios involucrados en los proyectos (por ejemplo: organizaciones agrícolas y ganaderas, juntas de acción comunal o vecinales, oficias de seguridad comunales, cámaras de comercio), a estas organizaciones se les mantiene al tanto de los alcances de cada plan y a la vez estas asociaciones colaboran mediante la entrega de antecedentes, desde su respectivo ámbito de competencia.

4. *Difusión:* en la cuarta etapa de los esfuerzos se concentran en la labor de difusión de las distintas acciones proyectadas en los cronogramas de trabajo, de manera paralela con el posicionamiento comunicacional de los posibles resultados obtenidos.

Capacidades desarrolladas

Sobre este punto, cabe señalar que los integrantes de los equipos de trabajo de la Fiscalía Regional y la Fiscalía Local lograron desarrollar capacidades más allá de sus funciones habituales, junto a la posibilidad de participar de instancias de coordinación y retroalimentación con instituciones y organizaciones externas, como las policías y agrupaciones de comerciantes, esto además de darles nuevas habilidades comunicativas, les ayuda a contemplar otras variables investigativas.

De manera paralela con los analistas de información, les generó habilidades para la identificación del problema delictual, así como la delimitación y priorización de variables como periodos temporales y espacios geográficos que les permitía a su vez identificar las causas delictivas.

Estos planes para el caso de las personas directamente afectadas logró aumentar la confianza en los procesos y les dio una función relevante en la investigación con el suministro y la retroalimentación de la información, esto a su vez les permitió dar cuenta de la efectividad del proyecto y de algunas piezas claves sobre la presencia de los grupos delincuenciales, aplicable también para los casos de corrupción donde puede identificar a los funcionarios o funcionarias implicadas o a las entidades que no cumplen de manera transparente y efectiva con su labor.

Aprendizajes, desafíos y replicabilidad de la buena práctica

Aprendizajes		Retos		Replicabilidad	

Aprendizajes de la buena práctica para casos de corrupción y deforestación	
	Para los casos de corrupción asociados con deforestación, los Planes de Persecución Penal son útiles porque logran hacer alianzas estratégicas entre distintos actores en un mismo territorio y en zonas alejadas donde la presencia del Estado es mínima, más no así las del crimen organizado. En estos escenarios las autoridades, bajo la aplicación de esta buena práctica, lograría comprometer a la ciudadanía y tener su apoyo en una lucha conjunta contra este tipo de alianzas criminales (corrupción-deforestación). Además, permite la especialización de los equipos de apoyo policial en este tipo de investigaciones, logrando así, el logro de los resultados institucionales y además la defensa de los derechos medioambientales de las comunidades. A continuación, se detallan algunos de los aprendizajes de esta buena práctica:

- Estos planes proyectan la persecución penal desde una mirada intersectorial e inclusiva, en la cual la Fiscalía lidera una metodología de trabajo que, además de incluir a las policías, integra directamente a las víctimas de los delitos y a instituciones que pueden estar afectadas por la comisión de delitos.
- Identificación de modus operandi, sectores afectados y sujetos involucrados en delitos en zonas geográficas determinadas.
- Permiten establecer una metodología de trabajo coordinada entre el equipo de la Fiscalía Local, con el apoyo de la Fiscalía Regional para el monitoreo y seguimiento de las causas e imputados implicados en el plan.
- Lograron el acercamiento con diferentes sectores sociales, en el caso chileno con representantes de la Cámara de Comercio de Concepción, a quienes se mantuvo informados de manera constante sobre los alcances y avances de las etapas de implementación del proyecto, por medio de diversas reuniones de coordinación (Contardo y Camilo, 2014, p. 169).
- Definición y aplicación de un modelo de trabajo desarrollado para el proyecto, el cual puede ser utilizado para optimizar la persecución penal de otros tipos de delitos en el marco del ámbito de gestión de las Fiscalías Locales.
- Apropiación de los logros a través de la difusión de los resultados del proyecto por parte de los medios de comunicación locales, en que se destacó el trabajo coordinado entre la Fiscalía y la comunidad y la disminución de la tasa de denuncias, otorgando una mayor sensación de seguridad a la ciudadanía en general (Contardo y Camilo, 2014, p. 170).

Desafíos de la buena práctica



Al igual que otras buenas prácticas descritas en este aparte, desafiar las maneras tradicionales de investigación y compartir información en este caso con la sociedad civil, fueron dos de los principales desafíos de los planes analizados. Las limitaciones propias de recursos y personal en las instituciones se constituyen también y uno de los principales retos para aplicar los planes, a continuación, se describen con más detalles estos desafíos:

- Visión de tipo casuística del procesamiento de información y sistemas de trabajo de la Fiscalía Local, lo cual dificultó en un primer momento el tratamiento de carácter sistémico o integral a la problemática delictual en estudio.
- Carencia de recursos humanos y tecnológicos en la Fiscalía para afrontar la implementación del proyecto, cuyos requerimientos fueron absorbidos por el personal de la Fiscalía Local y Fiscalía Regional de manera adicional a sus respectivas funciones y cargas de trabajo.
- Dificultad para coordinar la agenda y tiempos de trabajo del fiscal jefe, fiscal adjunto, equipos policiales y miembros de la directiva de las organizaciones de la sociedad civil, elemento que afectó el cumplimiento de las reuniones y actividades que permitían la coordinación del proyecto y que habían sido acordadas en la primera fase del proyecto.

Replicabilidad de la buena práctica



Los planes de persecución penal se aplicaron en varios casos investigados por la justicia chilena, los cuales permitieron desarticular bandas criminales y mostrar resultados efectivos a la ciudadanía. A continuación se muestran algunas de los casos donde se utilizó este instrumento.

- El primer caso se refiere a la investigación del delito de abigeato (robo de ganado), que estaba afectando a los ganaderos de una localidad determinada. "El plan desarrollado consideró un levantamiento de información destinado a identificar las causas vigentes, tras lo cual la Fiscalía Regional generó una base de datos que permitió sistematizar la información relacionada con alrededor de 70 delitos. El cruce de información permitió agrupar parte de las causas, junto con precisar los estados de tramitación e identificar los casos con antecedentes de relevancia investigativa y asociar algunas causas con imputados y modus operandi en común vinculadas a bandas de sujetos involucrados en el robo de animales a mayor escala. Es decir, con apoyo de medios logísticos (uso de camiones y predios para ocultar ganado), ilícitos cuya indagación llevó incluso a establecer la comercialización de las especies robadas en ferias ganaderas establecidas de la zona mediante el uso fraudulento de documentación de terceras personas para ocultar el origen de los animales" (Contardo y Camilo, 2014, p. 161). Esta labor fue desarrollada en conjunto con la dirección regional del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Octava Zona de Carabineros de Chile. El SAG prestó una valiosa colaboración impartiendo jornadas de capacitación a fiscales y abogados asistentes de la Fiscalía Local de Los Ángeles, en materias relacionadas con la documentación y trámites legales vinculados al

traslado y comercialización de animales. Este sin duda se constituye en un ejemplo fácilmente replicable en temas de deforestación como el comercio ilegal de productos maderables.

- El segundo caso se refiere a la investigación de las causas asociadas al tráfico y microtráfico de drogas en una jurisdicción chilena con una población superior a las ciento cincuenta mil personas, que ha sido afectada históricamente por el problema de tráfico y microtráfico. Así, "el diseño del proyecto consideró la conformación de un equipo especial de detectives de la policía de la localidad, quienes se concentraron el análisis y diligenciamiento de las investigaciones por tráfico y microtráfico de drogas en coordinación con la Fiscalía Local. En forma paralela, se coordinaron encuentros con organizaciones vecinales de las comunas afectadas, con el apoyo de instancias municipales, a quienes se dio a conocer la implementación del proyecto y se invitó a aportar antecedentes sobre sujetos o bandas implicadas en este tipo de ilícitos en sus respectivos sectores, a lo que se sumó una constante difusión en los medios de comunicación de la zona sobre los resultados operativos obtenidos durante la ejecución del proyecto" (Contardo y Camilo, 2014, p. 160). Como resultado aumentó el número de incautaciones de droga, el número de denuncias y los imputados en prisión preventiva

Fuentes de información	
	Para más información sobre esta buena práctica, se puede consultar la descripción de los Planes de Persecución Penal: una estrategia para enfrentar el delito, publicado por la Fiscalía de Chile. También se encuentran detalles sobre instrumentos específicos en la publicación de la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Internacional de Análisis Delictuales de Chile, denominada "Análisis delictual: enfoque y metodología para reducción del delito" Fiscalía Local de Bibío y Policía de Carabineros de Chile.

4. Buena práctica Red Jaguar

País		Latinoamérica y Europa
Instituciones responsables		Policías especializadas
Periodo de ejecución		2019 a fecha

Esta buena práctica denominada Red Jaguar está inspirada en el actuar de las Policías Especiales como la Interpol o Europol específicamente dirigida a delitos que afectan el medioambiente. Es una red que reúne a distintos países de América Latina y Unión Europea, cuyo propósito principal es:

- Impulsar y apoyar acciones dirigidas a luchas contra los delitos medioambientales, sus delitos conexos y la preservación de la biodiversidad en ambas regiones. Busca de igual manera integrar las instituciones y operadores encargados de proteger la naturaleza e investigar los ataques contra el medioambiente con los profesionales policiales, generando acciones de intercambio que beneficien a todos los implicados.

Las actividades de esta red son ejecutadas específicamente en la región latinoamericana, concretamente en los 18 países que trabajan con el programa EL PACTO[10] (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), además de los 27 Estados de la Unión Europea.

Esta es una buena práctica que se dirige a la investigación de la deforestación ilegal y en esa línea se encuentra de manera directa asociada con posibles casos de corrupción; así mismo, resalta la importancia de la cooperación internacional para investigar y sancionar este tipo de delitos, vinculando no solo a distintos gobiernos, sino a las policías especializadas de los diferentes Estados mencionados, elemento altamente innovador.

Cabe mencionar que, según las Naciones Unidas, "cada año se pierden 13 millones de hectáreas de bosques, mientras que la degradación persistente de las tierras secas ha llevado a la desertificación de 3.600 millones de hectáreas, afectando desproporcionadamente a las comunidades pobres" (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), esto rescata la importancia de trabajar contra los delitos ambientales y, así mismo, ubica a este proceso en el camino del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 15, denominado "Vida de ecosistemas terrestres", el cual se refiere a tomar medidas urgentes para reducir la pérdida de hábitats naturales y biodiversidad que forman parte del patrimonio de la humanidad y a tomar acciones decisivas en torno a la seguridad alimentaria, la defensa del agua a nivel mundial, la mitigación y adaptación al cambio climático, así como la paz y la seguridad.

Así mismo, debido a la importancia que la Red Jaguar, imprime a la importancia de la cooperación internacional entre policías, esta buena práctica contribuye de manera decidida al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible n.° 17: "Alianza para lograr los objetivos", dirigido a mejorar la cooperación norte-sur y sur-sur, apoyando los planes nacionales en el cumplimiento de todas las metas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021).

10 Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PAcCTO) es un programa de cooperación internacional financiado por la Unión Europea, que cuenta con un presupuesto de 19 millones de euros para un período de cinco años y que persigue promover la Seguridad Ciudadana y el Estado de Derecho en América Latina. Más información disponible en: La Red Jaguar, una herramienta de trabajo para América Latina (elpaccto.eu)

Contexto de la buena práctica

Esta buena práctica nace del estado del medioambiente en América Latina y las afectaciones que sufre a causa de la minería, la deforestación ilegal y el tráfico de fauna silvestre, las cuales se encuentran relacionadas entre sí y han presentado un cambio en sus dinámicas y un aumento importante en los últimos años por distintos factores como la seguridad, la economía y las condiciones sociales.

Para profundizar un poco sobre el crecimiento de los delitos mencionados, solo para mencionar un ejemplo del crecimiento, de acuerdo con la información de Interpol, los delitos relacionados con el comercio ilegal de flora y fauna son el "tercer negocio ilegal más lucrativo del mundo", derivado de la alta demanda internacional, lo cual alimenta de manera continua estructuras criminales con alta capacidad de movimiento y adaptabilidad a distintos espacios.

El contexto en el que desarrolla esta buena práctica viene determinado por el aumento de afectaciones al medioambiente y a la diversidad, así como a las comunidades circundantes a las zonas donde se presentan estos delitos, pero especialmente a las comunidades étnicas que habitan en América Latina cuya pervivencia está constantemente amenazada. Así mismo, impacta de manera directa en el cambio climático, el desarrollo económico sostenible y la seguridad de los habitantes.

Por ello la Red Jaguar busca responder a una serie de problemáticas identificadas en el desarrollo de la investigación de estos delitos:

- Contar con mayor receptividad y aprobación social, ya que las investigaciones penales tienen mayor impacto que las sanciones administrativas.
- Ir más allá de la imposición de multas que muchas veces no son pagadas por los responsables (principalmente empresas), ya que no cuentan con medios financieros.
- Aumentar y profundizar la cooperación entre Estados, que en el ámbito penal es más ágil y dinámica que en los procesos administrativos, ya que busca combatir la delincuencia ambiental transnacional.
- Garantizar imparcialidad con el procedimiento penal, ya que la institución encargada de juzgar no interviene en la evaluación del delito.

Descripción de la buena práctica

Objetivos		Instrumentos		Fases	

Objetivos de la buena práctica



Aclarando los propósitos y el contexto en los que se desarrolla esta buena práctica, es útil señalar el por qué el abordaje de estos delitos desde el punto de vista criminal aporta a una nueva visión, más allá de la perspectiva administrativa en la que suele reposar este tipo de investigaciones:

- Proveer acceso a la información y a las oportunidades que permitan fortalecer la persecución de los delitos ambientales de forma integrada entre América Latina y la Unión Europea.
- Desarrollar la visión y el alcance en la lucha contra los delitos medioambientales mediante el intercambio de experiencias, formas de trabajo, métodos de investigación y nuevos métodos criminales.
- Impulsar ajustes legislativos en el ámbito nacional e internacional en su campo de actuación.
- Apoyar puntos de contacto institucionales formales que representan instituciones de Estados miembros y que sirven para facilitar la cooperación policial en la temática.
- Realizar la divulgación académica, científica, de investigación, de creación mecanismos *ad hoc* temporales como equipos conjuntos de investigación y los equipos multidisciplinares especializados.
- Crear espacios comunes relacionados con temas ambientales.

Herramientas para desarrollar la buena práctica



Dentro de los instrumentos o elementos que se utilizan para aplicar y reconocer los aprendizajes de esta buena práctica se destacan los siguientes[11]:

- Guía regional para estandarizar procesos de investigación y persecución penal de los delitos ambientales.
- Hay algunos instrumentos propios de la investigación que en este tipo de delitos vale la pena resaltar:
  1. Análisis de ADN y los instrumentos forenses pueden utilizarse en investigaciones oficiales para identificar especies, así logran aportar pruebas para el procesamiento de delincuentes implicados en el comercio de especies protegidas.

11 Información disponible en (Proyecto Paccto de la Unión Europea, 2020).

2. Elaborar mapas geográficos, identificando las diferencias genéticas en cada región, algo útil para determinar el país o región de origen de la madera investigada.
3. Proporcionar un instrumento de medida eficaz para inspeccionar los sistemas de trazabilidad de la madera que utilizan códigos de barras y etiquetas.

- Intercambio de experiencias como el Taller Multipaís para fortalecer la lucha contra los delitos medioambientales en la cuenca del Amazonas, el cual se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil (mayo de 2018). Este contó con la participación de los ministerios públicos y de las policías de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.
- Misiones sobre terreno, como la que se realizó en Guyana Francesa para armonizar procedimientos de intervención y actuación policial conjuntos en la lucha contra la minería ilegal de oro en la que participaron los países de la cuenca del Amazonas y Francia, espacio que contribuyó a planificar las operaciones conjuntas entre la Guyana Francesa y Brasil.
- Seminarios regionales para compartir aprendizajes y experiencias, sobre la lucha contra los delitos medioambientales, como el organizado a finales del 2019 en Bogotá, Colombia, donde participaron 12 países latinoamericanos.
- Mesas de operaciones conjuntas para la priorización de casos, como la que se realizó en Madrid a principios de marzo de 2020, donde participaron varios países latinoamericanos y europeos, se elaboraron calendarios de acciones y se intercambió información para continuar en la lucha de las afectaciones contra el medioambiente.

Fases de la buena práctica



Figura 7.

Fuente

Esta buena práctica reconocida como Red Jaguar, implica una coordinación constante entre los equipos de investigación y judicialización de cada país y a la vez coordinación con autoridades de la misma índole en otros países, de esta manera su éxito radica en la sincronización y precisión de las tareas intra e interinstitucionales. De esta forma, a continuación, se muestran los momentos claves del accionar de la red para la investigación de delitos medioambientales:

1. *Coordinación operática entre Fiscalía y Policía:* para iniciar la aplicación de esta buena práctica se debe conciliar la perspectiva del ente investigador y del cuerpo operativo. Desde el lado de la Fiscalía, se parte del nombramiento de un oficial del caso que es miembro activo de la Policía que lidera la investigación. Esta persona tiene como labor: ser punto de contacto con la Fiscalía en relación con la investigación, proponer líneas de investigación, recibir instrucciones de la Fiscalía, coordinar la investigación entre distintas unidades policiales, dar informes periódicos sobre los avances y consecución de pruebas (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 11).

2. *Trabajo de campo:* para la Red Jaguar el trabajo de campo es la parte más sensible e importante del proceso, llegar a la escena del delito es el primer contacto para el investigador con la ocurrencia del delito por ello requiere de rigor, perspicacia e iniciativa. En esta fase es en la que se desarrolla y aplica la capacidad del investigador para descifrar, interpretar y comprender el lenguaje de la escena del crimen, lo cual a mediano plazo determinará su efectividad en la investigación. Para el caso específico de delitos ambientales este es un espacio frágil, ya que está expuesto a las condiciones climáticas y al comportamiento de la misma naturaleza. Así, la Red Jaguar identificó una serie de pasos claves para realizar de manera adecuada este trabajo de campo como se muestra en la figura 8.



Figura 8.

Fuente: (Vaz Alves y Javier, 2020), Pasos que componen el trabajo de campo. Elaboración propia.

a. Definición y delimitación de la escena del delito: en este primer paso se establecen los límites de la escena del crimen, empezando en el lugar de los hechos y extendiéndose hacia afuera para abarcarla en su totalidad, identificando las rutas de entrada y salida de los posibles responsables y de las personas que pudieron presenciar los hechos o poseen información clave. Recuperar información e identificar diferentes elementos probatorios puede implicar la definición de un área muy amplia en el momento inicial, incluso pueden contener pruebas importantes que hayan sido desechadas por las personas responsables cerca del área de los hechos, sin tener mayor precaución, pero una vez se vaya avanzando en el proceso dicha área se irá definiendo con mayor precisión.

b. La prueba penal: esta constituye la pieza fundamental de la investigación, ya que busca revelar "la verdad de los hechos", lo cual no solo prueba la existencia del delito, sino el modus operandi de las personas responsables, el castigo al cual deberían ser sometidas y la medida de seguridad que debería aplicarse. En este paso es determinante la manera cómo se obtiene la prueba, como lo destaca la guía de investigación de la Red Jaguar "solo la prueba obtenida bajo la ley de cada país puede legitimar una decisión, ya sea beneficiosa o no" (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 15).

c. Localización e identificación de posibles testigos y evidencias: en este paso le corresponde al investigador contactar a las personas que han presenciado los hechos o que tienen información para esclarecerlos, en ese sentido los testigos pueden ser directos, indirectos o de referencia[12]. Es importante comprender en este punto que "entiende por declaración testifical la declaración efectuada por personas físicas que han tenido conocimiento de la comisión de un delito medioambiental" (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 16).

d. Identificación del presunto autor: este paso se refiere a los autores materiales de los delitos investigados, lo cuales se pueden identificar a través de distintas fuentes: bases de datos policiales, redes sociales o reconocimientos fotográficos, esto permitirá su localización y posterior detención.

e. Vigilancias y controles operativos: esta es una medida investigativa que se realiza en coordinación con la Fiscalía Especializada, utilizando medios propios o aquellos autorizados por el Ministerio Público de cada país. Este proceso es "una técnica de investigación consistente en un control discreto, visual y/o auditivo de un objetivo, cuya finalidad básica consiste en obtener información. La característica fundamental de las vigilancias y controles operativos es que sean disimulados" (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 17).

f. Interceptación de las comunicaciones: esta técnica ayuda a conocer en tiempo real el desarrollo y planeación del accionar del crimen organizado y puede aportar información posterior a la ocurrencia de los hechos, sobre la distribución de tareas, jerarquía de la organización o daos de sus autores. Esto debe contar con un paso complementario,

12 Los testigos directos son los que han presenciado la comisión del delito. Los indirectos han recibido dicha percepción por noticias que le han efectuado otros testigos directos. Los testigos de referencia son aquellos que podrían contar con información adicional.

pues el investigador debe demostrar que la persona usuaria del teléfono es la persona que se le adjudicarán las comunicaciones interceptadas[13].

g. Investigación financiera y patrimonial: en la persecución de delitos medioambientales este paso resulta clave. Lo que sugiere la Red Jaguar es que de forma paralela a la investigación principal, se realice una investigación financiera y patrimonial, bajo la coordinación de la fiscalía especializada, a los presuntos responsables o principales investigados, el propósito es realizar un inventario real de bienes, derechos y obligaciones de las personas naturales o jurídicas vinculadas a la investigación, conociendo su origen y crecimiento.

h. Allanamiento: esta es una de las principales labores en responsabilidad de la Policía, la cual propone al fiscal encargado del caso, los inmuebles a allanar y la necesidad de contar con las autorizaciones necesarias, situación determinada por la naturaleza del inmueble y la protección legal con la que cuente de acuerdo con la legislación interna de cada país. Para ello la policía deberá asegurarse además que cuenta con el personal necesario, los equipos operativos y la capacidad para cubrir las zonas circundantes.

i. Detenciones: el principal elemento a tener en cuenta es que, en caso de detención de las personas responsables, las mimas deben contar con todas las garantías legales incluidas en las normas de cada país. En esa línea se deben tener soportes de cada uno de los pasos adelantados en la detención, verificación de las identidades de cada una de las personas detenidas, elementos incautados en la detención, así como las circunstancias en las que se presentó, finalmente su traslado al lugar de detención debe ser individual en lo posible. En este caso en particular.

> "en los casos en que alguno de los investigados se encuentre fuera del territorio nacional, [...] se sugerirá a la Fiscalía la solicitud de las órdenes de detención internacionales que se canalizarán, de ser acordadas, a través de los mecanismos de colaboración internacional correspondientes, por lo general mediante la tramitación a través de la INTERPOL. (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 23)"

13 Según el manual, elaborado por la Red Jaguar, esto se puede acreditar de distintas formas: (1) que el teléfono o la tarjeta SIM se encuentre en poder del investigado en el momento de la detención. (2) Que el investigado haya facilitado dicho número como propio, sea a testigos, organismos o en identificaciones policiales anteriores al que puede vincularse su uso habitual. En estos casos, deberá identificarse plenamente al testigo o al policía(s) que realizó la identificación, o aportar la documentación consistente en el certificado de esos organismos, según los casos. (3) Que se hayan realizado gestiones policiales, como vigilancias o controles operativos, en las que se compruebe que lo que se transmite mediante la intervención telefónica ha sido llevado a cabo, efectivamente, por el investigado. Por ejemplo, por una escucha se conoce que el interlocutor va a ir a una determinada hora a un determinado lugar y por una vigilancia se corrobora que el investigado acudió a esa hora a dicho lugar.

j. Cooperación internacional: como lo reconoce la Red, los delitos medioambientales tienen un carácter transnacional de manera repetitiva. Numerosos casos investigados tienen conexiones internacionales, ya sea por el destino de los animales o las plantas traficadas o porque la principal organización responsable está fuera del país, por ello es determinante utilizar los mecanismos de cooperación internacional policial y judicial. En ese sentido, es necesario identificar y solicitar los canales de comunicación entre las distintas fuerzas policiales para lograr suministro de información y obtener datos de inteligencia que permitirá a corto y mediano plazo capturar a los responsables e incautar su patrimonio y contactar a las víctimas.

Capacidades desarrolladas:

La Red Jaguar ha logrado la profesionalización de la policía para la investigación de este tipo de delitos, de igual manera ha llevado a investigadores a familiarizarse con las leyes en materia forestal para conocer sobre la validez de los permisos otorgados y las competencias de las diferentes instituciones en materia medioambiental, sobre el particular no sobra decir que existen varios ejemplos de permisos emitidos por oficinas de ordenamiento local, policías, militares, autoridades locales, municipales, provinciales u otras, que no cuentan con la autoridad jurídica para otorgar dichos permisos.

Así mismo, y de manera más específica en términos medioambientales, la Policía, que se encarga de la persecución de estos delitos, ha desarrollado habilidades para identificar las fábricas y aserraderos que sirven como fachada para ocultar la madera de origen ilegal con la que tiene origen legal, siendo este un punto clave de la cadena de suministro.

En países de la región como Colombia, donde los grupos armados se disputan el control del territorio, las policías que persiguen delitos medioambientales deben estar también entrenadas para adelantar sus tareas en zonas de conflicto. Estas zonas son aprovechadas por los delincuentes medioambientales, ya que, además del riesgo que implica la movilidad en la zona, la presencia de los organismos estatales es más limitada. De esta manera, la delincuencia utiliza el *modus operandi* de talar ilegalmente con motosierra para transportar la madera en trozos más pequeños y sacarlos en vehículos como motos, en animales o incluso a pie.

Finalmente, la policía ha aprendido a desarrollar un sistema sólido de trazabilidad, para prevenir que la madera ilegal entre a formar parte de la cadena de suministro, controles en puntos clave de transporte, identificación de la procedencia de la madera, destino de comercialización y exportación de esta, resultan determinantes para atacar el delito.

Aprendizajes, desafíos y replicabilidad de la buena práctica

Aprendizajes		Retos		Replicabilidad	

Aprendizajes de la buena práctica para casos de corrupción y deforestación

Si bien los aprendizajes de la Red, en términos investigativos, son múltiples, vale la pena concentrarse en algunos de ellos referidos al impacto e importancia de combatir la deforestación e investigar sus nexos con las acciones de corrupción, en diferentes territorios, a continuación, se describen algunos de estos hallazgos[14]:

- La investigación conjunta de la Red Jaguar ha permitido identificar que los delitos ambientales y el crimen organizado tienen conexiones complejas tanto en organización como en su distribución geográfica. Sin embargo, se destaca que en estos delitos hay un elementocomún que es la deforestación, la cual produce y exacerbatodo tipo de efecto nocivo sobre otras dimensiones del medioambiente y las comunidades locales.
- Si bien el crimen organizado y los delitos ambientales afectan a toda la región, en zonas como la Amazonía las comunidades indígenas y tradicionales de la Amazonía son las más vulnerables a estas afectaciones. Lo cual a su vezaumenta la degradación ambiental, la migración y la violencia en la región.
- Resulta necesario continuar con las investigaciones de losnexos del crimen organizado con multinacionales y empresas y, así mismo, mapear de manera más detallada los diversos delitos que ocurren en la región.

Desafíos de la buena práctica

Sostener la Red Jaguar en el ámbito transnacional y presentar éxitos operacionales en relación con los delitos medioambientales constituye en sí un desafío, de ahí se desprende otra serie de retos que se detallan a continuación:

- El suministro de información entre diferentes policías constituye un reto del proceso adelantado por la Red Jaguar, pero a la vez se convierte en una oportunidad para desarticular estructuras criminales transnacionales.
- En la misma línea del reto anterior la recopilación de información y el manejo de información reservada con el fin de identificar objetivos claves y desarrollar la investigación resulta fundamental.

14 Para más información consultar el texto: "Los delitos medioambientales en la cuenca del Amazonas el rol del crimen organizado en la minería" (Erthal, Pellegrino y Porto, 2019).

- Luchar contra la corrupción en el nivel territorial es otro delos retos, ya que en muchas ocasiones los funcionarios corruptos "venden de forma privada un permiso al mejor postor, o vende permisos a bajo costo a una organización delictiva determinada con la que está asociado" (Vaz Alvesy Javier, 2020). En los dos ejemplos hay poca trasparencia en el proceso de expedición de permisos.
- La precisión en el trabajo de campo es también un desafío, ya que un error mínimo de procedimiento puede invalidar la investigación en el proceso de judicialización y juzgamiento.
- Contar con equipos profesionalizados y capacidades técnicas para desarrollar adecuadamente las investigaciones en las zonas donde principalmente ocurren los delitos ambientales.
- Identificar adecuadamente la existencia del delito, por ejemplo, el control de las talas requiere que los funcionarios realicen inspecciones *in situ* para verificar la validez del permiso, confirmar la zona exacta de las operaciones, la cantidad y calidad de la madera que se está extrayendo y el cumplimiento de otras condiciones que consten en el permiso. Esto puede resultar difícil porque las concesionesno siempre están trazadas con precisión o no existenmapas detallados de la zona. Además, las concesiones a menudo se encuentran ubicadas en áreas remotas de difícil acceso, limitando las posibilidades de llevar a cabo inspecciones en el lugar (Vaz Alves y Javier, 2020)

Replicabilidad de la buena práctica



Las investigaciones relacionadas con los delitos ambientales implica la especialización y profesionalización de los equipos de apoyo investigativo y en múltiples ocasiones los resultados duran largos periodos de tiempo, antes de revelarse. En ese sentido, si bien no se conocen los resultados puntuales en el ámbito investigativo de la Red Jaguar, a continuación, se muestran algunos casos donde la Red ha entrado a operar.

- La Red opera en casos de deforestación ilegal y está preparada para detectar las actividades ilícitas en distintas fases de la cadena de suministro de madera. En esta línea se combate la tala ilegal que implica el corte de los árboles infringiendo la legislación nacional (talar en áreas protegidas o fuera de los límites establecidos en un permiso de explotación forestal). También se ataca las otras etapas de la cadena de suministro como son elamparo normativo de esta actividad que puede verse encubierta por un fraude (como utilizar un permiso deexplotación forestal falsificado para encubrir la tala ilegal) o el lavado de activo a través de empresas falsas y en países extranjeros para ocultar las ganancias ilícitas obtenidas.
- También se encuentra el combate a los *delitos asociados al comercio ilegal de especies silvestres*, que van "desde la caza, el procesamiento, la exportación e importación, el tráfico y el suministro hasta la recepción, la posesión y el consumo de fauna y flora silvestres" (Vaz Alves y Javier, 2020, p. 39). De ahí también se desprenden violaciones a la ley como la falsificación de documentos (incluida la falsificación de marcas y estampillas), el lavado de dinero, la evasión fiscal y la corrupción. Todas estas actividades descritas

afectan de manera directa al medioambiente y tienen un impacto significativo tanto en los lugares de origen como los de destino.

- El tercer campo de acción de la Red y donde se replican sus conocimientos es aquel que sirve para combatir la *minería ilegal*, la cual genera importantes impactos ambientales, económicos y sociales. Para este caso el cuerpo de investigación debe aprender a detectar la validez de los títulos, autorizaciones o concesiones mineras y su correcta aplicación o incluso la realización de esta actividad en ausencia de estos. Asimismo, debe identificar los efectos nocivos que genera esta actividad si no cumple con las normas y las medidas de seguridad como son la depredación de yacimiento, contaminación de aguas y cultivos, así como daños a la salud de las comunidades y conflictos económicos y sociales.
- Otra área donde actúa la Red es en la detección de *incendios forestales*, los cuales son un fuego que independientemente de su origen, y con peligro o daño a las personas, la propiedad o el ambiente, se propaga sin control en terrenos rurales a través de la vegetación. La parte investigativa y las pesquisas sobre el origen de estos incendios resulta muy relevante, ya que a menudo se asocian a actividades de tala y quema que en condiciones de sequía pueden quedar fuera de control y arrasar con poblaciones enteras, como se ha visto en el Cono Sur y en países como Estados Unidos o Canadá, donde las consecuencias han sido devastadoras.

Fuentes de información	
	Para más información sobre esta buena práctica, se puedeconsultar la *Guía regional de investigación para delitos ambientales en América Latina*, editada por el Programa El Paccto de Unión Europea, publicada en 2020. Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado de la Unión Europea. Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).Policía Europea EUROPOL.

Estrategias para el fortalecimiento de la investigación del delito de deforestación implementadas durante el año 2021

Durante el año 2021 se implementaron dos estrategias focalizadas y especializadas para combatir la deforestación en Colombia: (1) la sanción de Ley 2111 del 29 de julio de 2021, a través de la cual se creó la Dirección Especializa para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, cuya principal función es la investigación y judicialización de los delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y las demás conductas

delictivas conexas o relacionadas, y (2) la "Estrategia Institucional de Protección del Capital Natural", liderada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL - DIJIN.

Es importante mencionar desde ahora las dos estrategias, toda vez que, con el paso del tiempo y una buena gestión, no solo pueden convertirse en buenas prácticas en la materia, sino que también servirán para combatir los actos de corrupción asociados con deforestación. Ahora bien, teniendo en cuenta que, por tratarse de estrategias de reciente implementación, no es posible analizarlas a la luz de los criterios de efectividad, innovación, posibilidad de réplica, sostenibilidad u otros elementos adicionales, se hará una breve mención de estas.

En lo que concierne a la Ley 2111 de 2021, esta sustituye el título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" del Código Penal, modifica el Código de Procedimiento Penal y tipifica la deforestación, el ecocidio, los daños contra los recursos naturales, la financiación de la apropiación ilegal de baldíos y el tráfico de fauna, entre otros (Universidad Externado de Colombia, 2021). De igual manera, crea al interior de la Fiscalía General de la Nación, la Dirección de Apoyo Territorial, adscrita a la Delegada para la Seguridad Ciudadana, que tendrá como función principal liderar la estrategia de apoyo regional de la entidad, con miras a aumentar la presencia investigativa y operativa y con un trabajo interdisciplinario en territorios apartados o de difícil acceso, sin perjuicio de la competencia de otras direcciones sobre la materia. De igual manera, esta dirección apoyará la investigación, especialmente de actos urgentes, en aquellos fenómenos priorizados que se den en territorios donde la Fiscalía General de la Nación no tenga presencia permanente o sean de difícil acceso, conformará grupos especializados de investigadores y analistas expertos en los fenómenos criminales priorizados y designará fiscales itinerantes en aquellos procesos sobre fenómenos priorizados, con el fin de que apoyen, impulsen y asesoren a los fiscales titulares con el propósito de lograr una efectiva judicialización, entre otras funciones.

Por otro lado, en relación con la "Estrategia Institucional de Protección del Capital Natural", señaló el entonces ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa, y el entonces general Fernando Murillo Orrego, director de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, que la estrategia permitirá fortalecer las capacidades en distintos frentes para la lucha contra las acciones criminales, como la deforestación.

Para este propósito, articula esfuerzos con la Fiscalía General de la Nación y las principales autoridades ambientales del país. Vincula cien policías de Inteligencia e Investigación Criminal, quienes adelantarán procesos orientados a contrarrestar el fenómeno de la deforestación en los Parques Nacionales Naturales. Cincuenta de estos funcionarios se dedicarán exclusivamente a la investigación de delitos medioambientales, cuarenta a los trabajos de inteligencia y diez al monitoreo permanente e identificación de la comercialización y tráfico de especies en el campo cibernético (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

Conclusiones

- No existe en el contexto nacional o internacional una estrategia focalizada y especializada que permita abordar desde un enfoque investigativo y sancionatorio la relación corrupción-deforestación.

- Las buenas prácticas identificadas durante el proceso de consulta de fuentes primarias y secundarias permiten poner en evidencia la existencia de acciones generales de carácter investigativo o sancionatorio hacia la protección del medioambiente, pero en ningún momento ligadas a fenómenos de corrupción.

- La mayoría de casos y estrategias (relacionados con investigación-sanción) se concentran en el contexto penal, dificultándose, por la falta de información, la verificación de posibles buenas prácticas en el plano administrativo, disciplinario o fiscal.

- Si bien es cierto que la dinámica delictual y su entorno varía en cada país, indagar por aquellas experiencias investigativas y sancionatorias que han resultado efectivas en otros escenarios permiten visibilizar cierta identidad en las prácticas ilícitas, sus autores o partícipes, su *modus operandi* y en la problemática sociopolítica y delictuales que los rodea.

- En análisis efectuado a las dos buenas prácticas identificadas en el orden nacional y las dos internacionales, a la luz de los criterios de efectividad, innovación, posibilidad de réplica, sostenibilidad, así como los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas a la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de investigación, la SIJIN - Cundinamarca y la Contraloría General de la República, permiten concluir que es totalmente viable implementarlas para atacar de manera focalizada, integral y especializada la relación corrupción-deforestación.

Bibliografía

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2014). *Manual de Análisis Contextual para la Investigación Penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación*. Fiscalía General de la Nación.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 29 de julio). Ley 2111 de 29 julio de 2021. "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".

Contardo, J. y Camilo, G. (2014). Planes de persecución penal: una estrategia intersectorial para enfrentar el delito. En M. S. Fundación Paz Ciudadana, B*uenas Prácticas para el Análisis delictual en América Latina* (pp. 157- 171). Fundación Paz Ciudadana, Motorola Solutions Foundation, Asociación Internacional de Análisis Delicituales.

Erthal, A., Pellegrino, A. P. y Porto, C. Y. (2019, abril). *Proyecto Paccto*. https://www.elpaccto.eu/wp-content/uploads/2019/05/Los-Delitos-Ambientales-en-la-Cuenca-del- Amazonas-comprimido.pdf

Estatuto de Roma. (Corte Penal Internacional 1.° de julio de 2002).

Fiscalía General de la Nación y USAID. (2015). *Componentes básicos de la Priroización*. Fiscalía General de la Nación, Subdirección Nacional de Políticas Públicas.

Fiscalía General de la Nación y USAID. (2015). *Priorización Intra e Interdependencias*. Fiscalía General de la Nación - Subdirección de Políticas Públicas. La cual protege a generaciones futuras y la selva amazónica en caso sobre cambio climático, Sentencia 4360 (Corte Suprema de Justicia 5 de abril de 2018).

Ministerio de Justicia de Chile. (2010). *A 10 años de la Reforma Procesal Penal: los desafíos del nuevo sistema penal*. Ministerio de Justicia.

Morales Sierra, F. (2021, 26 de septiembre). A la deforestación no le ha valido que la Amazonía tenga derechos. *El Espectador*. https://reportajes.elespectador.com/arc/derechos-de-la- naturaleza/amazonia.html.

Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2016). *El estado de los Bosques en el Mundo. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. FAO.

Pérez, F. M. (2021, 31 de agosto). Entrevista Proyecto Territorios Forestales Sostenibles. (J. M.-C. UNODC, entrevistador).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021, septiembre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land.html

Proyecto Paccto de la Unión Europea. (2020, 17 de abril). *Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado*. https://www.elpaccto.eu/noticias/la-red-jaguar-una-herramienta-de-trabajo- para-america-latina/

Seils, P. (2006). I*nstrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento*. https://www.ictj.org/sites/default/files/UNHCHR-Global-Law-Prosecutions- 2006-Spanish.pdf

Sepúlveda, M. (2010). *Análisis delictual: Conceptos básicos. Análisis delictual: Enfoque y Metodología para Reducción del Delito*, 57-77.

Vaz Alves, R. y Javier, R. (2020). *Guía Regional de Investigación para Delitos Medioambientales en América Latina*. Programa El Paccto de Unión Europea.

Entrevistas realizadas

Fiscales Dirección Especializada Unidad de Derechos Humanos: 27-08-2021 y 31- 08-2021.

Entrevista Contraloría General de la República: 16-09-2021.

Entrevista Cuerpo Técnico de Investigación: 04-10-2021.

SIJIN-Cundinamarca: 21-10-2021.