



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY N° _____ de 2019

“Por medio de la cual se adiciona el artículo 331 de la ley 599 de 2000, a su vez modificado por el artículo 33 de la ley 1453 de 2011”

**El Congreso de Colombia,
DECRETA**

Artículo 1. Adiciónese el artículo 331 de la Ley 599 de 2000, a su vez modificado por el artículo 33 de la ley 1453 de 2011, el cual quedará así:

“El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:

- **La afectación consista en la Tala Ilegal de Bosque Natural**
- *Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas.*
- *Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.*

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO.

Este proyecto de tiene como objeto adicionar el artículo 331 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 33 de la ley 1453 de 2011, estableciendo un aumento de la pena cuando **“la afectación consista en la tala ilegal de bosque natural”**, con el fin de disminuir la deforestación que se ha venido presentando en los últimos años en el país por causa de la siembra de cultivos ilegales, el narcotráfico, el tráfico de madera y otras actividades que inclinan a diferentes grupos económicos a atentar contra el medio ambiente y los bosques naturales.

II. JUSTIFICACIÓN.

La materia más relevante para la presentación de este proyecto de ley corresponde principalmente a la preservación de la cobertura boscosa, y como consecuencia la biodiversidad de la que se encuentra revestido todo el territorio nacional. El ministerio de Medio Ambiente ha indicado que Colombia tiene alrededor de 59.9 millones de hectáreas de bosque natural, equivalentes al 52.2% por ciento de su territorio, lo que lo convierte en el tercer país de Suramérica con mayor vocación forestal.¹

“Debido a la diversidad de climas y relieves colombianos, el país se encuentra dividido en cinco regiones naturales. La Amazonia es la que posee la mayor área de bosques del país con 39.7 millones de hectáreas, dos terceras partes del total nacional. En esta región se encuentran principalmente bosques altos de tipo selvático. Le sigue la Región Andina con el 18% de los bosques naturales del país. Esta región presenta la mayor variedad de tipos de bosque por la variedad de condiciones climáticas que la componen, aunque muchos son bosques fragmentados. Se observan bosques selváticos, bosques de niebla, bosques enanos, entre otros. La Región Pacífico contiene el 8% de los bosques naturales del país y la mitad de su territorio está cubierta por bosques, principalmente selvas. También sobresalen las coberturas relativas a la vegetación de manglar. La Orinoquia se caracteriza por bosques bajos y mixtos, así como vegetación de sabana. Finalmente, la Región Caribe presenta bosques mixtos que son 2,7% del total nacional. La mayor parte de esta región

¹ Importancia de los bosques, Colombia tercer país de la región en cobertura boscosa (www.minambiente.gov.co)

está cubierta por pastos utilizados en actividades ganaderas” (IGAC et al., 2002).²

El fenómeno que genera mayor afectación ambiental en el territorio nacional es la Deforestación. De un lado se pierde de manera progresiva la biodiversidad presente en las diversas Regiones, por otro lado, la matriz energética Colombiana depende casi totalmente de la Energía Hidroeléctrica, generada a partir del Recurso Hídrico que a su vez proviene de la estabilidad ecosistémica de los bosques; este fenómeno podría causar entonces la disponibilidad de recursos energéticos inexorables para actividades industriales y de servicios con las correspondientes consecuencias para el país, pero no menos importante es la expansión de la frontera agropecuaria, y la aparición de cultivos ilícitos en zonas deforestadas que sirve de despensa económica para grupos ilegales y que perpetua el conflicto armado en las zonas más alejadas del país.

Según la FAO por deforestación se entiende:

“La conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra o la reducción de la cubierta de copa, a menos del límite del 10 por ciento.

- 1. La deforestación implica la pérdida permanente de la cubierta de bosque e implica la transformación en otro uso de la tierra. Dicha pérdida puede ser causada y mantenida por inducción humana o perturbación natural.*
- 2. La deforestación incluye áreas de bosque convertidas a la agricultura, pasto, reservas de aguas y áreas urbanas”³.*

Si bien el ordenamiento jurídico ha venido trabajando para la protección de los ecosistemas estratégicos y las áreas especialmente protegidas, la deforestación es una problemática que ha venido aumentando y cada vez más afectando a los Bosques Naturales, debido a que estos no se encuentran incluidos en el amparo de la normatividad vigente.

² Deforestación en Colombia: Retos y perspectivas (Fedesarrollo). Autora: Helena García Romero.

³ Departamento Forestal. Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Términos y definiciones. Roma 2010.

En muchas partes del país los ecosistemas estratégicos y las áreas especialmente protegidas cuentan con bosques naturales en sus espacios, en muchas otras, los bosques naturales no cuentan con los requisitos esenciales para mantener el equilibrio ambiental y ser considerados de estas categorías, por lo que se ve la necesidad de protegerlos y preservarlos.

El IDEAM ha definido Bosque Natural como:

“La tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima de dosel del 30%, una altura mínima de dosel in situ de 5 metros al momento de su identificación y un área mínima de una hectárea. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma y árboles sembrados para la producción agropecuaria”. Las tierras con cobertura distinta a la de bosque natural se denominan como área de no bosque.”⁴

Es por ello que un agravante en materia penal resulta indispensable toda vez que dotaría de argumentos y fuerza institucional a las diferentes instancias de la Rama Judicial, a la Fiscalía General de la Nación, a las Fuerzas del Estado y la ciudadanía que encontraría tipificada una conducta que no se encuentra en el ordenamiento penal colombiano. En el contexto actual tiene toda la aplicación; basándonos en el aumento de la tasa de deforestación anual en Colombia se ha identificado que esta ha venido aumentando, por ejemplo, en el arco noroccidental amazónico entre 2018 y 2019 se vieron afectadas 98.842 hectáreas, representados en 15.431 parches que se divisan desde el aire. Los municipios de Cartagena del Chairá (18.513 ha), La Macarena (17.655 ha) y San José del Guaviare (17.351 ha) fueron los más críticos⁵.

La tala ilegal de bosque natural se ha venido articulando con delitos como el narcotráfico, la siembra de cultivos ilícitos, extracción ilícita de minería y el tráfico de madera lo que incita a grupos ilegales a atentar constantemente contra los recursos naturales. Las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera, infringiendo leyes

⁴ <http://www.siac.gov.co/monitoreosuperficiebosques>

⁵ Periódico El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/hectareas-deforestadas-en-la-amazonia-segun-informe-de-monitoreo-407042> Septiembre 02 de 2019 . “Casi 99.000 hectáreas deforestadas en el noroccidente de la amazonía”.

nacionales (FAO, 2006). La tala y el tráfico ilegal de maderas constituyen un problema creciente que amenaza la subsistencia de varias especies, particularmente de aquellas con un alto valor comercial en los mercados nacionales e internacionales. Por tratarse de una actividad extractiva que implica bajas inversiones, la tala y tráfico ilegal se realizan tanto a gran escala como para satisfacer necesidades básicas y para proporcionar combustible a escala doméstica (Ministerio de Ambiente, 2002).

La tarea de los organismos del estado se ha visto menguada en razón de la ausencia de herramientas de carácter técnico y jurídico que permitan acelerar la toma de decisiones y efectivizar los controles que permanentemente adelanta la fuerza pública, toda vez que la flagrante tala ilegal de bosque en regiones como la Amazonia y la región andina termina en expedientes sancionatorios ambientales cuyo trámite se encuentra a cargo de autoridades ambientales sin recursos financieros ni logísticos pero que además encuentran el cumplimiento de su objeto misional en la imposición de medidas preventivas y sanciones económicas que en la mayoría de los casos no son pagadas al estado.

Otro motivo por el cual se da la tala ilegal de bosque natural es debido a que los grupos ilegales buscan financiamiento para sus actividades delictivas, esta tiene que ver con el delito del narcotráfico y la minería ilegal.

Con respecto al narcotráfico, la Policía Nacional antinarcóticos en sus reportes, indica que actualmente se calcula que cada hectárea necesaria para la siembra de coca requiere la deforestación de 1.4 hectáreas de bosque, lo que significa que se están deforestando más o menos 120 hectáreas diarias de bosque natural en Colombia.

La revista dinero reportó algunas cifras oficiales:

“Solo durante 2017, el país perdió 600.000 hectáreas que se han dedicado a los cultivos ilícitos, lo que corresponde a una tasa de 120 hectáreas por día. Esto causa además la pérdida de entre 96 y 120 especies arbóreas, de las cuales 30% tienen potencial comercial, y que son equivalentes a 150 metros

cúbicos de madera por hectárea; una hectárea de coca requiere de 1,4 hectáreas de bosque, que tarda 250 años en recuperarse por completo”⁶.

La extracción minera ilegal es uno de las actividades más devastadoras para el ecosistema natural, como lo ha reportado el Sistema de Monitoreo Antinarcóticos de la Policía Nacional SIMA a causa de la extracción sin control para 2015 se encontraban 95.000 hectáreas afectadas por este fenómeno, de las cuales en el Choco 40.780 hectáreas, Antioquia 35.581 hectáreas, Bolívar 8.629 hectáreas y Córdoba 5.291 hectáreas, en otros departamentos hay al menos 100.000 hectáreas impactadas por la misma razón⁷.

La amazonia es una de las zonas más preocupantes en donde se viene presentando la tala ilegal de bosque natural, se han localizado más de 200.000 puntos en donde se viene realizando la actividad de extracción ilícita de metales preciosos en áreas no autorizadas⁸.

La deforestación se presenta principalmente en terrenos baldíos que son bienes públicos de interés de la Nación, los cuales se conservan para adjudicar a personas que cumplan con los requisitos establecidos por la ley. Esta problemática ha incrementado en estas zonas del país, debido a la falta de presencia del estado en las largas extensiones de tierra y bosque natural, siendo un foco de delincuencia de las bandas criminales.

Es igualmente importante recuperar la confianza ciudadana en las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, en especial en lo que tiene que ver con el control permanente a las infracciones ambientales y los daños a los recursos naturales; son tan generales y abstractos los tipos que guardan relación con esta materia que se hace en extremo compleja la investigaciones de acciones de este tipo con la consecuencia de resultados deficientes en materia penal que indican que desde la creación del Grupo de Fiscalías contra los delitos ambientales se investigan alrededor de 2000 casos anuales, cifra que dista

⁶ <https://www.dinero.com/edicion-impres/la-grafica/articulo/cuantas-hectareas-ha-deforestado-el-narcotrafico-en-colombia/261434> edición impresa. Agosto 30 de 2018.

⁷ <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16460299>

⁸ <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/mineria-ilegal-estudio-revela-la-peor-devastacion-en-la-historia-de-la-amazonia/42659>

ostensiblemente de las conductas que efectivamente se llevan a cabo y que pueden afectar los recursos naturales.⁹

No menos importante resulta el fortalecimiento de las entidades que pueden ejercer competencias relacionadas con la prevención y ataque frontal a la deforestación en Colombia, que empieza en primera instancia por liberarlas de la ambigüedad que representa el Ordenamiento Jurídico en esta materia, toda vez que, al momento de aplicar alguna disposición sobre esta materia, los tipos penales en blanco dificultan sin lugar a dudas adelantar acciones concretas contra la práctica de la deforestación.

A nivel territorial, los departamentos, a través de sus dependencias y organizaciones, pueden expedir disposiciones especiales relacionadas con el medio ambiente; dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las autoridades ambientales existentes en su territorio; y coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables; entre otras.

Adicionalmente, en Colombia la gestión ambiental está descentralizada y es función de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) y autoridades ambientales urbanas administrar los recursos naturales, incluidas las reservas forestales. A la fecha, existen 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que en la mayoría de los casos su jurisdicción coincide con los límites departamentales. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad en las capacidades y en la gestión de las Corporaciones que dificulta el funcionamiento del sistema de gestión ambiental a nivel territorial.

Desde el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se viene adelantando la consolidación e instrumentos de tipo legal y administrativo con el fin de conjurar el momento crítico por el que atraviesan los bosques colombianos; y dicho momento ha generado la aparición de políticas

⁹ Publicación Criminalidad Policía Nacional 2018

claras a favor de la biodiversidad y la cobertura de bosque natural que como ya se indicó, supera el 50% del territorio nacional.

Así las cosas, se viene formulando un protocolo que incluye 3 ejes como lo ha afirmado el mismo Ministerio de Ambiente: un sistema de monitoreo fortalecido con información que permita priorizar las áreas a intervenir. Los operativos, conformados por Fuerza Aérea, Policía, autoridades ambientales y fiscales, quienes, con actas e informes, judicializarán o sancionarán in situ. Y finalmente las formalidades que permitan adelantar la fase judicial de los procesos.

En la aplicación de este protocolo participaran 3 instancias: un consejo nacional que estará en cabeza del Ministerio de Defensa en articulación con el Ministerio de Ambiente, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación; una comisión de coordinación entre IDEAM, Fiscalía, CTI e inteligencia militar, que cruzará los monitoreos, mapas e imágenes de satélite con los informes fiscales y de inteligencia y una comisión operativa que irá a terreno.¹⁰ La efectivización de estas medidas requiere un escenario judicial dotado de tipos concretos, que conduzcan a la consolidación de procesos penales con resultados, con sanciones más drásticas y verdaderos mecanismos de protección del bosque.

En este orden de ideas se hace indispensable la formulación de un proyecto de ley de estas características, que permita en primera instancia crear mecanismos y herramientas con base en las cuales las autoridades puedan asumir un rol activo en el control de la problemática.

De igual forma, se fortalece la protección de áreas de especial interés eco sistémicos y la consolidación de los bosques como un activo estratégico de la nación.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

- Política Forestal (1996) son: lograr una gestión sostenible de los bosques del país teniendo en cuenta su conservación, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar las condiciones de vida de la población. Sus estrategias se orientan hacia la gestión sostenible de los bosques,

¹⁰ <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-combatira-la-deforestacion-el-gobierno-de-duque/41910>

el control de las actividades forestales ilegales y el aumento de la participación de las partes interesadas en estos bosques.

- Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2000) prevé la incorporación del sector forestal en el desarrollo nacional y la optimización de sus ventajas comparativas con el fin de aumentar la competitividad y promover sus productos maderables y no maderables, derivados de la ordenación sostenible de los bosques naturales, así como de las plantaciones, en los mercados nacionales e internacionales.
- Estrategia Nacional para la Prevención (de la ilegalidad), Monitoreo, Control y Supervisión de los bosques (2010) ha sido desarrollada y promovida con el apoyo de uno de los proyectos financiados por la Comisión Europea (CE), relacionado con el Plan de acción sobre la aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales de la Unión Europea (FLEGT UE, por su sigla en inglés). La estrategia está diseñada para facilitar la vigilancia y el control de las autoridades ambientales en los planos nacional y regional.
- Plan de Acción para la Reforestación Comercial (2011), auspiciado por el MADR, proporciona estímulos fuertes y estratégicos para el desarrollo del sector forestal, a la vez que contribuye a la mitigación del cambio climático. De hecho, inspirado en el éxito de los modelos de Chile y Brasil, Colombia se está centrando en ampliar su área de plantaciones forestales productivas con miras a desarrollar e impulsar su sector forestal. Dado el objetivo de desarrollar 280.000 hectáreas de plantaciones nuevas, se considera este como un plan ambicioso que requiere una inversión de USD 728 millones, los cuales serán aportados por los sectores público y privado.

De los señores Congresistas,

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia