

Nota: Esta versión se encuentra en proceso de publicación oficial con el director general del DNP. Por lo tanto, pueden presentarse cambios en el contenido. Agradecemos no publicar hasta tanto sea el documento final.

Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia ambiental

2023



Derechos reservados ©

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la 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/as que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende que sean vinculantes.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) opiniones de las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre 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 ellos, 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 similar naturaleza.

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

Este documento fue elaborado en el marco del Pilar II de TEFOS (Territorios Forestales Sostenibles), denominado “*Fortalecimiento del Estado de derecho ambiental*” apoyado por la Embajada Británica en Colombia e implementado por UNODC.

Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia ambiental

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Diego Alejandro Celis

Subdirector de Justicia

Equipo técnico de la Subdirección de Justicia

María Alejandra Hernández

Jorge Enrique Forero

Laura Herrera Fernández

Lina María Laverde Manjarres

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) para la Región Andina y el Cono Sur

Candice Welsch

Representante de UNODC para la región Andina y el Cono Sur.

Olivier Inizan

Representante Regional Adjunto

Diego Ricardo Quintero Martínez

Jefe Área de Crimen Organizado

Joel Salek

Coordinador del Programa de Prevención y Justicia Ambiental (a.i)

Equipo técnico del Programa de prevención y justicia ambiental:

Luz Angela Patiño Palacios, Asesora encargada del Eje temático de Justicia ambiental (a.i) y experta legal ambiental

Yedison Cárdenas, Líder en derecho ambiental

María Fernanda Pinto, Asesora en tasación del daño ambiental

Resumen Ejecutivo

Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia ambiental

El Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia ambiental responde a una iniciativa de la Subdirección de Justicia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrollado de forma conjunta con UNODC, con el propósito de orientar el diseño, formulación de políticas, y brindar a la ciudadanía estudios actuales sobre el acceso a la justicia ambiental que permitan generar acciones para la garantía de los derechos colectivos asociados al medio ambiente teniendo en cuenta la necesidades de acciones para transformar las graves problemáticas ambientales que se presentan en la actualidad.

En una primera parte, el diagnóstico presenta la importancia del acceso a la justicia ambiental, incluyendo un marco conceptual con nociones tan relevantes para la respuesta a los conflictos socioambientales, y acceso a la justicia incluyendo la definición de justicia ambiental, acceso a la justicia, capacidades y empoderamiento legal de las personas, las barreras de acceso a la justicia ambiental, la política criminal en materia ambiental, así como la metodología empleada en el documento.

En una segunda parte, el documento desarrolla un panorama general del acceso a la justicia en materia ambiental por medio de un diagnóstico que incluye la problemática ambiental del país, los modelos de acceso a la justicia con énfasis en materia ambiental, así como las barreras identificadas a los servicios de justicia en materia ambiental.

Por último, el estudio finaliza con unas breves conclusiones y recomendaciones con el propósito de promover acciones que se puedan desarrollar para fortalecer el acceso a la justicia ambiental siendo un pilar indispensable para el fortalecimiento del Estado de derecho y el cumplimiento de la ley en el país para la protección y conservación de áreas protegidas y ecosistemas estratégicos.

Diagnóstico y recomendaciones para fortalecer el acceso a la justicia ambiental

I. Introducción

El objetivo de este documento es caracterizar el estado actual del acceso a la justicia en relación con los problemas ambientales justiciables presentados en Colombia, con el fin de generar recomendaciones para el diseño y formulación de políticas públicas orientadas a fortalecer el acceso a la justicia ambiental. Actualmente, la defensa de los derechos e intereses particulares y colectivos en asuntos medioambientales está promoviendo de manera creciente el acceso a la justicia. Las denuncias y quejas promovidas a causa de los impactos y afectaciones ambientales por actividades legales e ilegales conllevan a accionar el aparato judicial para la resolución de conflictos.

El acceso a la justicia demanda una gran expectativa en la protección ambiental de los derechos de las personas para lograr una solución pronta, efectiva y oportuna. Al respecto, es importante discernir si la resolución de litigios ambientales logra resguardar las garantías constitucionales que goza todo ciudadano residente en el país, verbigracia el derecho a un ambiente sano y la efectividad en la reparación por las afectaciones y/o daños ambientales.

En ese sentido, el derecho de acceso a la justicia no solo debe encausarse en la obligación por parte del Estado de permitir el ingreso a la administración de justicia sino, además se garantice que ese derecho de acceso logre tutelar de manera oportuna y efectiva los intereses colectivos ambientales como garantía en un estado de derecho.

Consecuentemente es indispensable contar con un diagnóstico que analice y determine cuáles son las necesidades jurídicas para el fortalecimiento del acceso a la justicia; las barreras que limitan ese derecho y evaluar la capacidad de toda persona para hacer valer ante la justicia sus intereses en materia ambiental en especial la niñez, los jóvenes y las comunidades marginadas, remotas y excluidas del país.

II. Metodología

El documento se elaboró a partir de una metodología cualitativa que indaga sobre el estado actual del acceso a la justicia ambiental con un enfoque en la región de la Amazonia. Para ello, se realizó: i) una revisión de literatura para la definición del marco teórico, que fue la base para la identificación y el análisis del acceso a la justicia ambiental; ii) recopilación de información a través de entidades públicas y privadas sobre la situación del acceso a la justicia ambiental en el país, especialmente, identificando la mayor incidencia de los conflictos ambientales y la eficiencia de su resolución; iii) una serie de talleres regionales en el arco amazónico con líderes ambientales y ciudadanos para obtener información acerca de las experiencias que estos han tenido al momento de resolver conflictos ambientales; y iv) un estudio sobre la relación entre el aumento de las penas y la comisión de delitos ambientales en Colombia.

Respecto a los talleres regionales, estos fueron realizados en las ciudades de Florencia (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), y Villavicencio (Meta), los cuales se llevaron a cabo en dos jornadas. La primera consistió en la realización de diálogos participativos entre líderes y ciudadanos expertos, para identificar los problemas y necesidades jurídicas en asuntos ambientales en su región, las barreras que presentan para acceder a la justicia ambiental, y las capacidades y empoderamiento legal que tienen para solucionar sus problemas. Para ello, se utilizó la técnica denominada “Grupo focal”, en la que se trató cuatro temáticas a partir de 16 preguntas orientadoras, descritas en el **Cuadro 1**, y se contó con su respectivo moderador y observador.

En la segunda jornada, jueces con conocimiento especializado en asuntos ambientales y servidores públicos de las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia de la región dictaron una charla sobre mecanismos de acceso a la justicia a los líderes y ciudadanos participantes del taller, y respondieron las inquietudes que estos les hacían frente a la solución de sus problemas. El propósito de realizar esta jornada, además de obtener información valiosa para este documento, fue fortalecer las capacidades legales y promover el empoderamiento legal de los líderes y los ciudadanos participantes, de tal manera que cuenten con más herramientas para acceder a la justicia y solucionar sus problemas ambientales.

¹ “El grupo focal es una técnica de investigación cualitativa. Un grupo focal consiste en una entrevista grupal dirigida por un moderador a través de un guion de temas o de entrevista. Se busca la interacción entre los participantes como método para generar información. El grupo focal lo constituyen un número limitado de personas: entre 4 y 10 participantes, un moderador y, si es posible, un observador. A través de él se consigue información en profundidad sobre lo que las personas opinan y hacen, explorando los porqués y los cómo de sus opiniones y acciones. No se obtienen cifras ni datos que nos permitan medir aspecto alguno. Se trabaja con la información que se expresa en los discursos y conversaciones de los grupos. El lenguaje es el «dato» a analizar, comprender e interpretar”.

Cuadro 1. Preguntas orientadoras por mesa temática.

Temática	Preguntas Orientadoras
Trayectoria que experimentan los líderes y los ciudadanos al enfrentarse a un problema o necesidad jurídica en la región	1.1 ¿Cuáles son los problemas ambientales que más afectan o han afectado a su comunidad?
	1.2. Desde su comunidad, ¿qué han hecho para afrontar estas problemáticas?
	1.3 ¿Por qué eligieron ese camino para solucionar su(s) problema(s) ambiental(es)?
	1.4 ¿Qué resultado han obtenido?
	1.5 ¿Cuál ha sido el apoyo del Estado frente a la problemática mencionada?
Barreras de acceso a los servicios de justicia que enfrentan los líderes ambientales y los ciudadanos	2.1 ¿Qué percepción tienen ustedes sobre el acceso a la justicia en estos territorios?
	2.2 ¿Qué dificultades identifican en el acceso a la justicia en esta región?
	2.3 ¿Porque cree que esa dificultad es tan importante para la región?
	2.4 Partiendo de las dificultades señaladas para el acceso a la justicia en materia ambiental, ¿hay otras alternativas en el territorio para la resolución de estos conflictos?
	2.5 ¿Cree que esos obstáculos (en general) son un impedimento para que las personas decidan actuar cuando enfrentan algún tipo de problema ambiental?
Capacidades y empoderamiento legal de los líderes ambientales y los ciudadanos de la región	3.1 ¿Conoce usted los mecanismos de participación ciudadana y acciones en materia ambiental?
	3.2 ¿Qué mecanismos y/o acciones de participación se han usado para el abordaje de los conflictos medioambientales?
	3.3 ¿Cree usted que es necesario el fortalecimiento de las capacidades en el actuar para acceder a la justicia? (elaboración de un derecho de petición; acción popular, tutela)
	3.4. ¿Cómo es el relacionamiento entre las instituciones y las comunidades para los temas de justicia ambiental?
	3.5 ¿Existen redes, grupos o líderes comunitarios que se reúnan para revisar casos ambientales?
	3.6 ¿Qué experiencias exitosas en la resolución de conflictos se han tenido en el territorio?
Conclusiones y Recomendaciones	Elaboración conjunta de las conclusiones
	Ejercicio abierto e interactuar con la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con base en los resultados obtenidos de la caracterización del acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia, y las experiencias y perspectivas

recogidas de los líderes ambientales y los ciudadanos en las tres ciudades de la región de la Amazonía, se elaboraron las conclusiones y recomendaciones para el diseño y formulación de políticas públicas orientadas a fortalecer el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

III. Marco Conceptual

A. Justicia ambiental

La justicia ambiental tiene sustento en la equidad en la distribución de los beneficios y pasivos ambientales, así como en el acceso de forma sostenible a los recursos naturales, de modo que se pueda garantizar un entorno saludable para todas las comunidades, asimismo, en algunas jurisdicciones incluye elementos de equidad y responsabilidad intergeneracional e interespecie (Mesa Cuadros, 2018, p.27). En términos prácticos, la justicia ambiental abarca un concepto interdisciplinario, que combina elementos de la ética, la política y el derecho ambiental, con el objetivo de garantizar un trato justo y equitativo a las personas y comunidades afectadas por problemas ambientales o que encuentran sus medios de vida en los recursos naturales.

La idea de la justicia ambiental tiene una historia anterior, “surge desde los comienzos de la cultura y se expresó cuando una comunidad o sociedad se apropió injustificadamente de elementos de la naturaleza que pertenecían a otra comunidad, pueblo o sociedad” (Rodríguez, Alzate, & Vargas, 2018, p.203). En este sentido, vale enfatizar que la idea de justicia ambiental está íntimamente relacionada con un hito histórico, derivado de los agravios perpetrados en las últimas décadas del siglo XX a la comunidad negra estadounidense en materia social, económica, sanitaria, racial, entre otras, de lo cual, el concepto de justicia ambiental se erigió como una fórmula reivindicatoria a la sobrecarga ambiental a la que históricamente fue sometido ese grupo poblacional (Bullard, R. 1993, p.24).

El movimiento por la justicia ambiental no se limitó al marco estatal de los Estados Unidos, sino que a su vez como se globaliza el mercado y el comercio de mercancías, las luchas y resistencias también tienden a crear redes más amplias y fluidas. (Rodríguez Vargas, J.P. 2018, p.47).

No obstante, debe destacarse que la definición de los elementos y alcances de la justicia ambiental se ha ido afinando por medio de pronunciamiento de la Corte Constitucional. De este modo, se han incorporado a través de la jurisprudencia, importantes fundamentos para la justicia ambiental.

En consecuencia, “es un concepto jurídico vinculante que debe ser utilizado por los operadores jurídicos en casos concretos” (Corte Constitucional, 2016). Además de esta, la Corte ha adoptado el marco de reivindicaciones del movimiento social

por la justicia ambiental como principio orientador de sus decisiones, a partir de las reivindicaciones redistributivas y participativas implícitas en la justicia ambiental².

En concordancia con lo anterior, la Corte ha considerado que la justicia ambiental, dentro del marco de la Constitución, está compuesta por cuatro elementos interrelacionados: i) la justicia distributiva; ii) la justicia participativa; iii) el principio de sostenibilidad; y iv) el principio de precaución (Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018). Desde la perspectiva distributiva se refiere al reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales para los habitantes de un Estado, sin que sea aceptable diferenciar algún sector de la población en razón de su origen étnico, de su género o de su condición socioeconómica.

Por su parte, la justicia ambiental participativa implica que en las decisiones ambientales se garantice de forma efectiva la intervención activa y significativa de las personas que resultan afectadas por la ejecución de determinada actividad. El principio de sostenibilidad implica que los sistemas económicos y sociales se reproduzcan sin el deterioro de los ecosistemas en que se apoyan, esto es, que incorporen criterios de viabilidad ecológica y no meramente economicistas. “Conforme a este principio, las actividades humanas tienen la obligación de respetar los límites de absorción y de regeneración del ambiente, de modo que no se comprometa su disfrute para las generaciones futuras y para otras especies vivas no humanas” (Ibid). Finalmente, el principio de precaución impone a los agentes ambientales la obligación de abstenerse de ejecutar una actividad que causa una perturbación ambiental inaceptable, siempre y cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a la naturaleza.

En este marco, el concepto de justicia ambiental se circunscribe a que las personas y comunidades puedan activar los mecanismos previstos por el Estado, ya sea para obtener solución a las disputas o controversias de naturaleza ambiental o, para hacer valer sus derechos ante los órganos estatales competentes, encargados de velar por la tutela de los bienes jurídicos ambientales (Ibid), cuando un conflicto ambiental puede lesionarlos de manera significativa.

Debe entender que el conflicto ambiental, visto desde esta idea de justicia ambiental, tiene en la idea de riesgos, daños e impactos, deudas y pasivos ambientales diferenciados que se imponen sobre poblaciones y comunidades discriminadas empobrecidas y despojadas de su ambiente, el eje central de su argumentación (Ibid.).

En el contexto colombiano, la riqueza en materia de recursos naturales y su correspondiente acceso y uso, así como el potencial en materia de biodiversidad, enfrentan una serie de desafíos significativos en términos de conflictividad y

² Al respecto T-294 de 2014, T-605 de 2015 y C-389 de 2016.

justicia ambiental, los cuales se precisarán más adelante. En esa medida las dinámicas asociadas al crecimiento económico y la expansión industrial que experimenta el país implican abordar la distribución desigual de los impactos ambientales y los beneficios asociados.

Las desigualdades ambientales son evidentes en la disparidad de acceso a recursos naturales y la exposición desproporcionada a riesgos ambientales entre distintos grupos poblacionales. Por ejemplo, comunidades indígenas y afrodescendientes suelen enfrentar una mayor carga de contaminación y degradación ambiental debido a la ubicación de industrias y proyectos extractivos en sus territorios (Martínez Alier, 2002). Este contexto conlleva a que persistan desafíos para garantizar la justicia ambiental

B. Acceso a la Justicia

Tradicionalmente, el enfoque del acceso a la justicia ha estado orientado al derecho que tienen todas las personas de acceder a la administración de justicia y proteger sus derechos; razón por la cual, históricamente los esfuerzos han estado encaminados a mejorar la oferta y el desempeño de la justicia, y la calidad de sus servicios. Sin embargo, este enfoque tradicional de acceso a la justicia deja por fuera los problemas que no llegan al sistema de justicia y, por ende, a una importante fracción de la población. Adicionalmente, no contempla las características de las personas que enfrentan los problemas, el tipo de problemas, ni las rutas de acción que usan para solucionarlos, factores que inciden en el acceso efectivo a la justicia. Inclusive, este enfoque ha impedido identificar las necesidades específicas de las poblaciones más desfavorecidas, y como consecuencia, garantizar su derecho a la justicia (PNUD & DNP, 2023).

Esta situación ha generado que, varios países complementen el análisis de acceso a la justicia con un enfoque centrado en la demanda, cuya perspectiva es “comprender las necesidades judiciales de las personas y diseñar soluciones para resolverlas” (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019), a partir de la cual las personas “expresan sus demandas y necesidades, contribuyen a dar forma a la agenda política y evalúan el contenido y la prestación de servicios” (OCDE, 2019).

Por consiguiente, en este documento, el acceso a la justicia se refiere a “la capacidad de las personas para obtener una resolución a problemas de justicia y hacer valer sus derechos. En ocasiones, la resolución efectiva implica acudir a instituciones imparciales, formales o informales de justicia y de apoyo jurídico adecuado” (PNUD & DNP, 2023). Del mismo modo, en el capítulo de Problemas, Desacuerdos, Conflictos y Disputas, de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) de 2020, el DANE definió el acceso a la Justicia como la “habilidad de las personas para obtener resolución a sus problemas justiciables y para garantizar sus derechos o intereses, en el caso de ser necesario, mediante instituciones formales o informales y con apoyo legal apropiado” (DANE, 2020b).

Ahora bien, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), el acceso a la justicia ambiental se define como “la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para proteger los derechos ambientales o para corregir un daño ambiental y resolver de manera expedita disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros”. El acceso a la justicia es uno de los elementos centrales para lograr la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible —siendo los otros dos el acceso a la información y la participación—, y es fundamental para velar por los derechos ambientales de las poblaciones que históricamente han sido excluidas de la toma de decisiones (CEPAL, 2013). Cabe mencionar que, la importancia de estos elementos ha venido incrementando a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sostenible, realizada en Río de Janeiro en 1992.

Derivado de esta Conferencia, particularmente del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo³, surge el Acuerdo de Escazú, el primer tratado que han celebrado los países de América Latina y el Caribe en materia ambiental. Este tratado, entre otras cosas, refleja las prioridades de la región y su objetivo es superar las principales barreras que dificultan la aplicación de los derechos de acceso. Adicionalmente, establece obligaciones nacionales con apoyo y cooperación regional, lo que genera una norma común para todos los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023).

Particularmente, en términos de acceso a la justicia en materia ambiental, este determina que:

cada Parte deberá garantizar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental y con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, así como cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con este. Considerando sus circunstancias, cada Parte contará con lo siguiente: órganos competentes con acceso a

³ “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

conocimientos especializados en materia ambiental; procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional, y mecanismos que faciliten la producción de pruebas y la reparación. En el artículo también se prevé el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (CEPAL, 2023).

Cabe mencionar que, de acuerdo con Salazar, E. y Tóth, M. (2014) a partir del principio número 10 surgió un interesante desarrollo normativo sobre el acceso a la justicia ambiental, denominado el Convenio Aarhus, el cual fue adoptado el 25 de junio de 1998 en la Conferencia Ministerial del Medio Ambiente para Europa, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Este convenio resulta relevante dado que su objetivo es “contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar”, y exige a sus Estados miembro garantizar “los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención” (...).⁴

Por su parte, se pueden destacar como lineamientos generales y específicos para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia ambiental, la inclusión de todos los interesados en el proceso, la proactividad y confianza mutua entre las partes, y la progresividad para evitar retrocesos en los derechos de acceso⁵, de igual manera existen lineamientos específicos⁶ del procedimiento jurisdiccional en el marco de la justicia ambiental, de los cuales se pueden destacar:

- La legalidad ya que la autoridad debe actuar con respecto a la Constitución, la ley y el derecho, incluso en la aplicación de normas, las cuales deberán respetar el espíritu constitucional.
- Oportunidad en vista que el derecho de acceso a la justicia debe ejercerse cuando exista un riesgo de afectación al ambiente o cuando se ha causado daños a este. Cada mecanismo judicial o administrativo establece los plazos en los que se puede plantear las pretensiones por parte de los ciudadanos, así como para la resolución por parte de la autoridad.

⁴ Salazar, E. y Tóth, M. (2014). La participación del público en la elaboración del Derecho Ambiental Internacional: El convenio de Aarhus. Revista Internacional de Investigación en Bioderecho. N° 1, Ejemplar dedicado a: Derecho, Salud y Medio ambiente (II Jornadas Internacionales de Bioderecho)), 21 pp. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4870572&orden=1&info=link>

⁵ Benaventa García, S. (2015). El derecho de acceso a la justicia ambiental. SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). p. 73-74.

⁶ Ibid.

- Prevención ya que la autoridad deberá adoptar las medidas necesarias para evitar el daño ambiental. En caso de que no sea posible eliminar las causas, debe actuar de manera prioritaria, adoptando las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.
- Precaución porque en caso de peligro de daño grave o irreversible al ambiente, la falta de certeza científica absoluta no será justificación para que la autoridad evite la adopción de medidas eficaces, enfocadas en la protección del ambiente.
- Transparencia y predictibilidad puesto que las decisiones de la autoridad deben ser explícitas y la información debe ser veraz, confiable, completa y oportuna; de esta manera la persona puede tener certeza sobre cuál será el resultado final que se obtendrá.
- Celeridad de manera que la decisión de la autoridad debe expedirse en un tiempo razonable, por lo que no debe excederse los plazos por la realización de actuaciones que dificulten el desenvolvimiento del proceso o constituyan meros formalismos.
- Gratuidad porque el acceso a la justicia debe ser gratuita y ninguna autoridad debe cobrar por atender la solicitud de los ciudadanos, salvo el cobro por gastos administrativos o tasas, las cuales deben estar reguladas conforme a ley.
- Sencillez y eficacia de los procesos, lo cual implica que debe eliminarse toda complejidad innecesaria, es decir, los requisitos deberán ser racionales y proporcionales a los objetivos que se persigue.
- La legitimación para obrar habilita a una persona a plantear válidamente una pretensión en un proceso ante la autoridad administrativa o judicial. Por un lado, la legitimidad para obrar ordinaria es aquella que se origina de una relación jurídica materia, y por el otro lado, la legitimidad para obrar extraordinaria se da por ley.
- Interés para obrar de manera que una persona debe acudir a aquella vía que le sea útil para satisfacer su pretensión. Por ello al plantear una pretensión, se debe evaluar si el resultado que va a obtener es útil (interés en el resultado). En este último caso, por ejemplo, es necesario, en ciertas circunstancias, haber agotado todos los mecanismos previos para satisfacer su pretensión.
- Razonabilidad de manera que las decisiones que la autoridad adopte con relación a la creación de obligaciones, imposición de sanciones u otras restricciones deben estar dentro de los límites de las atribuciones conferidas, deber ser proporcionales entre los medios a emplear y los fines públicos a proteger.
- Imparcialidad en razones a que la autoridad debe actuar sin discriminación alguna, debiendo brindar un trato igualitario y adoptando las decisiones conforme a las normas vigentes y en atención al interés general.

En este contexto, el desafío radica en lograr el compromiso del Estado y la sociedad civil en hacer efectivo el acceso a la participación y a la justicia ambiental. Para ello, es esencial difundir y conocer los mecanismos existentes tanto en el ámbito judicial como administrativo, así como establecer mecanismos de diálogo, acercamiento y concertación para contribuir a la protección del ambiente y de aquellas personas, grupos y comunidades que realizan ejercicios de defensa ambiental.

Para finalizar, es importante mencionar que lo anterior, también en cuenta asidero en las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en el cual se enfatiza que avanzar en un ordenamiento territorial con enfoque de justicia ambiental facilitará una mejor distribución de los beneficios derivados de la conservación del agua, reducirá la inequidad de las cargas causadas por la contaminación y promoverá una participación efectiva, inclusiva y diferencial de las personas en las decisiones que los afectan.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026), “Colombia, potencia mundial de la vida”, en la transformación “Seguridad Humana y justicia Social”, estableció los “Servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios” como uno de sus catalizadores, teniendo como premisa que, el acceso efectivo a la justicia es fundamental para lograr la dignidad, el bienestar, y el goce de los derechos para toda la población, sin discriminar a nadie. Una de las estrategias de este catalizador, es promover el acceso a la justicia en materia ambiental, centrado en las personas, como así lo sugiere la OCDE (DNP, 2023).

En este sentido, al tener en cuenta los Acuerdos de Escazú⁷, el enfoque del PND 2022-2026 y lo establecido en este, se reconoce la importancia de abordar en este documento el concepto del acceso a la justicia ambiental desde un enfoque centrado en las personas, de manera que se logre un mayor entendimiento de los problemas ambientales que aquejan a la población colombiana, especialmente de la región de la Amazonia, identificando sus capacidades y las decisiones que toman para resolverlos, y conocer las barreras que obstaculizan el acceso efectivo a la justicia ambiental.

C. Necesidades Jurídicas

Para abordar el acceso efectivo a la justicia desde un enfoque no institucional sino centrado en las personas, la doctrina ha desarrollado el concepto de necesidades jurídicas, sirviendo este como pilar de medición de algunos

⁷Cabe aclarar que, a la fecha de elaboración del documento, si bien la Corte Constitucional no ha emitido fallo frente a exequibilidad de la Ley que aprueba los acuerdos, son tomados en cuenta como referencia regional para fortalecer el acceso a la justicia en materia ambiental.

instrumentos relevantes para evaluar el acceso a la justicia, como lo son las encuestas de necesidades jurídicas (ENJ).

La definición de necesidades jurídicas suele estar íntimamente relacionada con el concepto de problema justiciable, teniendo así que, mientras que un problema justiciable hace referencia a la existencia de un conflicto o evento que puede tener connotaciones legales, la necesidad jurídica surge cuando se requiere la intervención de un tercero para solucionar el problema justiciable (OCDE, 2019). Cabe resaltar que, en una concepción amplia de esta interpretación, como la que se acoge mayoritariamente en la actualidad, este tercero no necesariamente tiene un carácter institucional, y puede dar resoluciones formales o informales del problema (DNP et al, 2019). En este sentido, al hablar de las necesidades jurídicas de una población específica, se hace referencia a los intereses, derechos o bienes jurídicos susceptible de protección, cuya protección requiere de la intervención de un tercero (PNUD & DNP, 2023).

Así las cosas, el uso del concepto de necesidades jurídicas aplicado a los problemas ambientales justiciables como parámetro central del presente documento nos permitirá comprender las condiciones de acceso a la justicia ambiental desde una relación directa con la experiencia y las opiniones de las personas, lo que la OCDE ha reconocido como una de las principales características de estos modelos de análisis, pues contribuye con una comprensión de abajo hacia arriba del acceso a la justicia. (OCDE, 2019).

D. Capacidad y empoderamiento legal de las personas

Como se mencionó anteriormente, el nivel de capacidad y empoderamiento legal que poseen las personas es un determinante clave para el acceso efectivo a la justicia centrado en las personas y, por ende, en el acceso a la justicia ambiental. Es por esto que dentro de este apartado se abordará estos dos conceptos y la relación existente entre estos.

Por un lado, la capacidad legal se refiere a “las características personales o competencias necesarias para que un individuo resuelva problemas legales de manera efectiva” (OECD, 2017). De acuerdo con la OCDE (2019), aunque no hay un consenso específico de los componentes de la capacidad legal de las personas, la literatura hace referencia a: i) la capacidad para reconocer los problemas justiciables, ii) el nivel de conocimiento de la ley, los servicios y los procesos; iii) la capacidad para investigar sobre la ley, los servicios y los procesos; y iv) la capacidad para manejar los problemas justiciables.

De hecho, de acuerdo con la OCDE (2017), a través de investigaciones de necesidades jurídicas se ha evidenciado que, algunas personas tienen menos capacidad legal que otras para resolver sus problemas legales justiciables por sí mismas, en particular, aquellas que pertenecen a grupos desfavorecidos. Esto debido a que, las capacidades legales de una persona abarcan habilidades cognitivas y comunicativas, así como el nivel educativo, de forma que les permita

indagar y obtener información o asistencia legal de manera exitosa, características que suelen ser bajas en este tipo de grupos poblaciones (OECD, 2017).

Adicionalmente, condiciones de vulnerabilidad o pobreza generan una baja capacidad para afrontar problemas justiciables, lo que incrementa la sensibilidad a estos y, por ende, una mayor inequidad en la forma en la que las personas los experimentan. En este sentido, si una persona necesita asistencia legal para resolver un problema justiciable, las posibilidades de obtenerlo de forma efectiva se ven afectados negativamente por la falta de reconocimiento de los aspectos legales de los problemas, falta de conocimiento de los servicios, falta de acceso a los servicios, falta de confianza de las personas en sí mismas para resolverlos y la falta de recursos (Pleasence & Balmer, 2019).

Por otro lado, según CLEO (2016), el empoderamiento legal hace referencia a “el conocimiento; las habilidades, y las características y circunstancias personales que afectan lo que las personas pueden hacer para resolver problemas legales”, y su base “es la conciencia de los derechos (que) requiere tanto de la comprensión del derecho como del entendimiento concreto de cómo afirmarlo, protegerlo y, en última instancia, efectuarlo” (USAID, 2007). En este sentido, cuando una persona tiene la capacidad de reconocer la vulneración de un derecho, ser consciente del impacto que este problema genera, y saber a quién acudir o que acción tomar para resolverlo, se considera que esta empoderado legalmente.

Ahora bien, las intervenciones de empoderamiento legal están diseñadas para dar a las personas el poder del conocimiento y el uso de la ley, las cuales se consideran uno de los métodos más efectivos y receptivos para lograr el acceso efectivo a la justicia. El empoderamiento legal de las personas, inclusive en población pobre y marginada, permite que la ley trabaje para sus propios intereses, logrando soluciones significativas a problemas concretos. Teniendo en cuenta el enfoque de justicia centrada en las personas, este tipo de intervenciones enfatizan las prioridades de las personas y las comunidades del uso de la ley para proteger sus intereses (Open Society Foundations, 2016).

De acuerdo con el Banco Asiático de Desarrollo, existen tres niveles de intervenciones de empoderamiento legal: i) el primer nivel hace referencia a estrategias para la creación e incremento de la conciencia legal y la alfabetización legal, de manera que se eduque a las personas en relación con sus deberes, derechos, la estructura del sistema de justicia y los mecanismos específicos que pueden utilizar las poblaciones desfavorecidas para proteger y defender sus derechos; ii) el segundo nivel se concentra en la resolución de los problemas y las necesidades jurídicas, así como de los retos administrativos que enfrentan las poblaciones desfavorecidas, a partir de servicios de justicia, tanto formales como no formales, y asistencia legal; y iii) el tercer nivel se enfoca en “afectar las limitaciones políticas y los factores sistémicos que dan forma a las circunstancias en las que surgen problemas legales”, a través de actividades de litigios de interés público, defensa de leyes y reformas políticas, defensa administrativa, reformas al

sistema de justicia, redacción de legislación, y seguimiento a la corrupción (Open Society Foundations , 2016).

Cabe anotar que, según Pleasence y Balmer (2019), un bajo empoderamiento legal está relacionado con la búsqueda de asistencia legal. Esto dado que, las personas manifiestan que buscan de esta asistencia debido a la falta de capacidad para resolver sus problemas por sí mismos, lo que genera una necesidad jurídica. Inclusive, cuando las personas no cuentan con capacidad y empoderamiento legal, estas no acuden a asistencia legal, y manifiestan que “no ven la necesidad de obtener ayuda”.

E. Barreras de acceso a la Justicia

Las barreras de acceso a la justicia hacen referencia a los obstáculos o desafíos que dificultan que las personas puedan ejercer sus derechos legales y acceder al sistema de justicia de manera efectiva. Según una investigación del PNUD y el DNP (2023), “al centrar el acceso en las personas es posible examinar las barreras que perciben los usuarios antes y durante el proceso de justicia. Las barreras que impiden llegar al sistema de justicia empiezan por las capacidades y características del usuario” (PNUD & DNP, 2023).

Por su parte, la OCDE ha identificado que factores económicos, estructurales e institucionales impiden el acceso a la justicia; incluyendo la complejidad y el costo de los procesos legales, el tiempo y las restricciones geográficas y físicas. Cabe resaltar que, factores como el costo, incluyendo el costo de oportunidad, y la confianza en el sistema judicial son fundamentales en determinar si las personas buscan o no asistencia legal o si toman alguna acción para resolver el problema. Adicionalmente, es importante mencionar que muchas personas, especialmente los grupos vulnerables, no reconocen sus problemas como legales ni identifican soluciones legales a esos problemas. (OCDE, 2016).

En lo relacionado con la garantía de la justicia en materia ambiental, resulta crucial contar con sistemas jurídicos que aborden las distintas demandas de aquellos que protegen el medio ambiente, el territorio y la biodiversidad (UNODC, 2021). Teniendo en cuenta que, el acceso a la justicia ambiental es un instrumento para la protección ambiental en el contexto de los conflictos socio ambientales; desempeñando, así, un papel esencial de intersección entre la protección ambiental y los derechos humanos. (Guzmán Jiménez, 2020).

Para algunos doctrinantes, el acceso a la justicia ambiental es deficiente porque no existen acciones específicas, es decir, falta eficacia en las determinaciones judiciales a la hora de resolver las pretensiones de la sociedad civil que permitan exigir más el cumplimiento de la normativa ambiental vigente (Guzmán Jiménez, 2020).

Guzmán Jiménez (2020) categorizó las barreras de acceso a la justicia de la siguiente manera: (i) barreras económicas o limitaciones materiales; (ii) ausencia de procedimientos para resolver los conflictos ambientales; (iii) ineficacia en la

ejecución de fallos; (iv) demora en el trámite de los procesos judiciales o congestión judicial f; (v) cobertura geográfica; (vi) mecanismos de participación; (vii) falta de especialidad de los operadores jurídicos en materia ambiental; y (viii) acceso a la información ambiental.

- i. **Barreras económicas o limitaciones materiales:** el costo económico que conlleva iniciar un pleito o litigio ambiental constituye un límite importante de acceder a la justicia, lo cual obedece a las condiciones disímiles entre las partes. Específicamente los costos del personal técnico y recursos para practicar pruebas, hacer estudios, peritajes, pagar fianzas en caso de medidas cautelares, pagar impuestos, tasas judiciales, cauciones, entre otros. A lo que se le puede agregar que una de las partes puede contar con mayor capacidad económica que su contraparte, lo cual ocurre entre pleitos entre empresas y comunidades étnicas (p. 235).
- ii. **Ausencia de procedimientos para resolver los conflictos ambientales:** en muchas situaciones es necesario hacer o implementar reglas diferenciadas en razón a la naturaleza de los mismos tales como; acumulación de cargas, carga dinámica de la prueba, oralidad, costos, pruebas, uso de nuevas tecnologías bajo el marco común del respeto por el debido proceso administrativo. Asimismo, se presenta la dificultad en la adaptación a sistemas jurídicos que no están diseñados para comprender su naturaleza, como en la legitimación activa, naturaleza de los bienes afectados, extensión de los efectos de las sentencias, ejecución de fallos, entre otros (p. 236).
- iii. **Ineficacia en la ejecución de fallos:** se evidencia que la ejecución de los fallos en materia ambiental, en su gran mayoría se limitan a ser documentos de análisis jurídico y de consulta; empero, carecen de ejecución práctica. (p. 236-237). Esto genera que se incrementen los conflictos ambientales entre los actores responsables del daño y las comunidades afectadas por este, y la degradación del medio ambiente, lo cual impacta negativamente la calidad de vida de las comunidades que se benefician de estos recursos naturales.
- iv. **Demora en el trámite de procesos judiciales o congestión judicial:** es un inconveniente para garantizar los derechos individuales y colectivos. En temas ambientales es imperativo actuar con prontitud puesto que se reclaman respuestas rápidas, eficaces y sumarias para evitar daños y perjuicios irreparables al medio ambiente (p. 239), lo cual en un pleito ambiental tiene una consecuencia significativa puesto que, vulnera el derecho de gozar de un medio ambiente sano.
- v. **La cobertura geográfica:** las zonas aisladas o de difícil acceso se convierten en una barrera relevante (p. 239), sobre todo en países con una gran biodiversidad, que cuentan con una gran extensión del territorio nacional y las zonas que requieren protección ambiental se encuentran en condiciones que dificultan el acceso institucional.

- vi. **Mecanismos de participación:** la participación se convierte en un escenario propio para resolver las demandas ambientales de la sociedad civil, todo enmarcado en la búsqueda de mejores condiciones y calidad de vida para los ciudadanos (p.163).
- vii. **Falta de especialidad de los operadores jurídicos en materia ambiental:** de acuerdo con Guzmán Jiménez (2020) y Miklavec (2013), se debe capacitar y preparar a jueces teniendo en cuenta la complejidad técnica y científica de los conflictos ambientales y los derechos colectivos en la justicia ambiental.
- viii. **Acceso a la información ambiental:** Limitación al acceso de cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (CEPAL, 2022). Teniendo en cuenta que, la información es una herramienta necesaria para poder intervenir con conocimiento en los asuntos medioambientales (Bombillar Saénz, 2012).

F. Política criminal en materia ambiental

Dentro de los esfuerzos adelantados por los Estados para la protección del medio ambiente, el derecho, “como instrumento de resolución de conflictos sociales” (Martínez Mejía, 2002), ha servido como una herramienta para enfrentar los desafíos que suponen algunas conductas lesivas al ambiente y los recursos naturales. A su vez, el derecho tiene diversas vías a través de las cuales genera protege los intereses que el legislador identifica como prioritarios, una de ellas, “que se usa como último recurso del control social para proteger intereses vitales, es la del derecho penal”. (Martínez Mejía, 2002)

En el ordenamiento jurídico colombiano, la política criminal ha sido comprendida como el conjunto de respuestas que el Estado adopta para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado (también llamados bienes jurídicos) y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. (Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001) Adoptando esta definición, la Comisión Asesora de Política Criminal entiende el concepto como:

una especie de las políticas públicas que tiene como objeto aquellos comportamientos criminalizados (delitos y contravenciones), frente a los cuales puede proponer un amplio catálogo de medidas y de fines que corresponden a consideraciones éticas (sobre la justicia y el reproche) y políticas (sobre la conveniencia, pertinencia y legitimidad). Esta política

criminal deberá ser entendida como una política de carácter prescriptivo, cuyo objeto podrá variar de acuerdo con distintas consideraciones sociales. (Observatorio de Política Criminal, 2015, pág. 6)

Así las cosas, la política criminal es aquella política pública creada por el Estado —responsable de ejercer el control social formal (*ius puniendi*)— en respuesta a un fenómeno criminal, valiéndose de un conjunto de decisiones de carácter preventivo y represivo que se traducen en normas, instrumentos, acciones, proyectos o programas (entre otros), que coadyuvan a combatir los actos criminales previamente identificados, con la finalidad de eliminarlos o disminuirlos.

En el desarrollo de la política criminal en materia ambiental, desde una perspectiva jurídica, la academia ha entendido el medio ambiente como “un sistema amplio que incluye tanto los elementos biofísicos (suelo, agua, atmósfera, plantas, animales y microorganismos) como las relaciones sociales, económicas y culturales que surgen en torno a los mismos” (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, & Durán Crane, 2017).

En este mismo sentido, el concepto de medio ambiente desarrollado por la Corte Constitucional⁸ es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se encuentra la fauna y la flora que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte frente al medio ambiente como bien jurídico de protección que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse *per se* y no, simplemente porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. (Sentencia C-123 de 2014). Así, como señala Cortes (2022), la jurisprudencia colombiana se articula con el Derecho Ambiental Internacional que reconoce el medio ambiente humano integrado por las órdenes naturales, flora y fauna y la preservación de especies de ecosistemas, para la sustentabilidad de la vida humana, como se plasmó en la Declaración de Estocolmo desde 1972.

De esta manera, el concepto de medio ambiente adoptado por la jurisprudencia constitucional es un concepto ecocéntrico, que no supedita la importancia de la protección del ambiente a un sentido utilitarista por su conexión con la vida de los seres humanos (Alonso Álamo, 2008). Como ejemplo de ello, hay decisiones judiciales como la Sentencia 622 de 2016, en la que la Corte Constitucional

⁸ La Constitución Política de 1991 no hace referencia explícita al término “medio ambiente”. De hecho, las normas jurídicas mencionan de forma singular al “ambiente” (ver, por ejemplo, artículo 79 de la Constitución). Pero esta realidad semántica contrasta con la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional sí utiliza el concepto de medio ambiente y lo define como: “todo aquello que comprende el agua y sus fuentes naturales como los océanos, los ríos, las lagunas, los humedales y las ciénagas; los bosques, el suelo, las fuentes de alimento, las especies animales, sus ecosistemas y la atmósfera. En resumen, lo que se entiende como biodiversidad”. Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016.

reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes, como una entidad jurídica, titular de derechos.

Con esto en mente, la política criminal en materia ambiental puede entenderse como la política pública que se dedica a enfrentar los fenómenos criminales y comportamientos lesivos contra el bien jurídico del medio ambiente. La doctrina señala, cómo en Latinoamérica, la evolución de las políticas criminales ambientales se ha desarrollado a partir de la Constitución Política en países como Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia, entre otros, y registra avances con la creación de órganos especializados de carácter procesal penal ambiental para fiscalías, policía judicial y juzgados especializados, así como la propuesta de una jurisdicción especializada en Derecho Penal Ambiental, como es el caso de México. (Cortes Monsalve, 2022).

IV. Diagnóstico

A. Estado de la problemática ambiental del país

A continuación, se presenta una visión general del estado actual de la problemática ambiental en Colombia, enfocándose principalmente en los aspectos de cambio climático, gestión de residuos, suelos, biodiversidad, gestión del agua, calidad del aire y producción sostenible. Asimismo, se presenta el panorama actual en materia de deforestación y extracción ilícita de minerales, y la gestión en materia de lucha contra el crimen organizado relacionado con bienes y servicios ambientales; esto, teniendo como base diversas fuentes relacionadas con la implementación de la política ambiental y aquellas relacionadas con el tratamiento de tipologías de crimen ambiental en Colombia en el marco de la ley 2111 de 2021.

- **Deforestación**

Recientemente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio a conocer, que Colombia redujo la deforestación al nivel más bajo en los últimos nueve años, logrando una reducción del 29,1%, respecto de 2021, lo que significa que la deforestación en Colombia pasó de 174.103 hectáreas deforestadas en 2021 a 123.517 en 2022. (IDEAM & MADS, 2022). La tendencia de reducción se ha mantenido en 2023, principalmente en la Amazonía.

Durante el primer trimestre de 2023, principalmente en la región amazónica continuó presentándose una alta deforestación que se estima en alrededor de 12,000 hectáreas. Sin embargo, este valor estimado es menor a lo identificado durante el cuarto trimestre del año 2022 (+/- 13,000 hectáreas) y es mucho menor a lo identificado durante el primer trimestre del año 2022 (+/- 50,000 hectáreas) o a lo identificado durante el primer trimestre de 2021 (+/- 48,500 ha). La deforestación se concentra este trimestre en el departamento de Guaviare (43% del total de la región) y en

menor proporción para los departamentos de Meta (22 %), Putumayo (17%) y Caquetá (14%). (IDEAM, 2023a)

Con este resultado se superó la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, que inicialmente planteó una reducción de 20% respecto a 2021, además permitir pago por resultados por reducir la pérdida de bosque natural, en el marco de la Declaración Conjunta de Intención con los gobiernos de Noruega, Reino Unido y Alemania.

En contraste con el año 2022, en el 2023 el IDEAM a través de la emisión de boletines de alertas tempranas sobre deforestación, ha identificado 15 núcleos importantes. Aunque hay una leve disminución en la extensión de la superficie deforestada, se resalta el reporte de 4346 parches deforestados mayores de 1 ha en la Amazonía, de los cuales el 87 % corresponden a parches con áreas menores a 5 ha. Adicional a esto, el inicio del fenómeno de El Niño puede ser un motor natural que acrecenté la deforestación, especialmente en zonas de especial importancia ecológica como las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- ***Gestión del cambio climático:***

En materia climática Colombia ha reconocido la urgente necesidad de coordinar esfuerzos para hacer frente al crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto llevó a la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, ratificada en 1994.

Según la 2ª Comunicación Nacional ante la CMNUCC (IDEAM, 2010), Colombia emite alrededor de 180.008 Giga gramos de CO₂-eq, lo que equivale al 0.37% de las emisiones globales. Sin embargo, proyecciones indican que estas emisiones podrían casi duplicarse para 2040, por esto, se ha formulado la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) desde 2010.

Aunque el país posee una de las mayores coberturas de bosques tropicales a nivel global, con aproximadamente 59.9 millones de hectáreas en 2012; enfrenta la problemática de la deforestación, contribuyendo con 3.8 GtI anuales de CO₂eq entre 2001 y 2010, según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC).

Por otro lado, de acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación para Clima y Sociedad (IRI por sus siglas en inglés) en su informe del 19 de octubre de 2023 explicó que, a mediados de dicho mes, las condiciones de El Niño en el Pacífico ecuatorial centro-oriental se han estabilizado al nivel de un evento moderado.

Por lo anterior, el comportamiento esperado del clima en Colombia para los próximos seis meses no solo estará influenciado por el ciclo estacional típico de la época del año, de oscilaciones de distinta frecuencia como las ondas intraestacionales y ecuatoriales, sino también por la evolución de la

actual condición de El Niño en la cuenca del océano Pacífico tropical y la condición cálida del océano Atlántico; la cual, de acuerdo a los modelos, se prevé continúe persistiendo por lo que resta de la temporada del año. (IDEAM, 2023b, p.2)

En cuanto a la temperatura media del aire se espera que para el próximo trimestre (noviembre/23-enero/24) aumente con respecto a los promedios históricos entre 0.5°C y 2.0°C en gran parte del país durante los meses de noviembre, diciembre, marzo y abril. “Para los meses de enero y febrero, la temperatura se presentará por encima de los 2.5°C en la mayor parte del territorio colombiano especialmente en las regiones Andina y Orinoquía” (Ibid.).

- ***Gestión de Suelos:***

Los suelos colombianos enfrentan graves procesos de degradación, incluyendo erosión, sellamiento, contaminación, pérdida de materia orgánica, salinización, compactación y desertificación. Entre las causas se encuentra el desconocimiento de su importancia, procesos de planeación que generan conflictos de uso, y la creciente demanda de bienes y servicios.

Entre las causas de la degradación y la gestión insostenible de los suelos en el país se tienen: el desconocimiento de sus funciones e importancia y de alternativas para su recuperación, restauración y rehabilitación, procesos de planeación y de ordenamiento del territorio que ocasionan conflictos de uso por no tener en cuenta sus características (la vocación del suelo, es decir el mejor uso posible para el suelo, de acuerdo con sus características y propiedades físicas, químicas o biológicas), la creciente demanda de bienes y servicios, la debilidad en el monitoreo y seguimiento a la calidad de los suelos, la desarticulación institucional y la carencia de normas e instrumentos para su gestión sostenible.

- ***Extracción ilícita de minerales***

Según el informe Explotación de oro de aluvión (EVOA). Evidencia a partir de percepción remota 2021, elaborado por UNODC, “para el año 2021, el monitoreo arroja que 13 de los 32 departamentos del país presentan EVOA en tierra, con un total de 98.567 ha, un 2 % menos que lo detectado en el 2020 (100.752 ha)” (UNOD, 2022, p.9), esta dinámica de extracción está concentrada en tres departamentos del país: Chocó, Antioquia y Bolívar, con el 88 % del total nacional, de estos, el 40% del total se encuentra en el departamento del Chocó, siendo además el que concentra mayores explotaciones ilícitas en zonas excluibles de minería.

La relación entre EVOA y figuras de ley muestra que el 65 % corresponde a Explotación ilícita. En esta categoría sobresalen Chocó y Antioquia; el 29 % cuenta Con permisos técnicos y/o ambientales y el 6 % se encuentra en la categoría en tránsito a la legalidad. (Ibid.).

Estos territorios se caracterizan por su alta complejidad ya que, además de la explotación ilícita de oro, algunos tienen presencia de cultivos de coca; lo anterior coincide con altos niveles de pobreza y bajos índices de desarrollo. Además, la producción de oro formal no se revierte en estos territorios, haciendo que se conviertan en escenarios favorables para la presencia de estructuras criminales organizadas que se disputan el control territorial por las altas rentabilidades de las economías ilícitas.

Por su parte, en cuanto a las áreas que por ley son excluibles de la minería, en el 2021, de 98.567 ha detectadas con EVOA, 37.733 ha están bajo la categoría de Explotación ilícita localizada en Zonas excluibles, principalmente en Áreas protegidas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). “El 35 % del área de EVOA en tierra nacional se encuentra en la Reserva Forestal del Pacífico, territorio reconocido por albergar algunos de los bosques más biodiversos del planeta, tanto en variedad como en endemismo de especies” (Ibid., p. 10). La EVOA en estos territorios se incrementó en un 4 % en relación con el año anterior, en su mayoría (89%) corresponde a la presencia en territorios étnicos, principalmente en Tierras de las Comunidades Negras, y Chocó concentra la mayoría.

La explotación ilícita de oro con altos niveles de informalidad, sumada a la presencia de cultivos ilícitos y las condiciones históricas de rezago económico y social de estos territorios, crean escenarios favorables para que los grupos armados organizados (GAO) obtengan rentas a partir de su involucramiento directo o indirecto en las economías ilícitas. En este sentido, el reto en materia de justicia ambiental pasa por fortalecer la política de formalización, potenciando capacidades institucionales para ejercer acompañamiento que permita alcanzar estándares técnicos, ambientales y económicos para las comunidades; garantizar seguridad e implementación de acciones que potencialicen impactos y permitan golpear las redes de valor de las economías ilícitas, y la inversión social acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el fin de consolidar economías sostenibles para el desarrollo social y ambiental.

- ***Gestión de residuos***

En cuanto a la gestión de residuos se tiene que la deficiente e inadecuada gestión en el país se encuentra principalmente en rellenos sanitarios, basureros a cielo abierto y calles. Esto se debe principalmente al desconocimiento de usuarios y consumidores de aparatos eléctricos y electrónicos sobre la gestión adecuada de los mismos, la ineficiencia de los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental posconsumo; en el cual prevalece un mercado informal de manejo y valorización.

Del mismo modo, la desvalorización, pérdida de capacidad de reutilización o recuperación de materias primas, se suma a la poca generación y provisión de la

información al público y procesos insuficientes de educación para la concientización ambiental.

- ***Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos***

En cuanto a la gestión sostenible de la biodiversidad y sus servicios, el país se enfrenta a una transformación y pérdida de ecosistemas y hábitats naturales, sobreexplotación de especies, invasiones biológicas y contaminación.

Los motores de estos problemas están relacionados con la transformación directa y pérdida de ecosistemas naturales, la transformación de sistemas productivos que preservan los elementos y procesos de la biodiversidad, así como el desarrollo de infraestructura y la intervención de los cursos naturales del recurso hídrico.

Por otro lado, la sobreexplotación de recursos ha generado disminución y pérdida de elementos de ecosistemas nativos y agroecosistemas. Esta sobreutilización de especies, tanto terrestres como marinas, acelera la degradación ecosistémica y la pérdida de diversidad genética.

- ***Gestión del Agua***

Desde el punto de vista de la oferta hídrica, aunque Colombia es rico en recursos, la distribución es heterogénea. La zona Andina, donde reside la mayoría de la población, solo cuenta con el 13.5% del agua disponible. La regulación hídrica varía, siendo muy alta en algunas áreas y baja en otras. Además, la variabilidad hidro climática afecta diferentes regiones:

En el país se identifican zonas con índice de aridez, con déficit de moderado a deficitario en las regiones cerca a grandes ciudades como Cali, Neiva, Bogotá, Montería, Cartagena, Tunja, Cúcuta y Bucaramanga, y desde altos a moderados excedentes de agua en un gran porcentaje del territorio nacional, principalmente en las regiones de Pacífico, Orinoquía y Amazonía, a las cuales se unen los territorios extracontinentales de San Andrés y Providencia.

Por su parte, en materia de regulación hídrica, se destaca con una regulación muy alta, en dos áreas, pertenecientes a la cuenca del río Atrato (Directos Atrato entre ríos Quito y Bojayá, y Directos Atrato entre ríos Bebaramá y Murri), representando un 0,6 % del territorio nacional; y las áreas de regulación baja que se concentran en el Caribe, algunas subzonas del piedemonte llanero, los afluentes del río Meta, la sabana aguas arriba del río Aipe, Yaguarí y el Sumapaz. Especial mención se da a La Guajira, en las subzonas Directos Caribe-Ay. Sharimahana Alta Guajira, Río Carraipía-Paraguachón, y Directos al Golfo Maracaibo, donde se observan las regulaciones más bajas, con valores de IRH de 0,28. La subzona del río Seco y otros directos al Magdalena. (IDEAM, 2019).

Los departamentos con mayor potencial a la erosión hídrica en Colombia son: Antioquia, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío, Chocó, Tolima, Cauca y Nariño. Puesto que se trata de las áreas en las que se concentra el desarrollo económico y social del país se hace necesario focalizar recursos y acciones tendientes al monitoreo y control de la erosión (Ibid.).

La oferta de agua está afectada por los procesos de degradación de las cuencas, con la disminución progresiva de la regulación natural del régimen hidrológico que hace más prolongados los periodos de estiaje y mayores las crecientes. (MAVDT, 2010).

La demanda de agua en Colombia ha experimentado un incremento significativo en los últimos años. Para el año 2016, el total de agua demandada ascendió a 37,308 millones de metros cúbicos, lo que representa un aumento del 5% con respecto a 2012. Este aumento se refleja también en la huella hídrica azul, que ha experimentado un incremento del 11% en comparación con el valor estimado en 2014.

A pesar de este crecimiento, se observa un aumento en la eficiencia del uso del agua por parte de los sectores económicos, pasando de un 24.8% en 2008 a un 28.5% en 2016. Sin embargo, sectores como la agricultura, la energía y la ganadería continúan siendo los principales demandantes, representando el 76% del consumo nacional.

Este aumento en la demanda, combinado con la concentración de asentamientos humanos e industrias en regiones de menor disponibilidad hídrica, ha generado presiones sobre el recurso, especialmente en momentos de condiciones climáticas extremas, como periodos de sequía y fenómenos cálidos del Pacífico (El Niño). Además, la presencia de un gran número de usuarios de hecho del recurso hídrico sin legalizar dificulta el control y la administración adecuada de los cuerpos de agua, lo que implica un desconocimiento de los volúmenes captados y las cargas contaminantes vertidas

La calidad del agua en Colombia enfrenta desafíos considerables, siendo la contaminación uno de los problemas más acuciantes. Este fenómeno surge mayormente de vertimientos, los cuales, en muchos casos, carecen de tratamiento adecuado o simplemente se realizan sin él. Esta problemática se intensifica debido al crecimiento demográfico, que ha llevado a una concentración de la población en torno a ciertos sistemas hídricos, así como al incremento de actividades productivas, especialmente en corredores industriales de una economía en expansión.

Estos factores han contribuido al deterioro de la calidad del agua en diversas subzonas hidrográficas. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), aproximadamente el 62% de la carga de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) se concentra en ocho subzonas hidrográficas, con aportes significativos de 115 municipios. Entre las subzonas afectadas se encuentran el río Bogotá, río Guachal, río Porce, ríos Lili, Meléndez y Cañaveralejo,

ríos Amaime y Cerrito, río Lebrija, y otros afluentes directos al Magdalena y al Bajo Magdalena, abarcando regiones como Cundinamarca, Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Cesar, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander.

En cuanto a las cargas vertidas, se estima que en 2016 se liberaron alrededor de 2,906,555 toneladas anuales de Demanda Química de Oxígeno (DQO) a los sistemas hídricos, lo que equivale a 8,074 toneladas diarias. De este total, el sector industrial contribuyó con el 62%, seguido por el sector doméstico con el 35%, y el sector cafetero con el 3%. Paralelamente, se vertieron alrededor de 1,364,660 toneladas anuales de Sólidos Suspendidos Totales (SST) a las corrientes hídricas superficiales, equivalentes a 3,791 toneladas diarias. La industria, en este caso, aportó el 16%, mientras que el sector doméstico fue responsable del 80% y el sector cafetero del 4%.

Además, se destaca la utilización de mercurio en las actividades de beneficio, siendo los departamentos de Bolívar, Chocó y Antioquia los principales usuarios, con un total de 669 toneladas en conjunto, lo que representa un riesgo adicional para la calidad del agua en estas zonas y las poblaciones que viven en estas.

Colombia enfrenta una serie de desafíos significativos en lo que respecta a la gestión del recurso hídrico. Una realidad preocupante es que más del 80% de las cabeceras municipales dependen de fuentes pequeñas como arroyos, quebradas y riachuelos, caracterizadas por su limitada capacidad de regulación y alta vulnerabilidad. Esta situación plantea un riesgo considerable para la seguridad hídrica de estas comunidades, especialmente en contextos de cambios climáticos que ya están teniendo efectos adversos sobre la disponibilidad del recurso. La variabilidad climática ha generado un impacto negativo en la oferta hídrica, exacerbando la frecuencia de inundaciones y sequías, lo cual se agrava durante las fases de El Niño y La Niña, respectivamente.

En términos de gestión y planificación del recurso hídrico, Colombia enfrenta desafíos importantes. Existe un nivel insuficiente de conocimiento y una baja disponibilidad de información que respalde la toma de decisiones en la planificación del agua, especialmente en áreas hidrográficas críticas como la del Amazonas, Pacífico y Orinoco. Además, persiste un desconocimiento considerable acerca de los servicios ambientales proporcionados tanto por los ecosistemas como por el recurso hídrico en sí. La comprensión del potencial hidrogeológico del país es limitada y, en consecuencia, los indicadores y metas nacionales para la gestión integral del recurso hídrico resultan insuficientes.

En el ámbito de la administración del agua, se identifican importantes carencias. La información sobre los usuarios del recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo, es insuficiente, lo que dificulta una gestión efectiva y equitativa. Asimismo, se observa un deficiente control sobre la planificación y desarrollo de actividades productivas que hacen un uso intensivo del recurso hídrico. Estas

deficiencias representan un desafío crítico para garantizar una gestión sostenible y equitativa del agua en el país.

- ***Producción y consumo sostenible***

La adopción de hábitos culturales sostenibles se ve obstaculizada por la escasa disponibilidad de información sobre productos, servicios y procesos productivos, así como por la insuficiente capacitación en sistemas educativos y la falta de oferta de formación en producción y consumo sostenible. Esta deficiencia en la cultura del consumismo dificulta la transición hacia patrones de consumo más responsables y sostenibles.

En el ámbito de la producción, persiste una ausencia en el cierre de ciclo de materiales en las cadenas productivas. El sector productivo a menudo aplica procesos insostenibles sin asumir completamente su responsabilidad frente a las externalidades negativas de sus productos. Factores como la dificultad para la reconversión tecnológica y la falta de desarrollo de tecnologías más limpias, así como la resistencia al cambio debido a costos y falta de innovación, contribuyen a esta situación. La ineficiente aplicación del ciclo de vida en productos y servicios también perpetúa este problema.

La coordinación y articulación entre instituciones y sectores para promover la producción y el consumo sostenible es limitada. Esta falta de sincronización se traduce en una escasa disponibilidad de instrumentos económicos y de financiación destinados a fomentar la sostenibilidad en estos ámbitos. Además, la ausencia de normativa que brinde directrices sobre la aplicación de la producción y consumo sostenible, así como sobre la estandarización de criterios para prácticas ecoeficientes y el uso de materiales secundarios en las cadenas de valor, agudiza este problema.

A pesar de contar con un amplio abanico de políticas y mecanismos regulatorios, la falta de coordinación entre las instituciones públicas dificulta el cumplimiento de la agenda climática, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos ambientales nacionales. Esta desarticulación hace que algunas metas y criterios sean contradictorios, lo que obstaculiza el avance hacia una producción y consumo más sostenibles.

Además, la ausencia de un sistema de información robusto sobre prácticas de producción y consumo sostenible se relaciona estrechamente con la falta de métricas que vinculen el cambio climático con los patrones de producción y consumo. La escasez de recursos destinados al seguimiento y monitoreo del plan de acción de la política previa refuerza la necesidad de actualizar y fortalecer este sistema.

- ***Océanos y zonas costeras***

La implementación de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia

(PNAOCI) y el marco normativo relacionado con las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las UAC (POMIUAC) enfrenta un obstáculo central: la falta de adopción de los POMIUAC. Esta situación está mayormente relacionada con dificultades financieras y operativas para llevar a cabo los procesos de consulta previa necesarios. La no adopción de estos planes dificulta su implementación como herramienta de planificación, a pesar de los esfuerzos de las autoridades ambientales regionales y el Ministerio de Ambiente. Esta falta de adopción conlleva a que los documentos se desactualicen y, en algunos casos, pierdan vigencia, lo que requiere revisión y actualización constante. Esta demora en los procesos de adopción resulta en la pérdida de interacciones con actores locales y genera desconocimiento y desinterés sobre la viabilidad de los POMIUAC.

Se han reportado casos de enmallamiento de fauna marina, pero la ausencia de protocolos específicos dificulta su atención, especialmente en lo que respecta a la migración de ballenas y tortugas marinas. En el marco de la Operación Cangrejo Negro, la implementación del programa de incentivos económicos se vio obstaculizada, ya que se intervenía una zona post-desastre con muchas personas incluso indocumentadas, lo que complicó su bancarización. En general, la implementación de las diferentes fases de la restauración se vio dificultada por las condiciones iniciales de las islas, como la escasa disponibilidad de insumos, demoras en el transporte marítimo y terrestre con pasos restringidos, entre otros desafíos.

Con respecto a las iniciativas de Carbono Azul, se identifican diversos problemas, como la deforestación y degradación en los ecosistemas de carbono azul, lo que resulta en la pérdida de contenido de carbono en distintos compartimentos. También se observan bajos niveles de gobernanza en las comunidades asociadas a estos ecosistemas, lo que contribuye a la pérdida de beneficios para las comunidades locales y de sus medios de vida. Existe un bajo nivel de capacidad en la gestión de estas iniciativas por parte de los diferentes actores relacionados con su manejo.

En cuanto a la actualización del programa nacional de manglares, se evidencian ausencias de temáticas transversales como "cambio climático", "gestión de riesgo" y "gobernanza". El programa se encuentra desactualizado en relación con nuevos avances normativos y políticas ambientales, y carece de un enfoque de sistema socio ecológico del manglar.

- **Calidad del aire**

La calidad del aire se erige como uno de los problemas ambientales más inquietantes para los colombianos, dada su incidencia tanto en la salud pública como en el entorno natural. Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, en 2015 la mala calidad del aire ocasionó alrededor de 8.052 muertes en el país, con un costo estimado de aproximadamente 12,2 billones de pesos, equivalente al 1,5% del PIB de ese año. Esto posiciona a la contaminación del aire

como el tercer factor generador de costos sociales, después de la contaminación del agua y los desastres naturales.

La Contaminación Atmosférica, según lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, se refiere a la acumulación o concentración de contaminantes, ya sean fenómenos físicos, sustancias o elementos en estado sólido, líquido o gaseoso, que emanan al aire como resultado de actividades humanas, causas naturales o una combinación de ambas. Estos contaminantes pueden ser de dos tipos: primarios, emitidos directamente a la atmósfera, y secundarios, resultado de reacciones en la atmósfera a partir de contaminantes primarios y otras especies químicas presentes en el aire.

La transferencia e impacto de estos contaminantes en los receptores, como poblaciones y ecosistemas, depende de múltiples factores, incluyendo las características de las fuentes de emisión, el comportamiento atmosférico, la concentración de contaminantes y el tiempo de exposición.

El monitoreo de la calidad del aire se basa en la medición de los "contaminantes criterio" asociados a concentraciones permitidas y tiempos de exposición específicos. Estos incluyen material particulado (PM10 y PM2.5), dióxido de azufre (SO2), dióxido de nitrógeno (NO2), ozono troposférico (O3) y monóxido de carbono (CO). La información recopilada por el IDEAM en 2018 revela que operaron en todo el país 27 Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire, con un total de 203 estaciones de monitoreo, lo que evidencia la relevancia de este tema en la agenda ambiental nacional.

- ***Crimen organizado***

Por otro lado, desde la perspectiva de la política criminal, es pertinente indicar que el panorama ambiental presentado anteriormente se traduce también en la comisión de delitos ambientales por parte de organizaciones criminales y los esfuerzos del Estado para encaminar la persecución de las ganancias obtenidas, así como la judicialización y desmantelamiento.

El crimen organizado contra el ambiente suele valerse del mercado lícito de bienes y servicios para lavar las ganancias y los productos obtenidos ilegalmente. En ese contexto, Colombia cuenta con una reforma al Código Penal mediante la Ley 2111 de 2021 "que busca responder de manera contundente a las afectaciones al medio ambiente y robustecer la acción estatal para contrarrestar el impacto ambiental negativo en la biodiversidad del país por la comisión de delitos relacionados" (Conpes 4089, 2022). Para ello, se propone el desarrollo de una Estrategia contra la criminalidad ambiental como una contribución desde el sector justicia y derecho para enfrentar los delitos ambientales con mayor repercusión en el país que incluyen los delitos de deforestación, tráfico de fauna y extracción ilícita de yacimiento minero.

Según la Fiscalía General de la Nación, en materia de criminalidad organizada se han adelantado estrategias de investigación que han contribuido al impacto y desmantelamiento de las organizaciones criminales y han mejorado en la investigación de fenómenos como el narcotráfico, microtráfico, la corrupción, las afectaciones al medio ambiente y el terrorismo, así como al impacto contundente a sus finanzas criminales (FGN, 2023, p.20).

Otro indicador que va en aumento desde 2020, es el ingreso de noticias criminales por delitos ambientales y resultados en la materia. En particular, frente a los delitos de deforestación, minería ilegal y otros fenómenos relacionados, se han logrado 890 capturas en 293 operativos, de estas, capturas 407 han sido en el marco de la topología de minería ilegal y 325 en deforestación (Ibid.).

Entre febrero de 2022 y febrero de 2023, ingresaron a la Entidad 2.248 noticias criminales por delitos ambientales. Esta cifra representó un aumento de 13% frente a las 1.985 noticias registradas en el periodo anterior. La Dirección Seccional de Meta registra el 9% del total de entradas por delitos ambientales en la Entidad, seguida por Cundinamarca con el 8% y Bogotá con el 7%. Considerando la variación de casos en el tercer año, en comparación con el segundo, resaltan las Seccionales de Quindío, Vichada, Chocó, Bogotá y Valle del Cauca, que tuvieron aumentos en más del 130% en la cantidad de casos que recibieron. (Ibid., p. 45)

Ahora bien, en el marco de la implementación de la ley 2111 de 2021 por la cual se modifica el título sobre delitos ambientales del Código Penal, se tiene que, ante la administración de justicia el delito que más demanda tuvo en el primer semestre de 2023 fue el del artículo 328 “Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables” con 173 ingresos efectivos, mientras hubo tipos de delitos que al momento no han reportado demanda en la función de conocimiento como el del artículo 330^a “Promoción y financiación de la deforestación” (CSJ – UDAE – SIERJU, 2023).

En resumen, la situación actual de los problemas ambientales en Colombia es de una complejidad innegable. A pesar de los avances en políticas y regulaciones, persisten desafíos significativos en la gestión sostenible de recursos como el agua, la protección de ecosistemas vulnerables y la mitigación de conflictos socioambientales.

La falta de reconocimiento del agua como un derecho fundamental y bien común ha contribuido a tensiones en diversas regiones. Como se indicó en el Plan Nacional de Desarrollo, es imperativo priorizar el ordenamiento territorial y abordar los conflictos socioambientales para proteger la riqueza natural del país.

A lo anterior, se suma la trágica cifra de 322 personas asesinadas en la última década por defender el ambiente subraya la urgencia de fortalecer la capacidad del Estado para mantener el orden y la seguridad en el territorio. Por tanto, es esencial establecer bases sólidas que permitan la reducción de estos conflictos,

promoviendo la adaptación, la resiliencia climática, la compensación territorial en aras de un futuro ambientalmente sostenible y equitativo para Colombia, en el marco de un régimen robusto de justicia ambiental.

B. Políticas públicas o modelos de acceso a la justicia con énfasis en materia Ambiental existentes.

- ***Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027:***

Fueron identificadas causas directas sobre el abordaje de la justicia en materia ambiental, entre ellas:

- a. Los operadores de justicia no cuentan con el suficiente conocimiento, ni las herramientas socio-ambientales para tomar decisiones frente a la gestión ambiental de los recursos naturales del país;
- b. Deficiencias en la articulación entre las autoridades ambientales y las autoridades judiciales;
- c. Ineficacia de los mecanismos que garanticen el acceso real y efectivo a una justicia que atienda las necesidades socio-ambientales de la población.
- d. Creciente ocurrencia de conductas contra el medio ambiente con incidencia penal
- e. Tensiones socioambientales que inciden sobre la seguridad jurídica y el ambiente de inversión en el país.

Para la superación de estas problemáticas el Plan Decenal estableció líneas de acción asociadas a los siguientes objetivos:

“i) Fortalecer los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnicos y jurídicos en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de este tipo de controversias; ii) mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales; iii) mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socio-ambientales; iv) fortalecer la capacidad institucional para la persecución de conductas que afectan el medio ambiente, que revisten incidencia penal; e v) impulsar la gestión legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socio-ambientales de alto impacto económico y político y propiciar la confianza inversionista”.

- ***Documento Conpes 3918 de 2018 - Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia***

Dentro de los temas priorizados para el foro político de alto nivel de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible estableció como finalidad el empoderamiento a las personas y asegurar la inclusión e igualdad, especialmente estableciendo el

ODS 16 sobre Paz, justicia e instituciones sólidas. Cabe precisar que el ODS 16 tiene como meta “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (PNUD, Objetivo 16).

- ***Documento Conpes 4021 de 2020. Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques***

Establece dentro de los Acuerdos internacionales relacionados con la conservación de los bosque el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú – Ley 2273 de 2022), el cual “busca garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, entre otros” (Documento Conpes 4021, 2020).

- ***Documento Conpes 4050 de 2021 - Política para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-***

La necesidad de proteger las áreas protegidas y biodiversidad evidenció en su diagnóstico la existencia de una gobernanza limitada en la gestión incluyente y corresponsable de las áreas protegidas y de diferentes ámbitos de gestión del SINAP con un enfoque de justicia y de derechos. Existen diferentes factores para la baja efectividad del SINAP que incluyen retos para la gestión del sistema, necesidad de fortalecer la participación de actores claves, así como la necesaria mejora de estrategias de educación ambiental y gestión del conocimiento (Documento Conpes 4050, 2021). En ese sentido, se busca fortalecer en la participación de actores estratégicos en el SINAP de modo que se incida en la transparencia y equidad intergeneracional mediante acciones como caracterizaciones de actores estratégicos y protocolo en aras de garantizar una participación efectiva (Ibid.).

- ***Documento Conpes 4089 de 2022 - Plan Nacional de política criminal 2022-2025***

En este Plan “se han expedido normas con el propósito de fortalecer la justicia y la eficacia de la ley, implementar una política criminal coherente con la realidad nacional” incluyendo la Ley 2111 de 2021 “que busca responder de manera contundente a las afectaciones al medio ambiente y robustecer la acción estatal para contrarrestar el impacto ambiental negativo en la biodiversidad del país por la comisión de delitos relacionados” (Conpes 4089, 2022).

El diagnóstico identificó que “[e]l dinamismo y mutación del crimen organizado es una de las características que le permite incursionar en cualquier tipo de actividad ilícita. Su accionar delictivo es una de las principales causas que contribuyen a la reproducción de la violencia, la destrucción del orden económico y social, la afectación al medio ambiente” (Ibid.)

Como resultado de lo anterior, se establece dentro del objetivo 3 la línea de acción 9, para “Generar nuevos modelos de presencia institucional que permitan la investigación y efectiva judicialización, en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso”. Para ello, el Estado desarrollará las siguientes acciones:

- “Diseñarán e implementarán modelos de investigación y judicialización (unidades móviles) con equipos de investigadores, fiscales y jueces cuando resulte estrictamente necesario (...)
 - implementarán unidades móviles de Fiscalía, equipos de policía judicial que permita la recolección de evidencia en territorio (...)
 - Generarán una estrategia de investigación y judicialización, entre el 2022 y el 2024, dirigida a la ruptura de corredores estratégicos que atraviesan ciénagas, ríos, parques naturales y zonas fronterizas, que las organizaciones criminales utilizan para movilizar productos ilícitos a lugares estratégicos y puertos del país (...)
 - Desarrollarán una metodología que priorice las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociadas a finanzas criminales (...)
 - Crearán una estrategia contra la criminalidad medio ambiental que permita concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente” (Conpes 4089, 2022).
-
- ***Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – Ley 2294 de 2023***

Este Plan tiene como “objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia” (artículo 1, Ley 2294 de 2023). En ese sentido, desde las bases del Plan se concibió la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental para acceder a la justicia. Para ello, se considera la necesidad de desarticular de forma efectiva las estructuras criminales y el multicrimen, también abordar los delitos ambientales para resguardar la vida y la biodiversidad.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo modificó el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales (CONALDEF). Entre sus funciones estableció “Proponer la política, planes, programas y estrategias de lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados, así como definir y coordinar las medidas interinstitucionales para su control” (Artículo 26, Ley 2294 de 2023).

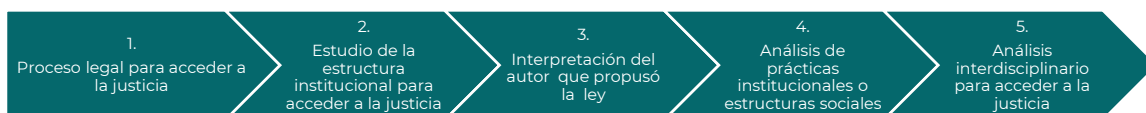
C. Formas de acceder a la justicia ambiental

Cada Estado cuenta con diferentes formas de acceder a la justicia ambiental tanto de forma directa o indirecta. En ese sentido, se pueden presentar instancias de acceso a la justicia directas o formales en los cuales los ciudadanos/as tienen un acceso al sistema judicial por medio de un acercamiento o diálogo directo con instituciones del Estado que toman decisiones judiciales tales como testimonios, audiencias públicas, entre otras.

Sin embargo, existe acceso a la justicia indirecto cuando no se acude directamente al aparato judicial o las instituciones del Estado, pero se presentan denuncias anónimas o en medios de comunicación en la búsqueda de justicia ambiental, los actores estratégicos participan en estudios o documentos de política pública con incidencia en la justicia ambiental, entre otras acciones.

También, se pueden presentar otras formas de acceder a la justicia sea por la defensa colectiva de derechos, incluyendo el derecho al medio ambiente sano y equilibrio ecológico, o la solicitud por afectaciones individuales ante instancias judiciales como afectaciones, por ejemplo, a una persona o grupo familiar por deforestación o contaminación.

A continuación, se identifican cinco modelos generales de acceso a la justicia con miras a identificar las formas para materializar este derecho. William E. Conklin (2001) propone los siguientes modelos para acceder a la justicia que se pueden resumir a continuación: (i) proceso legal para acceder a la justicia; (ii) estudio de la estructura institucional para acceder a la justicia; (iii) interpretación del autor que propuso la ley; (iv) análisis de las prácticas institucionales o estructuras sociales; (v) análisis interdisciplinario para acceder a la justicia.



Fuente: UNODC, 2023 a partir de los modelos de acceso a la justicia de William E. Conklin

Es importante tener en cuenta los modelos propuestos y aplicarlos en la práctica judicial en materia ambiental. Se observa en ese sentido que se presentan diferentes barreras para acceder a la justicia ambiental teniendo en cuenta los diferentes modelos presentados incluyendo el limitado porcentaje de uso de los procesos administrativos y delitos ambientales para acceder a la justicia formal en comparación con otras problemáticas de la sociedad.

Asimismo, también se presentan dificultades en el acceso a la justicia al no contar con centros u organizaciones especializadas en materia ambiental que articulen diferentes entidades del Estado generando dificultades de la estructura institucional para acceder a la justicia por parte de la ciudadanía. Por otra parte, en cuanto a la interpretación del ponente de una ley ambiental, se dificulta por parte de la ciudadanía contar con los antecedentes que dieron origen a la ley al ser documentos no adaptados a la comprensión de cualquier persona y con documentos muchas veces extensos.

También resulta interesante el análisis del acceso a la justicia a partir del contexto y estructuras sociales, lo cual requiere estudios más detallados que evidencien por ejemplo la razón por la cual acude más una población a la justicia o por género que otra o se limita a una problemática ambiental específica. Esas dinámicas sociales son en últimas las que inician la demanda de justicia y empieza a dinamizar todo el aparato judicial para contar con una respuesta ante esas problemáticas que presentan las comunidades y líderes/as. Asimismo, el último modelo identifica la importancia de estudios de acceso a la justicia por varias disciplinas y desde la óptica de otros profesionales no jurídicos que acudan a la justicia. En ese sentido, y para el caso ambiental sería importante dependiendo de la problemática o delito ambiental identificado contar con estudios interdisciplinarios de la percepción de otras profesiones para acceder a la justicia tales como la ingeniería forestal, la psicología, la criminalística, la biología, entre otras.

D. Barreras en el acceso a los servicios de justicia en materia ambiental.

El objetivo es identificar las barreras de acceso que se presenta en el país para acceder a los servicios de justicia en materia ambiental, tales como:

1. Barreras económicas o limitaciones materiales
2. Ausencia de procedimientos para resolver los conflictos ambientales
3. Ineficacia en la ejecución de fallos
4. Falta de especialidad de los operadores jurídicos en materia ambiental
5. Demora en el trámite de los procesos judiciales o congestión judicial
6. La cobertura geográfica
7. Acceso a la información ambiental.
8. Falta de información sobre las rutas de acción efectivas. (Se incluye los mecanismos de participación).

1. Barreras económicas o limitaciones materiales

Las principales barreras de acceso económico están asociadas a las costas procesales, honorarios de abogados, altos costos de pruebas técnicas y científicas, así como debilidad o escaso financiamiento de fondos del Estado para pruebas científicas para la protección ambiental. Igualmente, se evidencia asimetría en la capacidad económica de empresas multinacionales que impactan el medio ambiente.

Así mismo, se identifica como una barrera de acceso a la justicia ambiental los costos de los servicios jurídicos, como lo son los servicios de abogados privados o firmas privadas de calidad (Valencia, 2013). Esta barrera se presenta cuando no se puede acceder a un abogado experto en litigios ambientales y con especialidad en esta materia, ya que esto puede garantizar la calidad de la asesoría jurídica, así como el resultado de la acción. Es una barrera de tipo económica, puesto que el costo de acceder a un abogado con estas características puede resultar costoso y no es asequible a todas a las comunidades:

Para grupos sociales de bajos recursos los servicios de especialistas en derecho ambiental son inaccesibles o los abogados que pueden pagar no tienen la especialidad jurídica. Según Valencia (2013), para enfrentar un proceso de resolución de conflictos bien sea si se busca una vía conciliatoria o judicial, es necesario contar con un abogado que cuente con la experticia en el tema, tanto en especialización como en experiencia, por la naturaleza de los conflictos.

Casal et al. (2005) destacan la necesidad de contratar un abogado de calidad cuando se trata de casos complejos, ya que estos requieren una asesoría especializada. En este caso los temas ambientales requieren de una experticia única y para esto se requieren cantidades significativas de dinero. Adicionalmente, este tipo de disparidad se puede ver en litigios donde una

comunidad indígena o campesina enfrenta a una compañía. Por lo tanto, los altos costos de litigación asociados a la presentación de recursos de reclamación ambiental restringen el acceso a la justicia a una parte importante de la población (Valencia, p. 33, 2013).

En el caso específico de Colombia se puede solicitar el amparo de pobreza⁹ en un proceso judicial, para esto se deberá demostrar que la persona no cuenta con la capacidad para pagar los gastos de un proceso, esta solicitud se realiza ante un juez donde se está llevando el proceso, la respuesta al amparo se realiza a través de providencia. Sin embargo, se le asignaría al solicitante un abogado de oficio, con lo mencionado anteriormente es necesario contar con un abogado experto en temas ambientales por lo que se convertiría en una barrera de acceso de tipo económico.

Es preciso señalar que la Ley 472 de 1998, en los artículos 70 a 73, ampara la obtención de pruebas técnicas, con la conformación del Fondo para la defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, “con el fin de financiar las pruebas que por su alto costo económico y por su interés deban ingresarse al proceso, y en otros casos le imponen a las universidades públicas y otras entidades públicas” (Valencia, p. 135, 2013), lo anterior se realiza a través de una acción popular. Empero, actualmente no se cuenta con información sobre qué tanto las personas demandantes tienen conocimiento de este Fondo y qué tan eficiente es en cuanto a la financiación de pruebas idóneas para el acceso a la justicia ambiental.

Otra barrera económica es el pago de gastos de los abogados de la contraparte si una persona pierde el juicio. Es decir, “el perdedor paga” (p.137), en Colombia de acuerdo a la legislación interna, esto solo sucederá si se demuestra que la acción fue presentada de “forma temeraria o de mala fe”¹⁰. Es un obstáculo económico, ya que puede llegar a desincentivar a las personas, comunidades u organizaciones sociales a llevar a cabo una acción para pedir el cumplimiento de la normativa o derecho en materia ambiental (Valencia, 2013).

2. Ausencia de procedimientos para resolver los conflictos ambientales

Con base en la información de los talleres regionales podemos destacar la ausencia de procedimientos en sede administrativa para la resolución de conflictos ambientales. Por lo tanto, la ausencia de procedimientos en la normativa donde se regule expresamente el derecho a la participación de las comunidades, defensores o líderes o lideresas ambientales puede contribuir a la vulneración de este derecho especialmente se puede ver reflejado en aquellas decisiones administrativas a través de las cuales las autoridades ambientales

⁹ Ley 472 de 1998, art. 19

¹⁰ Ley 472 de 1998, artículo 18: “el juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar el demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.”

disponen el aprovechamiento de los recursos naturales mediante el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y sancionan a los responsables de derechos colectivos. Generando en ese sentido conflictos ambientales a la población y en especial a la más vulnerables que desconoce su derecho de acceso a los servicios de justicia;

En ese orden, sería relevante establecer y reglamentar procedimientos de resolución de conflictos medioambientales tanto en sede administrativa como judicial de manera clara, efectiva y expedita en los procesos donde se otorgan permisos, autorizaciones o licencias previo a recurrir a instancias judiciales y en dado caso fortalecer las casas de justicia, de paz y estrados de conciliación para que las comunidades, defensores o líderes y lideresas ambientales sean asistidos con ocasión al derecho a la participación en las decisiones de orden ambiental.

Al respecto, la constitución garantizó el acceso a la justicia y el legislador estableció las acciones legales para acceder a los servicios, no obstante, la falta de procedimientos prácticos y el hecho de utilizar las herramientas existentes no garantiza la resolución de conflictos medioambientales verbigracia, los procesos administrativos de toma de aprovechamiento y/o afectación a los recursos naturales.

En ese sentido, incoar las acciones legales o las de vía constitucional no garantizan que las pretensiones, necesidades y requerimientos por parte de las comunidades sean contestados y/o resueltos, por el contrario, los defensores, líderes y lideresas ambientales resaltaron en el desarrollo de los talleres regionales, la omisión de las autoridades en el deber de garantizar la información y la participación en las decisiones que son significativas en sus territorios. Por ello, se considera relevante fortalecer los procedimientos existentes de resolución de conflictos y reglamentar en ese sentido en los procesos donde no es claro o no existe un procedimiento de resolución o conciliación de conflictos medioambientales.

3. Gran número de conflictos ambientales en Colombia

De acuerdo con el Plan decenal de justicia 2017 – 2027 “muchos de los conflictos ambientales generados son producto de la ausencia de espacios participativos en los cuales las personas puedan manifestar su inconformidad y aportes a las políticas públicas, las obras, los proyectos y las autorizaciones que inciden en el uso de los recursos naturales, modifican el territorio o plantean visiones distintas del ambiente. La falta de una participación efectiva en instancias políticas y administrativas se hace aún más débil, perdiendo su capacidad de prevenir conflictos, cuando los resultados del diálogo con la ciudadanía no son debidamente tenidos en cuenta en las decisiones finales, con lo cual, la vía jurisdiccional es la única opción para su solución” (Ministerio de Justicia, 2017).

4. Ineficacia en la ejecución de fallos

En el ámbito de política criminal los principales obstáculos para el cumplimiento de órdenes judiciales ambientales son: “Ubicación de la persona responsable, no se profieren sentencias, generar acciones de educación ambiental o reparación con los responsables de los hechos, regular y definir mejor las penas accesorias, retos para el cumplimiento de la prisión domiciliaria, y el pago de las multas de personas de limitados recursos económicos” (UNODC, 2022).

5. Demora en el trámite de los procesos judiciales

Algunos actores judiciales indican que la demora en los trámites judiciales se presenta en todos los delitos, y opera la prescripción de la acción penal (UNODC, 2022). Asimismo, se identifica que no existen distritos judiciales en todas las regiones de gran importancia ecológica concentrando los esfuerzos en algunos distritos judiciales. Los tiempos prolongados también se evidencian en el cumplimiento de las sentencias teniendo en cuenta el alto contenido técnico o magnitud del daño ocasionado en materia ambiental.

Otro factor predominante y que fue expuesto en los talleres regionales son las prácticas corruptas especialmente en sede administrativa por parte de las entidades públicas, de control y vigilancia que de manera arbitraria e injustificada retrasan a conveniencia personal o por incidencia política las solicitudes de información, de participación en procesos y la instauración de denuncias encaminadas a la protección de los recursos naturales en los territorios o al derecho a un ambiente sano.

En ese sentido sería significativo que la participación de entidades, comités, mesas o instancias creadas y encargadas a combatir la corrupción sean más activas y efectivas para lograr la permeabilidad de estas malas prácticas en la planificación, administración y/o el manejo de los recursos naturales. La corrupción impacta negativamente en los territorios; es la causa de vulneración de los derechos a la información, participación y acceso a la justicia en materia medioambiental.

6. Barreras por cobertura geográfica

Colombia es un país con una geografía diversa, la cual impacta en el acceso y “dispersión de los territorios afectados, la falta de vías de acceso y cobertura de internet” (UNODC, 2022). Esta geografía hace necesaria un abordaje rural y focalizado en las áreas o territorios con mayor número de casos, áreas protegidas, y ecosistemas estratégicos. Lo anterior, trae como resultado la necesidad de generar acciones de itinerancia o fortalecimiento a la administración de justicia o mecanismos comunitarios para el acceso a la justicia con un enfoque ambiental.

7. Falta de especialidad de los operadores jurídicos en materia ambiental

En Colombia no existe un juez penal que sea especializado en materia ambiental lo cual trae como consecuencia la necesidad del fortalecimiento del enfoque ambiental o de sostenibilidad ambiental en el ámbito judicial. Para ello, existen diferentes propuestas de apoyo judicial en materia ambiental incluyendo el establecimiento de peritos ambientales de diferentes disciplinas, o el necesario apoyo de técnicos ambientales a los jueces/zas (UNODC, 2022). En Colombia se ha presentado un debate público en cuanto a la necesidad o no de la creación de una jurisdicción ambiental, especialidad ambiental o apoyos técnicos ambientales en las diferentes jurisdicciones. Para ello, es fundamental tener en cuenta estudios, estadísticas, complejidad de casos, variables de incidencia pública ambiental, áreas protegidas y capacidad de cobertura de la administración de justicia.

En ese sentido, algunos consideran la necesidad de acercar por medio de salas a la temática ambiental al ser un país conflictivo, y otros consideran que la dificultad de crear nuevas jurisdicciones en el país dado considerando la alta conflictividad en el país (UNODC y DNP, 2023). Adicional a lo anterior, se identifican dificultades de respuesta frente a eventos de cambio climático dado que “estos temas pueden ser muy complejos, por ejemplo, ¿qué pasa si existe una sucesión de eventos climáticos como se prevé?, ¿cómo eso afecta a la democracia? ¿cómo va a resolver el Estado cuándo sea una emergencia tras otra? debe pensarse al Estado en su estructura más allá de los efectos y adaptación (UNODC y DNP, 2022).

En definitiva, es necesario continuar fortaleciendo el apoyo a la administración de justicia, operadores judiciales y ciudadanos/as que acuden a la justicia respecto del manejo probatorio y perspectivas de otras disciplinas, especialmente las ciencias naturales y aquellas que permitan corroborar los hechos de casos ambientales o gestión de conflictos socioambientales.

8. Deficiente acceso a la información ambiental

El derecho al acceso a la información en materia ambiental tiene un papel central para garantizar el mejor ejercicio de otros derechos como lo son la participación en asuntos ambientales y el de acceso a la justicia (Marín, 2020).

Este derecho ya ha sido reconocido por instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, donde la corte resaltó que establecer restricciones al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, que no se encuentren dentro de los límites de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

En Colombia el acceso a la información ambiental se encuentra regido por diversas normas, desde la Constitución Política hasta la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y el decreto 103 de 2015 que la reglamenta.

De acuerdo con organismos de la sociedad civil “el procedimiento de licenciamiento ambiental tiene un desbalance de información porque las comunidades no cuentan con dicha información y no existe información suficiente. No tienen una instancia real deliberativa” (UNODC y DNP, 2022).

9. Falta de información sobre las rutas de acción efectivas

Colombia se ha caracterizado por contar con instrumentos normativos sancionatorios y penales que guían los procedimientos que se deben llevar a cabo cuando se incurre en una infracción en materia ambiental o una conducta punible lesiva del medio ambiente y los recursos naturales. Así mismo, el Estado colombiano cuenta con un número de mecanismos de participación, amparados por la Constitución Política de 1991, que se encuentran a disposición de la ciudadanía para proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, se ha evidenciado que existe un escaso conocimiento de este tipo de instrumentos, mecanismos y procedimientos por parte de la ciudadanía y líderes ambientales, constituyéndose un obstáculo para lograr un acceso eficiente y oportuno a los servicios de justicia, de manera que le sea restituido el derecho de gozar de un ambiente sano.

La Constitución Política de Colombia establece más de 60 artículos relacionados con el ambiente, dentro de los cuales varios hacen referencia explícita a la participación (Velásquez Muñoz, 2003), tales como:

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 (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 79)

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 86)

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 88)

Así mismo, el Estado Colombiano cuenta con la Ley General de Ambiente, la Ley 99 de 1993, en la que se establece que “la política ambiental se formulará garantizando la participación de la comunidad y asegurando el derecho de todas

las personas a gozar de un ambiente sano”, y consolida la mayoría de los mecanismos de participación asociadas a trámites administrativos de permisos y licencias, así como normas de diferentes instrumentos de participación judicial. En este sentido, los mecanismos de participación con los que el ciudadano puede desempeñar algún tipo de función administrativa desde su ámbito privado son: acción de nulidad en materia ambiental, derecho de petición, denuncias, acción de tutela, acción popular, acción de cumplimiento, consulta obligatoria a comunidades indígenas y negras; utilización expresa de mecanismos de participación en la reglamentación del recurso aire, derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, intervención en los procedimientos administrativos sancionatorios, publicidad de las decisiones sobre medio ambiente, y boletines de publicación (Velásquez Muñoz, 2003).

Paralelamente, la Ley 1333 de 2009 determina las infracciones en materia ambiental, instrumento por medio del cual las personas pueden indagar si los hechos identificados corresponden a una infracción o delito ambiental, establece los procedimientos para la imposición de medidas preventivas, el procedimiento sancionatorio, las medidas preventivas y las sanciones. Además, define las autoridades ambientales que tienen la potestad de imponer las sanciones y las medidas preventivas. En cuanto a las sanciones, las autoridades competentes son: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos de acuerdo con el artículo 66 de la Ley General Ambiental y los establecimientos públicos relacionados en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002. Por su parte, las entidades que tienen la facultad de prevención son, además de las mencionadas anteriormente, la Armada Nacional, los departamentos, municipios y distritos (Función Pública, 2009).

Adicionalmente, la Ley 1333 de 2009 determina cual debe ser la disposición final de los especímenes de fauna y flora silvestre restituidos, las funciones del Ministerio Público Ambiental, y el apoyo de las entidades públicas y de las autoridades de policía a las autoridades ambientales en los casos que lo requiera. Por último, crea dos portales de información para el control de la normatividad ambiental, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, correspondientes a: el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y el Portal de Información sobre Fauna Silvestre (PIFS). El primero contiene la información de las sanciones impuestas, el lugar de la ocurrencia, la autoridad ambiental a cargo, la fecha de ejecución de la sanción, entre otras. El segundo contiene la información de los decomisos por especie, la cantidad de especies y el lugar de los hechos, y así mismo, realiza el seguimiento del estado actual de las especies y el lugar actual donde se encuentra. Sin embargo, a la fecha de

elaboración del presente documento, la ventana de cifras y estadísticas del PIFS, que debería mostrar dicha información, no presenta ningún dato registrado¹¹.

Con respecto a los instrumentos de participación judicial, y de acuerdo con Velásquez Muñoz (2003), lo más importante de este tipo de participación es la “capacidad de los ciudadanos para acceder a los tribunales y en el tipo de acciones a través de la cuales se puede ejercitar derechos”. Este tipo de instrumentos se encuentran clasificados con base el ordenamiento jurídico colombiano, es decir, la jurisdicción civil, contencioso administrativo, la constitucional y la penal, que en su mayoría coinciden con los mecanismos de participación de trámites administrativos mencionados anteriormente. En este sentido, la jurisdicción civil cuenta con la acción popular y la acción de grupo, la jurisdicción contencioso administrativo con la acción de nulidad, y la jurisdicción constitucional con la acción de tutela y la acción de cumplimiento. En contraste, la jurisdicción penal cuenta con la Ley 2111 de 2021, que sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” del Código Penal, en el que establece una serie de delitos ambientales.

E. Capacidades de las personas.

El objetivo es identificar el nivel de conocimiento legal de los ciudadanos y líderes ambientales, así como empoderamiento. Para ello, se utilizará los resultados de la ENJ de 2022, y la información capturada de los talleres con los líderes sociales.

El derecho de acceso a la justicia ambiental está condicionado al poder de acceso a la administración de justicia y otros mecanismos de resolución de conflictos; el cual está relacionado directamente al nivel de conocimiento o académico de la persona o colectividad que requiera acudir a la tutela judicial o a los centros formales o informales que aplican mecanismos de justicia para que sean amparados sus derechos e intereses colectivos en materia medio ambiental. Esto es, entre más conocimiento en temas ambientales mayor será la participación y acceso a la justicia.

Ahora, si bien los líderes, lideresas y/o defensores¹² pueden contar con el sabio conocimiento ambiental sobre sus territorios como bien se destacó en la

¹¹ Para mayor información, consultar el siguiente link: <https://pifs.minambiente.gov.co/consulta-por-estadisticas-search>

¹² Se entiende por defensores ambientales aquellas personas que promueven y procuran la protección, promoción y conservación de la naturaleza, en este sentido su calidad de defensor radica en la labor que realiza, con independencia de que la persona que lo realice sea un particular o un funcionario público. (Minambiente.gov.co/lideres-ambientales)

realización de los talleres regionales, no obstante, la falta de formación en temas ambientales y la necesidad de fortalecer los procedimientos administrativos existentes que realmente garanticen la participación y la resolución de conflictos generados por la toma de decisiones sobre el uso, aprovechamiento y seguimiento de los recursos naturales, son factores que consideramos limitan la capacidad en el ejercicio práctico y eficaz de acceder a las instancias que administran justicia.

Partiendo de lo anterior, se puede tener en cuenta que las capacidades en territorio se ven limitadas al nivel de conocimiento por parte de los líderes, líderesas u organizaciones no gubernamentales que representan a las comunidades en temas socioambientales. La identificación de esta limitante no debe ser impedimento para que el Estado garantice el derecho a la información, participación y acceso de estos líderes y líderesas al sistema ambiental colombiano y a las entidades que administran justicia. El derecho internacional de los derechos humanos reza que los Estados no solo tienen el deber de velar por estos derechos para que sean respetados también, el deber que sean efectivos y reflejados en sus territorios para que se garantice un entorno de seguridad, sostenibilidad y equidad.

Como impacto positivo en los talleres regionales se logró resaltar la capacidad de los líderes y líderesas sobre la información en materia ambiental y la concienciación de la protección de los recursos naturales y el ambiente para beneficio de sus territorios y considerando la sostenibilidad para las generaciones futuras.

F. Política Criminal en materia ambiental.

El objetivo es identificar el impacto que ha tenido el incremento de delitos ambientales. Además, establecer la normatividad vigente existente en el país, frente a la política criminal, y los casos ambientales.

La historia de protección normativa al medioambiente en el caso colombiano inicia a través de la creación de áreas protegidas, diseñadas para proteger ecosistemas considerados de especial importancia ecológica en el país¹³. Luego,

Para las Naciones Unidas según Declaración sobre defensores en Derechos Humanos y la Resolución de la Organización de Estados americanos, “Es defensor o defensora cualquier persona o grupo que se dedica a la defensa, promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e Internacional”

¹³ Mediante la Ley 52 del 24 de noviembre de 1948 se creó la Reserva Biológica de la Sierra de la Macarena, una de las primeras áreas silvestres protegidas. Desde 1932, ya existía en

a través del Decreto legislativo 2278 de 1953, por medio del cual se dictaron “medidas sobre cuestiones forestales”, se establecieron reglas generales para la vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques y productos forestales, incluyendo por primera vez sanciones punitivas como medida de protección de los ecosistemas (Acero et al., 2020).

De forma complementaria a las citadas políticas públicas desarrolladas para garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental, Colombia desarrolló cuerpos normativos que propendieran por la conservación y preservación de los recursos naturales (Acero et al., 2020). Tras la Conferencia de Estocolmo de 1972, este esfuerzo se materializó con la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, cuyo objetivo directamente es la protección de los recursos naturales en Colombia. Para algunos autores como Cabrera, Lastra Mier y Vergara (2020), este instrumento jurídico constituye la columna vertebral de la estructura jurídica de conservación de los recursos naturales, contemplando en su articulado la tipificación de conductas atentatorias contra los recursos, así como la imposición de mecanismos sancionadores a nivel administrativo.

Con este antecedente, la reunión de Río de Janeiro en 1992, de la que se produjo el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, Colombia avanzó en la creación de políticas públicas enfocadas en el sector ambiental, se creó el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental en la Ley 99 de 1993. A partir de este movimiento, la normativa penal que ya incluía la figura del delito contra los recursos naturales en la Ley 100 de 1980 (el Código Penal vigente para la época), sufrió varios cambios. Se introdujeron delitos ambientales como el ilícito aprovechamiento de los recursos naturales, la ocupación ilícita de parques y zonas de reserva forestal, la explotación ilícita de yacimiento minero, la propagación de enfermedad en los recursos naturales, daños en los recursos naturales y contaminación ambiental. Una de las principales características de estos tipos penales era que para su configuración se debía producir un daño de tipo patrimonial, primando la afectación al patrimonio sobre la afectación ambiental. (Acero et al., 2020)

En las décadas subsiguientes fueron incluidas otras modificaciones en la normativa penal del país, que dieron lugar al actual Código Penal¹⁴, en el cual se propició la construcción del Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”, un capítulo específico diseñado con el objetivo de salvaguardar y proteger los bienes jurídicos que conforman el medio ambiente (Acero et al., 2020).

A partir de esta inclusión, el bien jurídico del medio ambiente protegido por la legislación penal colombiana está integrado por una multiplicidad de

el país la Reserva Natural Privada Merenberg, ubicada en el departamento del Huila, y considerada la primera área protegida del siglo XX (Lastra Mier y Vergara, 2019).

¹⁴ Ley 599 de 2000.

subsistemas, el medio ambiente constituido en sus diversos medios: agua, aire, suelo, flora y fauna; que componen el objeto material de afectación por los delitos tipificados y cuya perturbación es un criterio orientador (Sánchez Zapata, 2013). La protección de los recursos y la preservación del medio ambiente en su esencia es de carácter colectivo, el Estado debe proteger los intereses de toda la sociedad para garantizar el beneficio de las futuras generaciones. Según Beja Gómez (2019) a estos bienes jurídicos se les ha denominado “intereses jurídicos difusos al carecer de titular concreto”.

De esta manera, la protección que otorga la normativa penal es en un sentido ecocéntrico, en el que el medio ambiente y los recursos se protegen en sí mismos, o de manera independiente, pero también teniendo en cuenta las funciones que cumplen para el desarrollo de la vida humana (Sánchez Zapata, 2013), armonizando la política criminal ambiental con el desarrollo constitucional de protección al medio ambiente.

Además, del desarrollo normativo que ha tenido la protección del medio ambiente en Colombia, es posible concluir que las conductas punibles lesivas del medio ambiente incluidas en la legislación penal parten de la infracción administrativa. Con esto, el fin de la norma penal que tipifica una conducta punible atentatoria del medio ambiente es reforzar la norma administrativa, así el *ius puniendi* para la protección ambiental, comienza con la norma sancionatoria y termina con la norma punitiva. (Londoño y Rodríguez, 2005)

- La protección que el derecho penal puede otorgar al medio ambiente en Colombia está condicionada por las posibilidades económicas efectivas que posee el territorio y por el grado de aplicación de sus normas protectoras.
- El derecho penal es un instrumento limitado para contener el deterioro del medio ambiente y pese a la tipificación que se hace en el código penal de conductas que dañan y ponen en peligro el medio ambiente y a las recientes reformas, la legislación penal y el control que se hace de las conductas que dañan el medio ambiente en Colombia es necesario fortalecerlo. El Estado le encarga a la administración de justicia la misión de modelar la sociedad sin instrumentos razonables para hacerlo. (Díaz Burgos, 2015).

V. Conclusiones y recomendaciones

- El acceso a la justicia ambiental en Colombia requiere prevenir los conflictos socioambientales, y generar estrategias de gestión de casos emblemáticos o en los que confluyen diferentes factores.

- Es importante desarrollar acciones integrales para la protección ambiental teniendo en cuenta las diferentes dimensiones para la protección ambiental: social, ambiental, económica e intergeneracional.
- El país cuenta con herramientas y experiencia judicial para desarrollar acciones para la protección ambiental mediante el acceso a la justicia, la cual se puede direccionar hacia el fortalecimiento de instrumentos de eficacia y priorización desde una visión judicial.
- Los líderes/as son actores fundamentales para dirimir conflictos socioambientales en las áreas intervenidas desarrolladas en el presente documento.
- La importancia del pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú como un tratado regional referente en materia de acceso a la justicia ambiental.

Referencias

Casal et al., (2005). Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).

Guzman Jimenez, L. F. (16 de Octubre de 2020). *Barreras de acceso sustanciales y procedimentales a la justicia ambiental*. Obtenido de Univesidad Externado de Colombia: https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/Barreras-de-acceso-sustanciales-y-pocedimentales-a-la-justicia-ambiental_compressed.pdf

OECD. (2017). *Policy Roundtable on Equal Acces to Justice*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/A2J-RT-Session-notes-May-2017.pdf>

OECD. (2019). *Legal NeedsSurveys and Access to Justice*. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/g2g9a36c-en.pdf?expires=1692118737&id=id&accname=guest&checksum=6238E76E41C62BF9DAD7890DCD4B0995>

Pleasence, P., & Balmer, N. (2019). *Justice & the Capability to Function in Society*. Obtenido de MIT Press Direct : <https://direct.mit.edu/daed/article/148/1/140/27282/Justice-amp-the-Capability-to-Function-in-Society>

Bullard, R. (1993). The Treat of enviromental racism. Natural Resocurces & Environmet. Vol 7, n° 3. pp. 23-26. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40923229>; Schlosberg, D. 2004. Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories. Enviromental Politics, Vol 13, n° 3. Pp. 517-540. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0964401042000229025>

Mesa Cuadros, G. (2018). Una idea de justicia ambiental. P.27

Rodríguez, G; Alzate, D y Vargas, I. (2018). Acceso a la justicia y participación ambiental. p.203. Disponible en: <https://philarchive.org/rec/RODAAL-6>

Corte Constitucional, (2016). Sentencia T-704. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-704-16.htm>

Corte Constitucional, (2018). Sentencia SU-123. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

CONPES. Documento Conpes 4021. Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques, p. 100 (2020).

CONPES. Documento Conpes 4050 de 2021. Política para la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas -SINAP. p. 49 (2021).

CONPES, Documento Conpes 4089 de 2022. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf>

PNUD. Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Disponible en: https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/paz-justicia-instituciones-solidas?gclid=Cj0KCQjwx5qoBhDyARIsAPbMagBTA64EvaSCG8g8Gm_2R4qJd23sufJhhly_kQrAmxKoBwfGK_2wVjUaAqGGEALw_wcB

Rodríguez Vargas, J.P. (2018). «El origen activista del concepto de justicia ambiental y su trascendencia como mecanismo de participación en las decisiones judiciales.» En La Corte ambiental, de Fundación Heinrich Böll. p. 47.

Martínez Alier, J. (2002). The environmentalism of the poor. A study of ecological conflicts and valuation. Disponible en: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-environmentalism-of-the-poor-9781840649093.html>

UNODC. (2021). *Proyecto Fortalecimiento del Estado de derecho ambiental. Línea Base para identificar Necesidades Judiciales Ambientales*. UNODC.

UNODC, (2022). *Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencia a partir de percepción remota 2021*. Bogotá D.C.

Guzmán Jiménez, L. F. G. (2020). Los derechos de acceso a la Justicia Ambiental en el ordenamiento [Universidad Carlos III de Madrid. Departamento de Derecho Público del Estado]. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/30419>

FGN. (2023). Informe de gestión fiscalía general de la Nación 2022-2023. Bogotá. En: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Link-Informe-de-Gestion-2022-2023.pdf>

CSJ – UDAE – SIERJU, (2023). Informe de la Rama Judicial, jurisdicciones contencioso administrativa y penal sobre delitos ambientales. Enero a junio de 2023: 24/07/2023. Bogotá.

IDEAM, (2019). Estudio Nacional del Agua. Obtenido de: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023858/ENA_2018

- [.pdf?fbclid=IwAR28aIVmW_qN79xvHCkGHEKUSrTBZLB0ZbwiZGyflfyJ_i_fubDzRbE_Q30](#)
- IDEAM & MADS, (2022). *Informe oficial de los resultados de deforestación en 2022*. Bogotá.
- IDEAM, (2023a). *Boletín de Alertas Tempranas sobre Deforestación, 2023 I – 2023 II*. Bogotá. <https://acortar.link/aqdhCr>
- IDEAM, (2023b). *Informe de predicción climática a corto, mediano y largo*. Bogotá. Obtenido de: https://www.google.com/search?q=Informe+de+predicci%C3%B3n+clim%C3%A1tica+a+corto%2C+mediano+y+largo+ideam&rlz=1C5CHFA_enCO1079CO1079&oq=Informe+de+predicci%C3%B3n+clim%C3%A1tica+a+corto%2C+mediano+y+largo+ideam&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCDE1MDIqMGo3qAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- MAVDT, (2010). Recuperado el 1 de noviembre de 2023, de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Politica-nacional-Gestion-integral-de-recurso-Hidrico-web.pdf>
- MADS, (2022). Logros de Políticas Públicas Ambientales 2018-2022. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/04/INFORME-DE-SEGUIMIENTO-DE-POLITICAS-2019-2022.pdf>
- Ministerio de Justicia y del derecho (2017) Plan decenal de justicia 2017 – 2027, p. 433
- Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). *¿Qué es la política criminal?* Bogotá, D.C.
- Sánchez Zapata, S. F. (2014). *La protección penal del medio ambiente: análisis del artículo 338 del código penal colombiano sobre la minería ilegal*. Actualidad Jurídica Ambiental. ISSN 1989-5666 NIPO: 721-14-001-X.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Londoño, B. y Rodriguez, G. A. (2005) *Perspectivas del Derecho Penal Ambiental en Colombia*. Recuperado de: <http://books.google.com.co/books?id=XuDjoSDxo5UC&pg=PA6&dq=londo%C3%B1o+toro+beatriz+PERSPECTIVAS+DEL+DERECHO+AMBIENTAL+EN+COLOMBIA&source>.
- Díaz Burgos, M. (2015). *La protección jurídico-penal del medio ambiente y el delito ambiental en Colombia*. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/405/la%2520proteccion%2520juridico-penal%2520del%2520medio%2520ambiente%2520y%2520el%2520delito%2520ambiental%2520en%2520colombia.pdf?sequence=1>
- UNODC (2022), Diagnóstico nacional de necesidades judiciales ambientales. Colombia (2022)

UNODC y DNP (2022). Sistematización Panel de expertos/as sobre Justicia en materia Ambiental hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Valencia Hernández, Javier Gonzaga. (2013). "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental". JURÍDICAS. No. 1, Vol. 10, pp. 123-146. Manizales: Universidad de Caldas.

William E. Conklin, (2001) "Whither Justice - The Common Problematic of Five Models of Access to Justice," Windsor Yearbook of Access to Justice 19, pp. 297-316.