

**IMPACTO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL EN LA OPTIMIZACIÓN DE
LOS RECURSOS NATURALES Y EL AMBIENTE**

DIANA MARCELA CABRERA GARAVITO

Tesis para optar por el grado de
Magíster en Derecho Administrativo

Dra. GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ

Directora Investigación

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO**

Bogotá, Colombia

2014

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1-12
TÍTULO I	
DEL MARCO TEÓRICO	
I. CONTROL FISCAL	13-16
1.1. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL	16-21
1.2. CONCEPTO DE CONTROL FISCAL	21-31
1.2.1. Objeto del Control Fiscal	32-33
1.2.2. Gestión Fiscal	33-38
1.3. MARCO NORMATIVO	36-38
1.4. ENTES DE CONTROL FISCAL	38-39
1.4.1. Contraloría General de la República	39-45
1.4.2. Contralorías Territoriales	45-47
1.4.3. Auditoría General de la República	47-48
1.5. FUNCIONES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	48-53
1.6. SUJETOS DE CONTROL FISCAL	53
1.6.1. Sujetos de Control Fiscal a Nivel Nacional	53-56
1.6.2. Sujetos de Control Fiscal a Nivel Territorial	56
1.7. RESPONSABILIDAD FISCAL COMO ÚLTIMO ESLABÓN DEL CONTROL FISCAL	57-58
1.7.1. Concepto	58-61
1.7.2. Naturaleza Jurídica de la responsabilidad fiscal	61-63
1.7.3. Elementos de la Responsabilidad Fiscal	64-73
1.7.4. Ley 1474 de 2011 Nuevo Estatuto Anticorrupción	73-77
1.8. LIMITACIONES Y PROBLEMAS DEL CONTROL FISCAL	77-78
1.8.1. Problemática	78-83
1.8.2. Posibles soluciones	84-88

1.8.3. Resultados	89-91
CONCLUSIONES CAPITULARES	90-95
II. CONTROL FISCAL AMBIENTAL	96-103
2.1. CONCEPTO DE CONTROL FISCAL AMBIENTAL	103-105
2.1.1. Definición del Control Fiscal Ambiental	106-107
2.1.2. Objeto del control fiscal ambiental	107-110
2.1.3. Facultades constitucionales y legales para el ejercicio del control fiscal ambiental	110-113
2.1.4 Alcance del control fiscal ambiental	113-119
2.2. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	119
2.2.1. Evolución Histórica	119-123
2.2.2. Marco Constitucional	124-125
2.2.3. Marco Regulatorio	126-130
2.2.4. Finalidad de la Legislación Ambiental	130-132
2.2.5. Problemas Regulatorios	132-133
2.2.6. Principios Normativos	133-139
2.3. FUNCIONES DE LOS ORGANOS EJECUTORES DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	139-143
2.4. SUJETOS DESTINATARIOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	143-147
2.5. GESTIÓN FISCAL AMBIENTAL	147-153
2.5.1. Estrategias para la Gestión Ambiental	153-160
2.6. VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES	160-169
2.6.1. Objeto de la Valoración de los Costos Ambientales	169-172
2.6.2. Limitaciones y deficiencias en la aplicación de este principio	172-174
2.7. RESPONSABILIDAD FISCAL AMBIENTAL	174
2.7.1. Responsabilidad Ambiental	174-178
2.7.2. Concepto de Responsabilidad Fiscal Ambiental	178-182
2.7.3. Daño	182-186

2.8. ESFUERZOS INTERNACIONALES REALIZADOS POR COLOMBIA EN CONTROL FISCAL AMBIENTAL	187-189
2.9. PERSPECTIVAS Y RESULTADOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL.....	190
2.9.1. Dificultades en la aplicación del control fiscal ambiental	190-197
2.9.2. Actualidad del control fiscal ambiental	197-198
CONCLUSIONES CAPITULARES	199-202
III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO EFICAZ DE OPTIMIZACION DEL CONTROL FISCAL	203-207
3.1. ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	207-212
3.2. PARTICIPACION CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.....	212-216
3.2.1. Elementos de la Participación Ciudadana en Materia Ambiental	216-219
3.3. MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA	219-221
3.3.1. Veedurías Ciudadanas	221-223
3.3.2. Audiencias Públicas	223-224
3.3.3. Acciones Populares y otros Medios de Participación Ciudadana..	224-226
3.3.4. Consulta Previa	227-228
3.4. INCONVENIENTES QUE HAN CAUSADO REZAGOS EN LA APLICACIÓN DE ESTA FIGURA EN EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	228-230
CONCLUSIONES CAPITULARES	230-232
TÍTULO II	
DE LA APLICACIÓN CONCRETA DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL	233
I. INFORMES SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.....	234-235
1.1 DEFINICIÓN Y CONCEPTO	235-236
1.1.1. Antecedentes	236-237

1.1.2. Objetivo	237-238
1.1.3. Fuentes	238-239
1.1.4. Diferencias con el Informe establecido para el IDEAM	239-241
1.2. ESTRUCTURA DEL INFORME DE LOS RECURSOS NATURALES.....	242-244
1.3. ALCANCE DEL INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES	245-247
1.4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES DESDE EL AÑO 2001 HASTA EL AÑO 2012	
1.4.1. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2001-2002	247-251
1.4.2. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003	251-253
1.4.3. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003-2004	253-255
1.4.4. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2004 – 2005	255-259
1.4.5. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005 – 2006	259-264
1.4.6. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006 – 2007	265-268
1.4.7. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007 – 2008	264-274
1.4.8. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008 – 2009	274-283
1.4.9. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009 – 2010	283-288

1.4.10. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente	
2010 – 2011	288-290
1.4.11 Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente	
2011 – 2012	290-292
CONCLUSIONES CAPITULARES: RESULTADOS Y BENEFICIOS	
PRACTICOS DEL INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS	
NATURALES.....	293-295
II. INFORMES DE AUDITORÍA Y FUNCIONES DE ADVERTENCIA EN	
MATERIA AMBIENTAL REALIZADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL	
DE LA REPÚBLICA.....	296-297
2.1. INFORMES DE AUDITORÍA	297
2.1.1. Informe de Auditoría al Programa de Inversión para el Desarrollo	
Sostenible – IDS, financiado con el crédito otorgado por el Banco Mundial BIRF	
7335-CO y ejecutado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo	
Territorial.....	298-301
2.1.2. Informe De Auditoría Al Instituto De Hidrología, Meteorología Y Estudios	
Ambientales -IDEAM-	301-305
2.1.3 Informe de Auditoría al Ministerio de Ambiente y	
Desarrollo Sostenible	305-310
2.1.4. Informe de Auditoría a la Corporación para el Desarrollo Sostenible en La	
Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA	310-312
2.1.5. Informe de Auditoría PARQUES NACIONALES NATURALES DE	
COLOMBIA	312-315
2.1.6. Informe de Auditoría a la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo	
Sostenible – Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, Autoridad	
Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -	315-320
2.2. FUNCIONES DE ADVERTENCIA	320-321
2.2.1. Función de Advertencia Cerro Matoso	321-323
2.2.2. Función de Advertencia Aguas Residuales Mitú – Vaupés	323-324

2.2.3. Función de Advertencia Degradación de Ecosistemas de Paramos.....	324-326
2.3. INFORMES QUE EN TEMAS ESPECIFICOS HA PROFERIDO LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	326
2.3.1. Informe Especial Seguimiento Resguardos Indígenas y Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014	327
2.3.2. Especial seguimiento en tiempo real a los recursos destinados a la Emergencia ocasionada por la Ola Invernal 2010-2011	328-329
2.3.3. Informe Especial. Minería Ilegal. La Explotación Ilícita de Recursos Minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Rio Dagua) - Chocó (Rio San Juan) Efectos sociales y ambientales	329-334
CONCLUSIONES CAPITULARES	335-337
III. MANEJO Y REGULACIÓN DE LAS AGUAS	338-339
3.1. PRINCIPIOS, POLITICAS Y DIRECTRICES INSTAURADAS PARA LA EFECTIVA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HIDRICOS	340-352
3.2. ACCIONES CONCRETAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE AGUA	352-358
3.3. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL AGUA	358-367
3.4. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MANEJO DE LAS AGUAS	367-368
CONCLUSIONES CAPITULARES	368-369
TABLA SINTESIS	369-372
 CONCLUSIONES GENERALES	 373-381
BIBLIOGRAFIA	382-404

INTRODUCCIÓN

El cuidado y la preservación del ambiente son, desde hace décadas, especialmente desde los años cincuenta y sesenta, temas de especial importancia para la humanidad.

Libros y artículos que comenzaron a quebrar paradigmas, tales como *La primavera silenciosa*, de Rachel Carson (Carson, 1962) y *La tragedia de los espacios colectivos*, de Garrett Hardin (Hardin, 1968), motivaron a los países y a la comunidad mundial a entrar en acción. Una serie de catástrofes aumentó el interés por el ambiente; entre ellas se destacaron las deformidades congénitas en bebés causadas por la talidomida, el derrame de petróleo del Torrey Canyon a lo largo de la pintoresca costa norte de Francia y la declaración de científicos suecos de que la muerte de miles de peces y otros organismos en los lagos de su país era resultado del largo alcance de la contaminación atmosférica en Europa Occidental. (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, *Integración del medio ambiente y el desarrollo, 1972-2002*).

En las décadas posteriores a los cincuenta y los sesenta, hasta la caída del muro de Berlín, la atención sobre el ambiente se centró específicamente en la flora y la fauna y eran más una preocupación “occidental” que global como consecuencia de la Guerra Fría que tenía polarizada a la humanidad en dos bloques muy claramente definidos: oriental y occidental. A mediados de los ochenta surgió el concepto de *desarrollo sostenible*¹ (basado en una actividad

¹ El desarrollo sostenible fue definido por el artículo 3° de la Ley 99 de 1993 que establece: *Del concepto de desarrollo sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, o a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*

económica que se puede mantener sin comprometer recursos para las futuras generaciones).

Además de nuevos descubrimientos, los años ochenta también presenciaron una variada gama de eventos catastróficos que dejaron una marca permanente tanto en el medio ambiente como en la comprensión de su relación con la salud humana. En 1984, el derrame en una planta Union Carbide dejó un saldo de 3 000 muertos y 20 000 heridos en Bhopal, India (Diamond, 1985). En ese mismo año, casi un millón de personas murieron de inanición en Etiopía. En 1986 tuvo lugar el peor accidente nuclear del mundo cuando explotó un reactor en la planta nuclear de Chernóbil en la República de Ucrania. (PNUMA, *Integración del medio ambiente y el desarrollo, 1972-2002*).

Según el mismo PNUMA, los años noventa se caracterizaron por la búsqueda de un mayor entendimiento del concepto y la importancia del desarrollo sostenible, que se complementó con las tendencias cada vez más veloces hacia la globalización, sobre todo en lo referente al comercio y la tecnología.

Pero en la actualidad los temas de protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente se han convertido en una prioridad. Su constante degradación ha llevado a los gobiernos y demás organizaciones a nivel mundial, a establecer políticas y parámetros de conservación y preservación de los recursos naturales.

A través de normatividad se ha pretendido la adopción de mecanismos por parte de todos los países, sobre todo los más contaminantes, con el fin de lograr frenar los principales factores que afectan el ambiente como el calentamiento global, la caza indiscriminada, escasez de alimentos y de agua, etc.

Por ejemplo, EE.UU. brilla entre los países más contaminantes y menos comprometidos. En el 2012 la lucha contra el calentamiento global fue debilitada por las naciones más poderosas del mundo. (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, *Integración del medio ambiente y el desarrollo, 1972-2002*).

Esta preocupación global ha trascendido a nivel nacional haciendo que en Colombia se realicen acciones que deriven en la conservación de los recursos naturales, lo cual se refleja en nuestra Constitución Política que, a través de su articulado, evidencia su interés por la protección del ambiente, desde los diversos niveles y sectores, tanto nacionales como territoriales.

La Constitución Política colombiana vigente desde 1991, acoge la protección al ambiente desde varias perspectivas. Como reconocen acreditados constitucionalistas, la carta del 91 adopta un modelo de desarrollo sostenible que trae como consecuencia la imposición del deber de protección de los recursos naturales en cabeza del Estado y de los particulares y que sirve de justificación para establecer limitaciones al ejercicio de determinados derechos, fundamentalmente los de contenido económico, como los de la propiedad y la iniciativa privada y que en general subordina la actividad pública y privada al cumplimiento de ese propósito.

(<http://ambientalcolombiano.blogspot.com/2011/02/la-proteccion-al-medio-ambiente-en-la.html>).

Teniendo en cuenta que es nuestra norma mayor la que ha demostrado su especial interés ambiental, de ahí se ha desprendido diferente normatividad que pretende precisamente la renovación y reactivación del patrimonio ambiental que beneficie no sólo a la naturaleza misma, sino a todo el entorno que rodea al ser humano.

Igualmente, se han establecido instituciones con este mismo propósito y labor misional, así como entes de control encargados de vigilar y supervisar el cumplimiento de la misma y la adecuada destinación de los recursos públicos asignados a aquellas entidades. – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales de Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, IAVH; Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, UASPEEN. (www.uniambiental.edu.co).

Todo esto fundamentado en nuestra Constitución Política de 1991 que tiene como sujeto, razón y fin la persona, en su dimensión social. Es por ello que se ha considerado que de una única constitución política, surgen una económica, con su tríptico: propiedad, trabajo, empresa; una social, con la legislación de sus relaciones; una ecológica, y, por último, una cultural².

En cuanto a la Constitución ecológica, que constituye nuestro tema de interés, su regulación se encuentra conformada por las siguientes disposiciones:

- De manera general, la protección a la vida, señalada en el Preámbulo como uno de los fines esenciales del Estado.
- La protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación, establecida como una obligación en el artículo 8º.
- La inviolabilidad del derecho a la vida, consagrada en el artículo 11.
- Y los derechos fundamentales de los niños, establecidos en el artículo 44.

Específicamente en lo relacionado con el ambiente se encuentra regulación referente a la atención de la salud y del saneamiento ambiental, mencionada en el artículo 49; la función ecológica de la propiedad establecida en el artículo 58; los créditos agropecuarios por calamidad ambiental, regulados en el artículo 66; la educación para la protección del ambiente, consagrada en el artículo 67; la regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios, en el artículo 78; derecho a un ambiente sano y la participación en las decisiones ambientales, consagrado en el artículo 79.

En cuanto a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, se encuentra el artículo 80; el artículo 81 regula la prohibición de las armas químicas, biológicas y nucleares; el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país, se consagra en el artículo 82; el estado de

² Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. Sección Cuarta. Magistrado ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico, es regulado en el artículo 215; la internacionalización de las relaciones ecológicas, es referida en el artículo 226.

Por su parte en lo que se refiere a las funciones ambientales de los entes de control y otras autoridades, se encuentra la fiscalización de los recursos naturales y del ambiente como atribución del Contralor General de la República, en el artículo 268, numeral 7; la función del Procurador de defender el ambiente, en el artículo 277 numeral 4; la asignación del Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente, según el artículo 282, numeral 5; programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente, establecidos en el artículo 289; la función de las Asambleas Departamentales de expedir disposiciones relacionadas con el ambiente, señalada en el artículo 300, numeral 2; la gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas, dispuesta en el artículo 302; el control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales, mencionado en el artículo 310; la asignación a los Concejos Municipales de la función de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, consagrado en el artículo 313, numeral 9; el porcentaje de los tributos municipales que se destinará a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, señalado en el artículo 317; establecimiento como función de los concejos de los territorios indígenas de velar por la preservación de los recursos naturales, según el artículo 330, numeral 5; la Corporación del Río Grande de la Magdalena y sus obligaciones para la preservación del ambiente, contenidas en el artículo 331; el dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, consagrado en el artículo 332.

Otras protecciones establecidas constitucionalmente son: las limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente, establecidas en el artículo 333; la intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano, regulada en el artículo 334; la política ambiental como una exigencia dentro del plan nacional de desarrollo, según el artículo 339; la representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación, establecidos en el artículo 340; y finalmente, la determinación que la solución de las necesidades de saneamiento ambiental y de agua potable es una finalidad del Estado, según en el artículo 366³.

Estas disposiciones son las que han hecho denominar a la Carta del 91 como la constitución ecológica y se ven complementadas con las regulaciones sobre la materia y los pactos internacionales ratificados por Colombia, que en atención al artículo 93 constitucional, coadyuvan en la preservación, conservación y mantenimiento de los recursos naturales y del ambiente.

Como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia No. T-411/92:

La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente. El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia. Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto

³ Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. Sección Cuarta. Magistrado ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes⁴.

Sobre el proyecto de investigación.

Teniendo en cuenta lo anterior, y siguiendo lo señalado por la Corte en la citada jurisprudencia, la Constitución Política tiene una implicación que impone la protección a la vida y al ambiente, de donde se desprenden todos los medios para su salvaguardia, dentro de los que se encuentra el control fiscal como mecanismo para la conservación y protección de los recursos naturales.

Este es el tema que será analizado a través del presente estudio: si, en el ejercicio del control fiscal, los entes encargados han respetado los postulados constitucionales y han hecho de este, una herramienta eficaz que conduzca a la protección de los recursos naturales.

Asumiendo que en nuestro país el control fiscal en materia ambiental es una realidad, ya que se encuentra regulado constitucional y legalmente, y se ha establecido como una de las formas reales y eficientes para la preservación del ambiente en Colombia, es necesario determinar el impacto de este mecanismo en la conservación ambiental.

En ese orden de ideas, el problema jurídico planteado en el presente estudio es si el control fiscal en materia ambiental está conduciendo a una preservación

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. Op.cit.

del ambiente en Colombia o si, por el contrario, una vez hecha la revisión, la realidad observada determinaría la escasa participación de este mecanismo de protección en la preservación de los recursos naturales y del ambiente.

La presente investigación busca determinar a través del análisis y una evaluación crítica, el papel que ha cumplido el control fiscal y sus órganos ejecutores en la gestión ambiental en el país, y si a través de sus objetivos y tareas asignada por la Carta Política, se ha logrado avanzar en la preservación del ambiente. Lo anterior, teniendo en cuenta, que es relevante un análisis teórico y empírico que permita determinar el grado de aplicación de las normas constitucionales y legales imperantes en esta materia, y con ello el impacto del control fiscal.

Este problema jurídico se plantea dada la importancia que la protección y salvaguardia del ambiente que rodea e involucra al ser humano tienen en el futuro de la humanidad y de las generaciones venideras, a las que asiste el mismo derecho de explotar de manera responsable y controlada los recursos naturales que ofrece el entorno en el cual se desenvolverán. Protección y salvaguardia que han venido formando conciencia a nivel mundial y que constituyen un asunto vital en el desarrollo social e individual del ser humano.

Igualmente, porque es necesario observar y analizar el cumplimiento y la aplicación de la función ambiental que constitucionalmente se ha otorgado al control fiscal como vigilante del patrimonio público.

Con todo, los objetivos de la presente investigación son:

- Estudiar el marco constitucional y normativo que rige el control fiscal ambiental, a través de un método deductivo mediante el cual se establezca su regulación general y de allí derivar la específica, para determinar los alcances de esta función constitucional.

- Establecer los mecanismos con que cuenta el control fiscal para contribuir a la protección de los recursos naturales y del ambiente.
- Determinar el desarrollo actual de la aplicación concreta del control fiscal en materia ambiental.
- Describir la problemática y las vías de solución planteadas al respecto por la doctrina.
- Identificar las falencias del control fiscal ambiental y el impacto de las mismas en la conservación de los recursos naturales.
- Formular desde la perspectiva estudiada, soluciones y sugerencias a los problemas encontrados de acuerdo con las conclusiones tomadas.

Con el objeto de resolver el problema jurídico establecido, este estudio se basará en una metodología deductiva que, a través de parámetros generales, lleve al estudio específico del tema y con ello a las conclusiones que solucionen el planteamiento realizado.

Para elaborar la revisión se tendrán en cuenta los textos de doctrinantes expertos en el tema, los estudios realizados por las entidades encargadas de realizar el control fiscal y por algunos sujetos de control, y la jurisprudencia imperante en el tema.

En este sentido, se efectuará la recolección y el análisis de datos cualitativos extractados de los hallazgos fiscales, funciones de advertencia y estudios sectoriales realizados por la Contraloría General de la República, de acuerdo a su función misional y a los sujetos de control previamente establecidos en materia ambiental. Lo cual proporcionará a la presente investigación información empírica que permita el contraste con la teórica y así llegar a la resolución del problema jurídico aquí planteado.

De acuerdo con lo anterior, y en aras de determinar lo mencionado, se sugiere la siguiente conjetura o proposición: El control fiscal ha alcanzado los fines para los cuales fue instituido constitucionalmente en Colombia.

De esta forma, con la confrontación de los datos recolectados en la presente investigación, es posible establecer su cumplimiento y de esta manera plantear resultados y conclusiones que lleven a la solución del problema jurídico identificado.

Con este fin, el estudio se dividirá en dos grandes partes identificadas mediante Títulos: una teórica – del control fiscal, del control fiscal ambiental, y de la participación ciudadana -, y una práctica – análisis de los informes, demás documentos de la Contraloría General de la República y concreción en el agua-

Cada Título se subdividirá en capítulos que de premisas generales a específicas nos llevarán a desarrollar el problema jurídico planteado.

El Primer Título, Del Marco Teórico está dividido en tres capítulos. El primero de ellos, El control fiscal, nos dará una definición general con el fin de encuadrar el análisis ambiental dentro de la misma, teniendo un contexto conceptual dentro del cual circunscribir el desarrollo y los resultados en materia ambiental de esta atribución constitucional.

El segundo capítulo, El control fiscal ambiental, se ocupará del análisis concreto del control fiscal ambiental, con el fin de determinar con base en él y en las conclusiones del capítulo anterior, su realidad y sus perspectivas.

El tercer capítulo, abordará el tema de la participación ciudadana como optimizadora del control fiscal ambiental, su función y sus aplicaciones. Este estudio llevará a establecer su pertinencia y conducencia para resolver las falencias que pueda llegar a tener el control fiscal en los aspectos ambientales.

En un Segundo Título, De la aplicación concreta del control fiscal ambiental, se analizará el ejercicio práctico de esta figura a través del estudio de dos medios esenciales utilizados por los organismos de control fiscal: los informes proferidos y las auditorías realizadas en ejercicio de su función misional.

En el primer capítulo de este título, se realizará un examen de los informes sobre el estado de los recursos naturales que han sido realizados por la Contraloría General de la República, con el fin de establecer, en materia de resultados, la gestión fiscal ambiental antes mencionada.

En el segundo capítulo, se estudiará una breve selección de los informes de auditoría realizados por la Contraloría General de la República en vigencias recientes, para con ello establecer el aporte que realiza este órgano de control a la solución de los problemas ambientales.

Por último, el tercer capítulo de este título, Manejo y Regulación de las Aguas, analizará concretamente un recurso natural: el agua. Con ello se quiere establecer, a partir del estudio específico de los temas hídricos, el impacto que tiene el control fiscal en el medio ambiente, delimitado al agua, recurso de enorme importancia para la vida humana y que exige inmediata protección, vigilancia y supervisión.

Todo lo anterior, con el objeto de determinar el papel que está cumpliendo en la actualidad el control fiscal en relación con su obligación constitucional de contribuir a la protección y conservación del ambiente en Colombia, cuál ha sido su aporte, y los verdaderos resultados obtenidos, en atención a que la obligación de las autoridades de propender por la protección de los intereses estatales, dentro de los que se cuenta el ambiente, es constitucionalmente establecida desde el preámbulo y como tal, contiene un compromiso claro y expreso de parte de los organismos de control fiscal de contribuir con la preservación de los recursos naturales.

TÍTULO I
DEL MARCO TEÓRICO
I. CONTROL FISCAL

Como se ha mencionado, la Constitución Política colombiana de 1991 hizo especial énfasis en la protección de los recursos naturales y del ambiente; a través de todo su articulado ha dejado manifiesto su interés en que este trascendente tema no se quede sin regulación y, lo más importante, sin protección.

Desde su promulgación en 1991 se ha denominado a nuestra Carta actual como la *Constitución ecológica*⁵, en la medida en que elevó a norma constitucional la consideración, el cuidado, el manejo y la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, factores que han obligado a que la protección de los recursos naturales en Colombia sea prioritaria debido al creciente deterioro de los mismos.

Vemos, entonces, cómo este no es un tema ajeno, sino que hace parte del quehacer diario de todas y de cada una de las comunidades del país, ya que todos nos vemos afectados de una manera u otra, por lo que es necesaria la intervención inmediata de cada uno de los organismos que conforman el territorio nacional. Una forma de garantizar eficazmente la protección de los recursos naturales y el medio ambiente es a través de la vigilancia y el seguimiento a la gestión ambiental realizada por las entidades públicas, tanto del orden nacional como del territorial.

La Carta Máxima, en su artículo 267, señala que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la

⁵ La concepción de constitución ecológica ha sido ampliamente desarrollada por la Corte Constitucional. La sentencia No. 411 de 1992 señala que *“La ecología contiene un núcleo esencial, entendiendo por éste aquella parte que le es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos y que le dan vida resulten real y efectivamente tutelados. Se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.”*

gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado.

Esta función pública otorgada a la Contraloría General de la República como ente ejecutor del control fiscal se deriva de los postulados iniciales de la misma Constitución, toda vez que desde el artículo 2º de la Carta, que plantea los fines esenciales del Estado, y que establece la obligación para las autoridades de la república de proteger a los residentes de Colombia en sus derechos y libertades, derechos dentro de los que se encuentra el de un ambiente sano, se extrae la idea de la necesidad de un ente de control con las características que la norma constitucional determina, para llevar a cabo satisfactoriamente los fines establecidos en esta misma disposición.

Se observa, entonces, cómo desde la misma Constitución Política de 1991 se determinan un concepto de control fiscal y los diferentes elementos de la misma: su forma de ejercicio -posterior y selectiva-; las diferentes clases de controles -control financiero, de gestión y de resultados-; los principios que lo fundan -la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales-; el carácter técnico de la Contraloría General de la República -autonomía administrativa y presupuestal-; las formas y requisitos de elección del contralor general de la República, y sus atribuciones, entre otras.

En este orden de ideas, se evaluarán los siguientes postulados con el fin de desarrollar el problema jurídico planteado para la presente investigación:

- El control fiscal fue instaurado constitucionalmente con funciones específicas para la protección del patrimonio público, por lo que implementado tanto por los órganos de control como por los sujetos vigilados, podría llegar a cumplir los fines para los cuales fue establecido y así generar una cultura de protección y debida destinación de los dineros que hacen parte del patrimonio estatal.

- El control fiscal debería conducir a que los recursos destinados para la protección y conservación del ambiente se utilicen apropiadamente y con ello contribuir al mantenimiento, la conservación y la preservación de los recursos naturales en el país.
- La aplicabilidad de la regulación dada al respecto es preponderante para llegar a establecer la efectividad del control fiscal, por lo que tanto del punto de vista regulatorio como de su implementación conduciría a facilitar su ejercicio.
- La determinación del daño en materia de control fiscal debería facilitar el establecimiento de la responsabilidad fiscal que no ofrezca dudas acerca de su conformación.
- Luego de 20 años de promulgada la Constitución Política el Control Fiscal podría haber alcanzado la suficiente identidad como para que los objetivos planteados para su establecimiento hubiesen sido cumplidos.

Conforme a lo pretendido por este estudio: analizar el alcance del control fiscal ambiental en los resultados de protección al ambiente, es necesario estudiar a través de este capítulo el marco teórico del control fiscal para que, a partir de un razonamiento deductivo, podamos llegar a establecer la efectividad del control fiscal ambiental en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos destinados a la protección, conservación y preservación del ambiente en Colombia.

Establecida la importancia del control fiscal en la protección de los recursos naturales y el ambiente, es necesario realizar una evaluación del mismo, su finalidad, los órganos ejecutores y sus funciones, con el objeto de tener claras las generalidades y su realidad actual, y así identificar sus implicaciones en materia ambiental.

1.1. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL

En la medida en que lo planteado en esta tesis de investigación es si el control fiscal ambiental ha tenido un impacto en la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente, a través de una eficaz vigilancia de la gestión fiscal de las entidades encargadas del manejo de los recursos ambientales, es necesario el estudio de la historia del control fiscal en nuestro país, con el objeto de enmarcar el tema para que a partir de lo general se puedan llegar a establecer conclusiones concretas con respecto al problema jurídico planteado en el presente estudio.

La creación de la Contraloría General de la República tuvo lugar durante la presidencia de Pedro Nel Ospina, mediante la Ley 42 expedida el 19 de julio de 1923, ley que establecía normas sobre “organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría” (Contraloría de Colombia). La Contraloría hizo parte de una serie de recomendaciones de una misión de expertos estadounidenses dirigida por el eminente economista Edwin Walter Kemmerer, más conocida como la “misión Kemmerer”.⁶

Sin embargo, no podríamos decir que los antecedentes del control fiscal se remontan sólo a esta época; por el contrario, desde los tiempos de la Colonia ya existía la institución del tribunal de cuentas que perduró incluso una vez consolidada la Conquista, convirtiéndose en una importante institución dentro de la organización administrativa establecida por el Estado español dentro de las colonias americanas⁷.

⁶ Contraloría General de la República. Disponible en internet en: <http://186.116.129.19/web/quest/historia>

⁷ NARANJO GALVES, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia, Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007. Pp. 77-83.

Efectivamente, según lo dicho por el jurista Jairo Gómez Buitrago, es en 1511 cuando se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo; posteriormente, en 1604, surge el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá y para 1807 se crean las oficinas de contabilidad para adoptarse después el sistema francés implantado por Napoleón, basado en una Corte de Cuentas⁸.

En el tema específico de la vigilancia y el control de las finanzas públicas, señala el autor Edwin Espinal Hernández que a la par de sus funciones estrictamente jurisdiccionales como tribunal de apelación, la Real Audiencia de Santo Domingo desempeñó funciones administrativas para el control no sólo de la isla de La Española sino también de las demás islas del Caribe y las posesiones de Tierra Firme que caían dentro de su ámbito competencial⁹.

Posteriormente vino el Tribunal de Cuentas de Santafé de Bogotá donde se fenecen las cuentas de “13 cajas reales”: Santafé, Honda, Mompox, Ocaña, Santa Marta, Riohacha, Portobelo, Panamá, Cartagena, Antioquia, Cartago, Popayán y Los Remedios¹⁰.

⁸ GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Ed. Biblioteca Jurídica DIKE. Bogotá. 2007. P. 111.

⁹ ESPINAL HERNÁNDEZ, Edwin. “La Real Audiencia de Santo Domingo a través de sus cartas a la Corona española.” Ponencia presentada en el panel “Importancia histórica de la Real Audiencia de Santo Domingo”, Consejo del Poder Judicial-Suprema Corte de Justicia, Santo Domingo. 4 de octubre de 2011. Disponible desde internet en http://www.suprema.gov.do/pdf/Datos_Adjuntos_ponencia_edwin_espinal.pdf. Última consulta el 13 de febrero de 2013.

¹⁰ SILVESTRE, Francisco. Descripción del Reino de Santafé de Bogotá. Fundación Editorial Epígrafe. 2006. P. 61. Disponible desde Internet en: <http://books.google.com.co/books?id=9jtyLqt7OjYC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=tribunal+de+cuentas+de+santafe+de+bogota&source=bl&ots=Nbl3rlzOc7&sig=4vhzUFyf97WOXBafBSD9TTl2teA&hl=es&sa=X&ei=RJcbUaHCGtDx0wHI34CADg&ved=0CEIQ6AEwAw#v=onepage&q=tribunal%20de%20cuentas%20de%20santafe%20de%20bogota&f=false>. Última consulta el 13 de febrero de 2013.

Después de estas instituciones, el profesor Buitrago nos explica que con ocasión de la independencia de Colombia, en el año 1819, el sistema de control fiscal fue nuevamente organizado y replanteado, debido al penoso estado de las finanzas públicas, con lo que se creó la Corte de Cuentas. Posteriormente, con la Ley 6 de 1821, se crea la Contaduría General de Hacienda que tiene la facultad de examinar y fenecer las cuentas, así como de ejercer la jurisdicción coactiva. Esta institución fue reemplazada en 1847 por una Corte de Cuentas con funciones fiscales pero dependiente del Ejecutivo. Sin embargo, la Ley 20 de 1850 transforma esta Corte de Cuentas en Oficina General de Cuentas y en 1857, se establece que sus miembros son designados por el Congreso. Posteriormente a la promulgación de la Constitución Nacional de 1886, se restablece la Corte de Cuentas, conformada por 10 magistrados para un periodo de cuatro años¹¹.

Como se mencionó, todo esto sucedió antes que por cuenta del Gobierno de Pedro Nel Ospina, se contratara un grupo de expertos, liderados por Edwin Walter Kemmerer, que tomaría el nombre de misión Kemmerer, cuyo objeto era el estudio de la contingencia económica de nuestro país en la época. Producto de esta misión surgieron ciertas recomendaciones que cambiaron la historia del órgano principal de control fiscal en Colombia.

Entre otras, se cambió la forma como estaba concebido el ente de control fiscal – Departamento de Contabilidad del Estado - y se adoptaron tanto lineamientos del modelo estadounidense, como los de los tribunales de cuenta tradicional. La misión Kemmerer de 1923 constituye el punto de partida del control fiscal tal y como lo conocemos actualmente. Siguiendo sus lineamientos y

¹¹ GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2007. Pp. 111-112.

recomendaciones se promulgó la Ley 42 de 1923 que definió las funciones y los directivos de la Contraloría General de la República.

En 1932 la Contraloría se organiza como una oficina de contabilidad y control fiscal y se establece la obligatoriedad de rendir cuentas ante este organismo, sobre el manejo de los bienes y dineros del Estado¹².

En la exposición de motivos elaborada por la misión Kemmerer para justificar la creación legal de la Contraloría, se entrevé que lo que se pretendía era sustituir y modificar radicalmente la concepción predominantemente judicial de la Corte de Cuentas hasta entonces existente. En este nuevo esquema, se le atribuyeron a la Contraloría las funciones de examinar las operaciones relacionadas con la gestión fiscal de las entidades, prescribir los métodos contables, llevar las cuentas generales de la Nación y examinar, glosar y fenecer las cuentas de todos los funcionarios. A ello se agregó la responsabilidad del registro de la deuda, las estadísticas públicas y otras funciones que convirtieron el control fiscal en una pieza clave de la operación cotidiana de la administración pública¹³.

Luego de estos importantes cambios, vienen reformas constitucionales que cambian sustancialmente la forma en la que se realiza el control fiscal y la institucionalidad del mismo. En 1945 se definen los mecanismos del control fiscal y se determina la forma de elección del contralor general; En 1968 la reforma administrativa establece la presentación ante el Congreso de los candidatos a contralor, por parte del Consejo de Estado; en 1975 la Ley 20 crea los controles, previo, perceptivo y numérico legal; adicionalmente, se crea la

¹² NARANJO GALVES, Rodrigo. Op. cit. Pp. 77-83.

¹³ HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio. “Estos primeros ochenta años de la Contraloría”, en revista *Economía colombiana*. Septiembre-octubre de 2003. Edición 298. Pp. 4-5.

Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, con la función de fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro¹⁴.

A pesar de todos estos cambios que alteraron de alguna manera la forma en que se ejercía el control fiscal, fue con la Constitución Política de 1991, que se cambió sustancialmente el ejercicio del mismo, toda vez que se estableció que este se realizaría en forma posterior y selectiva, cambiando definitivamente el control previo y perceptivo que se venía realizando.

Esto supuso una importante modificación a su ejercicio, teniendo en cuenta que de una manera u otra se limitó el control fiscal a instancias posteriores de proferirse o ejecutarse los actos o hechos administrativos.

Luego de promulgada la Constitución de 1991, han sido expedidas normas que regulan lo constitucionalmente consagrado, principalmente la Ley 42 de 1993 que se ocupa de todos los aspectos relacionados con el control fiscal, tanto en lo que se refiere al control micro y el control macro, como al proceso de responsabilidad fiscal. Igualmente la Ley 610 del 2000, que se ocupa preferentemente del proceso de responsabilidad fiscal, y la Ley 1474 de 2011 que modifica esta norma; disposiciones que se estudiarán más adelante.

El control fiscal ha evolucionado no sólo desde la primera misión Kemmerer sino desde los mismos tiempos de la Colonia. La misión Kemmerer vino en una segunda oportunidad en 1930 cuando planteó la modificación del sistema de elección del contralor general y el periodo del mismo, la creación de la figura del contralor auxiliar, el establecimiento de un régimen de compatibilidades para los funcionarios y empleados de la Contraloría, la prohibición para el Departamento

¹⁴ GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. Op. cit. Pp. 111-112.

de Contraloría de llevar a cabo funciones administrativas, las limitaciones a la posibilidad de presentar recursos contra las decisiones del contralor, etc.¹⁵.

Igualmente se le ha venido entregando cada vez más responsabilidad en lo que se refiere a la vigilancia de la gestión de la administración pública en la realización del gasto público. En los años ochenta fue necesario hacer un alto en el camino debido a que el Estado se venía burocratizando, por lo que se modernizó para que sólo entrara a actuar en aquellos casos en los que el beneficio de la sociedad fuera mayor que los costos dentro de cada una de las políticas estatales¹⁶.

Es así que por la misma evolución de la sociedad y de las formas de organización del Estado, el control fiscal ha venido cambiando y desarrollándose para estar acorde con las nuevas formas de gestión de los recursos públicos.

1.2. CONCEPTO DE CONTROL FISCAL

La Constitución Política, en su artículo 267, nos define el control fiscal como una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

La Ley 42 de 1993 en su artículo 4° reitera esta definición diciendo que “el control fiscal es una función pública, que vigila la gestión fiscal de la administración y de los

¹⁵ NARANJO GALVES, Rodrigo. Op. cit. Pp. 108-112.

¹⁶ DOMINGUEZ GIRALDO, Gerardo, e HIGUITA RIVERA, Lina María. *El nuevo control fiscal*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2001. Pp. 435

particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”.

En efecto, el control fiscal se instituyó precisamente con el objetivo de vigilar, controlar y supervisar el uso racional de los recursos públicos, realizado tanto por la administración como por los particulares.

En esta línea se han venido desarrollando la jurisprudencia y la doctrina en cuanto al concepto de control fiscal, el cual se encuentra concebido desde la misma Constitución Política como mecanismo de vigilancia de la gestión fiscal de la administración en aras de proteger los recursos públicos y velar por el interés general.

Según la Corte Constitucional, el control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos de manera tal que se cumplan los fines esenciales del Estado¹⁷.

Antes de la Constitución Política de 1991, el control fiscal se aplicaba integralmente en las etapas previa y perceptiva, además de posterior, lo cual estaba regulado por el Decreto 925 de 1976, que en su artículo 1º establecía que para el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, la Contraloría General de la República podrá aplicar los sistemas de control en sus etapas integradas de control previo, control preceptivo y control posterior a fin de garantizar al Estado la conservación y adecuado rendimiento de los fondos, valores y bienes nacionales.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-374 del 24 de agosto de 1995. M. P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

El artículo 2º de la disposición mencionada explicaba que el control previo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su fiscalización, consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

Por su parte, el artículo 3º definía el control fiscal perceptivo así:

El control perceptivo que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República en las entidades bajo su control, consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales, y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.

Y, por último, el artículo 4º, establecía el control fiscal posterior de la siguiente manera:

El control posterior que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República, consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajusten a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

De esta manera, el control posterior concurría con los controles previo y perceptivo, que daban facultades a la Contraloría General de la República de analizar anteriormente a su ocurrencia los diferentes actos administrativos y demás actuaciones realizadas por la administración o los particulares. Además de la confrontación de la existencia física de los bienes contra los documentos que los certificaran –control perceptivo–.

Diego Younes nos explica que el control previo estudia y aprueba el gasto con anterioridad a su ejecución y la Contraloría lo ejerce al refrendar los giros que

libran con cargo al presupuesto los respectivos ordenadores. Persigue evitar que la administración efectúe transacciones u operaciones ilegales y con ello comprobar que las operaciones que se van a registrar cumplan con todas las exigencias legales para el caso¹⁸.

Lo anterior implicaba un control a las actuaciones públicas antes que se produjera el daño al patrimonio público, lo que en términos ideales funcionaba, en el sentido en que se prevenía el daño más que corregirlo. Sin embargo, esto degeneró en una “coadministración” de los entes de control, lo que vulneraba la independencia de los vigilados.

En efecto, el hecho que se vigilaran las acciones antes de proferirse, trajo como resultado que los entes de control terminaran de alguna manera autorizando contenido, destino y motivación de las mismas, lo que llevó a que tanto los entes como los sujetos supervisados terminaran ejerciendo la labor constitucional de administración del Estado, saliéndose de la esfera funcional dada por la Constitución a la Contraloría General de la República y los demás entes de control fiscal.

En virtud de aquello, en la nueva norma constitucional -artículo 267- se establece un control fiscal posterior y selectivo que implica la toma de muestras de actuaciones de la administración para, a partir de ellas, realizar un control posterior con el fin de determinar el posible detrimento al patrimonio público.

Estas nuevas formas de ejercer el control fiscal fueron reguladas por la Ley 42 de 1993 en su artículo 5°, así:

“(…) se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por

¹⁸ YOUNES MORENO, Diego. *Derecho del control fiscal*. 6ª ed. ESAP. Bogotá. 2010. Pp. 183-184.

los mismos, por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. (...)."

El establecimiento del control posterior y selectivo obedeció a las necesidades de la época, ya que el control previo no iba en consonancia con el principio de eficiencia consagrado constitucionalmente, se desdibujó el sentido del control fiscal en la medida en que este fue instituido para la protección de la integridad de los recursos públicos, y la "coadministración" en la que resultó el control previo derivó en mayor corrupción debido a la extralimitación en la órbita de sus funciones de los organismos de control fiscal. Con lo anterior se deslegitimizaba su intervención, debido a que las decisiones de los entes fiscalizadores influenciaban las tomadas por la administración, llegándose a un nivel de corrupción tal que la indebida gestión fiscal se daba no sólo por parte de la misma administración sino también de los entes de control.

Esta situación se quiso solucionar con el establecimiento de un control fiscal posterior y selectivo, es decir, solamente después de que actuaba la administración era posible la intervención de los organismos de control y era exclusivamente sobre una selección de los actos proferidos por ella, así fue que quedó definido en la actual Constitución Política y de esta misma forma se ha venido ejerciendo.

En este sentido, la Corte Constitucional explica que con la promulgación de la Carta Política de 1991, la función pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión, en la medida en que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del Estado social de derecho en general, y específicamente dirigida a

la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales¹⁹.

En este orden de ideas, el establecimiento de un control fiscal posterior y selectivo, según Uriel Amaya, se debió a las insuperables limitaciones, derivadas de unos procedimientos numérico-legales (esquema contable, legal y financiero) que producían una información restringida en el contexto de las entidades estatales, convirtiendo a las contralorías en simples entes de revisión técnica (carácter pasivo) y en coadministradores de la gestión fiscal (carácter negativo) y esto supuso un control menos formal²⁰.

Como lo señala la Corte Constitucional, con la nueva postulación de un control posterior y selectivo, las funciones de las contralorías también cambiaron. En la actualidad el control fiscal no debe invadir la órbita de competencias propiamente administrativas, ya que la tarea de estos entes no es la de actuar dentro de procesos internos de la administración cual si fueran parte de ella, sino precisamente la de ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad estatal a partir de su propia independencia, que supone también la del vigilado, sin que les sea permitido participar en las labores que este cumple. De otra forma, este control no podría ejercerse objetivamente, pues en la medida en que los entes controladores resulten involucrados en el proceso administrativo específico objeto de su escrutinio pierden total legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función, con ostensible vulneración del principio de separación funcional y distorsionando el verdadero papel que se le atribuye a quienes ejercen el control fiscal²¹.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 20 de abril de 1995. M. P. FABIO MORÓN DIAZ.

²⁰ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Umbral Ediciones. Bogotá. 1996. Pp. 105-113.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-113 del 24 de febrero de 1999. M. P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

La delimitación del control fiscal a un sistema posterior y selectivo es lo que conceptualiza actualmente la noción del control fiscal, porque sólo de esta forma es que se ejerce, bajo unos principios y unos parámetros determinados constitucional y legalmente.

Según el autor Jairo Gómez Buitrago, este nuevo enfoque del control permite la aplicación de un control de advertencia, con el que el administrador público puede conocer en tiempo real, las inconsistencias detectadas por la Contraloría y, mediante la aplicación de correctivos internos, proceder a subsanarlas. Con la función de advertencia, las entidades podrían ser más eficientes y eficaces, cumpliendo con el fin último del control, que es el mejoramiento de las entidades públicas²².

Lo anterior implica, según Gabriel Misas Arango, que a pesar que las entidades superiores de fiscalización adelantan un control posterior, este no impide que se adelante en tiempo real, mediante el seguimiento sistemático a las operaciones y actividades de la administración, enfoque que es deseable y se ha enfatizado como uno de los aspectos claves para mejorar su calidad. En el caso colombiano tenemos la función de advertencia que sin poseer las desventajas de un control previo, que pueda interpretarse como una mezcla de funciones coadministradoras con fiscalizadoras, permite pronunciamientos oportunos por parte de los entes de control sobre eventuales problemas que puedan generarse en las actuaciones de la administración, sin que se impida a esta tomar en todo caso sus determinaciones²³.

²² GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. Op. cit. Pp. 118-119.

²³ MISAS ARANGO, Gabriel; GONZÁLEZ SALAS, Edgar; PEREZ NAVARRETE, Francisco; ARANGO PARDO, Javier; CHAUX CAMPOS, Harold. *Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción. Experiencias en América Latina*. Ed. Contraloría General de la República, Convenio Andrés Bello. Bogotá. Pp. 150-151.

Este es, entonces, un medio importante para el ejercicio de un control fiscal más inmediato; sin embargo, hay ocasiones en que se queda corto, teniendo en cuenta que muchas veces las entidades no toman oportunamente los correctivos necesarios para hacer cesar el riesgo de detrimento que originó el control de advertencia, quedándose los organismos de control sin nuevos instrumentos para hacer cesar el inminente detrimento.

A pesar que el carácter posterior y selectivo ha sido la nueva forma de contextualizar el control fiscal, estos no han sido los únicos cambios que este ha tenido después de la expedición de la Constitución de 1991. Según se dijo anteriormente, como consecuencia de las disposiciones constitucionales se han expedido diferentes reglamentaciones como la Ley 42 de 1993; la Ley 610 de 2000, que regula todo lo pertinente al proceso de responsabilidad fiscal; y la Ley 1474 de 2011 – (Estatuto Anticorrupción– que introdujo importantes cambios al proceso y al control fiscal realizado por la Contraloría General de la República y los demás entes de control fiscal. Regulaciones que serán analizadas en posterior acápite.

En referencia al control fiscal territorial, cuyas conclusiones, en nuestro caso, podrían llegar a aplicarse al nacional, el estudio realizado por la Universidad del Rosario para la construcción de una contraloría tipo²⁴, concluye que el modelo de control fiscal territorial que pretendió establecer la Constituyente de 1991 tiene las siguientes características principales:

- División y establecimiento de límites en la competencia del ejercicio del control fiscal a nivel nacional y territorial (...).

²⁴ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto; SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; OÑATE ARAÚJO, Rocío; PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto y DINEIGER, Peter. *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2008. Pp. 17-19.

- Superación del sistema tradicional de tridivisión de poderes con la introducción de las funciones autónomas de control ejercidas por órganos independientes (art. 267).
 - Reemplazo del modelo de control fiscal previo de fiscalización por el de auditoría integral, posterior y selectiva, conforme a procedimientos, sistemas y principios reglados (art. 267).
 - Claridad de los principios que orientan la función de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incorporando por tales los de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales (art. 267).
 - Delegación excepcional del control fiscal a particulares, previa autorización del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo, según el nivel de gobierno (art. 267).
 - Igualdad en el periodo del contralor general y del presidente de la República para el ejercicio de sus funciones (...) (art. 267).
 - Fortalecimiento del mecanismo de participación ciudadana como órgano también autónomo de vigilancia de la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados (...)”²⁵.

Estas características planteadas por la Constitución Política, han sido denominadas por Hernán Alonso Maza como principios del control fiscal, que básicamente resumen todos los aspectos importantes del control ya mencionados:

“- El control fiscal se ejerce en forma “posterior y selectiva”.

De esta manera ha quedado proscrito en Colombia el ejercicio de controles previos y perceptivos por parte de la Contraloría. El Constituyente dejó claramente establecida la diferencia entre los contenidos, fines y realidades del control interno como sistema de control intrínseco y administrativo, y los alcances

²⁵ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, et al. Op. cit. Pp. 17-19.

y contenidos del control extrínseco de carácter fiscal, encomendado a las contralorías.

(...)

- El control fiscal consiste en la “vigilancia de la gestión del Estado”.

(...)

- La vigilancia de la gestión fiscal incluye los controles financiero y de gestión y de resultados.

(...)

- El control fiscal se funda en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales

(...)

- La Contraloría es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

(...) a partir de la expedición de la Carta Política de 1991 se le ha asignado al control fiscal una entidad mayor de la que tenía bajo el régimen constitucional anterior. La función pública de control fiscal se proyecta como una actividad especial del Estado consistente en garantizar no sólo que los recursos públicos no se desvíen hacia intereses particulares, sino también y fundamentalmente que sean utilizados con criterios de economía, eficiencia y equidad. (...) En este orden de ideas debe tenerse en cuenta que el carácter técnico de los organismos de control reclama una mayor autonomía e independencia de los demás órganos y ramas del poder público con el fin de evitar indebidas interferencias para el cumplimiento de sus funciones”²⁶.

²⁶ MAZO GIRALDO, Hernán Alonso, *Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia*. Ed. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia. 1997. Pp. 48-54.

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Política para que haya un control fiscal eficiente y efectivo que derive en la real protección de los recursos públicos, es necesario plantear también la relevancia de los ordenadores del gasto, toda vez que es en cabeza de ellos que se encuentra la administración de los recursos públicos.

Una eficaz y eficiente gestión fiscal de la administración no se logra solamente con el control, sino desde la administración misma, identificando puntos de riesgo que determinados desde su misma fuente pueden llegar incluso a erradicar la corrupción desde su origen: el ordenador del gasto, la persona en cuya cabeza se encuentra el ejercicio de la gestión fiscal.

En palabras del jurista Iván Darío Gómez Lee, la ordenación del gasto es un concepto vinculado directamente a la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades a las cuales la ley les confiere capacidad jurídica, por lo que la primera área de acción del ordenador supone disponer las acciones de preparación y sustentación del proyecto de presupuesto, la planeación de este y de cada proyecto específico que lo compone, los estudios de factibilidad, las proyecciones financieras y la previsión de solicitar oportunamente que sean incluidas las partidas necesarias para entender las exigencias técnicas y administrativas que demandará el normal funcionamiento de la respectiva entidad²⁷.

Es así como las labores del ordenador del gasto se concretan en realizar una eficiente y eficaz gestión fiscal, basada en los principios constitucional y

²⁷ GÓMEZ LEE, Iván Darío. *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006. Pp. 321-323.

legalmente consagrados, que lleve a una máxima optimización de los recursos públicos.

1.2.1. Objeto del control fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política hace también un esbozo de la finalidad del control fiscal, consagrando que el mismo está establecido para vigilar la gestión fiscal de la administración o de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Así, el objeto general del control fiscal es la protección del patrimonio público a través de la vigilancia de la gestión fiscal de quienes lo tienen a cargo.

Esta finalidad debe ir de la mano de los principios que deben guiar el control de la gestión fiscal, la eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, principios que se encuentran consagrados en el artículo 267 de la Constitución Política y en la Ley 42 de 1993. Es precisamente del último de ellos de donde se deriva uno de los más importantes fundamentos del control fiscal ambiental: la valoración de los costos ambientales, que se constituye como pieza fundamental tanto de la gestión como del control fiscal y a la cual nos referiremos más adelante.

De esta manera, de acuerdo con el autor Diego Younes, el control fiscal persigue la protección del patrimonio de la Nación y la garantía de la correcta y legal utilización de los recursos públicos, y recae sobre la gestión fiscal de la administración o de los particulares que manejen fondos o bienes nacionales²⁸.

En conclusión, como nos lo menciona Mauricio Bogotá, del establecimiento constitucional de órganos autónomos e independientes dentro de la estructura

²⁸ YOUNES MORENO, Diego. *Régimen del control fiscal y del control interno*. Ed. Legis. 4ª Edición. Colombia. 2000. P. 35.

organizacional del Estado Colombiano, puede inferirse que la intención del Constituyente de 1991 fue configurar entes de una identidad constitucional especial que bien podrían catalogarse como “cuarto poder público”. En aras de que el cumplimiento de las funciones y competencias a ellos atribuidas estuviera garantizada con su autonomía e independencia, de lo que puede deducirse que la perspectiva de acción de las contralorías sobre el patrimonio público, además de orientarse hacia la protección del mismo, debe procurar su adecuada utilización facilitando la realización de los fines sociales del Estado, sin límites distintos a aquellos impuestos por el propio ordenamiento jurídico²⁹.

Se tiene entonces que la finalidad del control fiscal está íntimamente ligada a los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política; así, se constituye como uno de los principales elementos para su consecución, y con ello para la satisfacción del interés general, representado en este caso, en un óptimo manejo de los recursos públicos.

1.2.2. Gestión fiscal

Teniendo claro que el control fiscal supone la vigilancia de la gestión de la administración, es necesario detenernos en este concepto con el fin de establecer sobre qué recae la supervisión de los entes de control en el momento de examinar la destinación de los recursos públicos.

Si bien la gestión fiscal no fue definida constitucionalmente, legalmente sí; y ha sido ampliamente conceptualizada tanto por la jurisprudencia como por la doctrina.

²⁹ BOGOTÁ MUÑOZ, Mauricio. *Control fiscal, herramienta de gestión*. Editorial Carrera Séptima. Bogotá. P. 31.

La Ley 610 de 2000 es abanderada en la definición de la gestión fiscal, y en su artículo 3º nos trae una noción muy completa que señala:

GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Esta noción de gestión fiscal establecida por la Ley 610 de 2000 es amplia, ya que cubija varios verbos rectores, dentro de los cuales se puede resumir toda la actuación de la administración. De esta manera, en la medida en que el control fiscal se encarga de la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos o particulares que manejen o administren recursos públicos, existe una vasta cantidad de actuaciones sobre las cuales los organismos de control deben ejercer su función constitucional de velar por el adecuado manejo de los recursos públicos.

De esta forma la vigilancia de la gestión de los sujetos de control está dirigida al ejercicio de sus funciones en materia de adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto e inversión y disposición de los recursos públicos. Ampliado también al recaudo, manejo e inversión de sus rentas. Debiendo cumplir también con los fines esenciales del Estado para que se dé una debida gestión fiscal que derive en beneficio para todos los ciudadanos, en caso contrario

configurativa de una posible responsabilidad fiscal por el inadecuado manejo de los recursos y bienes públicos.

La Corte Constitucional ha definido la gestión fiscal en Sentencia C-840 del 2001, de la siguiente forma:

Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. (...) Con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados. (...) Se podría agregar que: el servidor público o el particular -dentro de una dimensión programática- con apoyo en los bienes y fondos estatales puestos a su cuidado pueden alcanzar los objetivos y resultados de la gestión proyectada, al propio tiempo que dichos bienes y fondos despliegan su eficiencia económica manteniendo la integralidad patrimonial que la vida útil y la circulación monetaria les permite³⁰.

Se tiene entonces que el marco de acción del control sobre la gestión fiscal de los servidores públicos o de los particulares que manejen o administren fondos del Estado, no se reduce a ciertas tareas que se les asignan sino a su propia obligación de velar por la integridad de los recursos públicos, en la medida en que son dineros de la Nación y para la Nación.

Así nos lo comprueba la Corte Constitucional cuando señala:

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001. M.P. JAIME ARAÚJO RENTERIA.

La gestión fiscal que cumplen los funcionarios del erario, comprendida en la órbita de la función administrativa, debe desarrollarse con fundamento en el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. La sociedad, a través de los órganos de control fiscal, tiene derecho legítimo a comprobar, en cualquier momento, la conducta de sus agentes. También éstos tienen en su favor el derecho de que la sociedad examine su patrimonio y sus actuaciones y, para el efecto, tienen el deber y la carga de facilitar, promover y exigir el más abierto examen de su conducta y de las operaciones realizadas³¹.

Jairo Gómez Buitrago define unas etapas del control de gestión que es importante traer a colación:

- Formulación de normas. Normas de comportamiento en la entidad, por áreas críticas y de potencial importancia.
- Comprobación periódica, sistemática y objetiva de resultados comparándola con las normas de comportamiento.
- Toma de decisiones inmediatas, si los resultados no satisfacen las metas establecidas.
- Aplicación de medidas tendientes a la corrección de las desviaciones encontradas o para reforzar con métodos y tecnologías recientes³².

Asimismo, Ovidio Claros nos explica el concepto de gestión fiscal como:

(...) Así, en el plano de los recursos estatales se ha configurado el término de gestión fiscal, como la acción rectora de los procesos de selección frente al erario. (...) la gestión fiscal se evidencia en las “diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales” desarrolladas de

³¹ Corte Constitucional. Sentencia N°. C-046 del 10 de febrero de 1994. M. P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

³² GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. Ibíd. P. 98.

acuerdo con las normas prescritas por las diferentes autoridades competentes³³.

En lo que se refiere a la vigilancia de la gestión fiscal, tenemos que esta incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial³⁴. Como se mencionó con anterioridad en los principios del control fiscal ya enumerados.

Por último, se destaca que la definición de control fiscal está íntimamente ligada a la de gestión fiscal, toda vez que de una se desprende la otra, el control fiscal tiene por función constitucional la de velar por una eficaz y eficiente gestión fiscal de la administración y, una gestión fiscal eficaz y eficiente basada en los principios constitucionales de legalidad, transparencia y valoración de los costos ambientales, sólo se logra con la total aquiescencia de los servidores públicos y de los particulares encargados del manejo de los recursos públicos; toda actividad que tenga que ver con la disposición de los mismos se encuentra enmarcada dentro de la gestión fiscal, que igualmente está amparada por el control ejercido por los organismos de control fiscal tanto a nivel nacional como territorial.

De lo anterior se desprende que, en lo que tiene que ver con la gestión de los recursos destinados a la protección del ambiente, el adecuado manejo de los mismos, así como su constante supervisión y vigilancia por parte de los organismos competentes, puede redundar en una contribución de los entes de

³³ CLAROS POLANCO, Ovidio. Control fiscal: un instrumento para el desarrollo. Ecoe Ediciones. Bogotá. 1999. P. 66.

³⁴ GÓMEZ SIERRA, Francisco. *Control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal*. Ed. Leyer. 2ª ed. Bogotá. 2002. P. 7.

control fiscal y de los sujetos vigilados a la preservación de los recursos naturales.

1.3. MARCO NORMATIVO

Tanto a nivel nacional como internacional se ha proferido legislación en busca de optimizar los resultados del control fiscal en su gestión contra la corrupción.

Como se ha reiterado, en Colombia, el estandarte de la regulación del control fiscal viene desde la misma Constitución Política de 1991.

Desde entonces, han venido surgiendo diferentes leyes que han regulado lo constitucionalmente consagrado, más aún con las implicaciones derivadas del cambio de un control previo y perceptivo a un control posterior y selectivo.

Dentro del marco legal en el que se ha venido encuadrando el control fiscal en los últimos 20 años, se encuentra la Ley 42 de 1993, que se constituye como el estatuto más importante y con más cobertura de los que se han expedido, toda vez que desarrolla los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales; describe los sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno; señala los lineamientos para el control micro y macro; y, consagra algunas normas de procedimiento para el proceso de responsabilidad fiscal, la mayoría de las cuales ya se encuentran derogadas por la expedición de la Ley 610 de 2000.

Asimismo en el reciente Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 del 12 de julio de 2011, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

En lo que tiene que ver con el control fiscal, este Estatuto implementó profundos cambios para su ejercicio, principalmente a través del proceso de responsabilidad fiscal, cuyo procedimiento intentó volverse más expedito y con una diversidad más amplia de herramientas para la determinación de la responsabilidad.

En el acápite de responsabilidad fiscal, se examinará lo pertinente a la implementación y aplicación de esta norma, que cambió casi por completo el procedimiento y la forma como se venía sustanciando el proceso.

1.4. ENTES DE CONTROL FISCAL

En su artículo 267 la Constitución Política ubica el ejercicio del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República.

Igualmente, el control fiscal también se encuentra atribuido, según el artículo 272 de la Carta Superior, a las contralorías territoriales en lo que tiene que ver con la vigilancia de la gestión de los departamentos, distritos y municipios; y a la Auditoría General, por disposición del artículo 274 de la Constitución, en lo que se refiere a la vigilancia de la gestión de la Contraloría General de la República y demás contralorías territoriales.

1.4.1. Contraloría General de la República

La Carta Máxima establece a la Contraloría General de la República como el principal órgano de control fiscal en Colombia, lo que se denomina *entidad superior de fiscalización*, que es definida por Genaro Matute como un organismo

del Estado que actúa independientemente y cuya responsabilidad es velar por el uso apropiado de recursos del Estado administrados por las entidades públicas u otras designadas por estas³⁵.

Según el Doctor Rodrigo Naranjo, estas entidades son parte esencial de todo sistema de control fiscal. En general, su organización puede corresponder a uno de los siguientes modelos básicos:

- La Corte de Cuentas, como órgano colegiado ubicado formalmente en la órbita del poder ejecutivo a cuyos miembros se les reconoce el mismo estatus y garantías de independencia de los jueces, cuyo ejemplo paradigmático es la Corte de Cuentas de Francia.
- La Corte de Cuentas, como órgano colegiado ubicado en el poder judicial o como un órgano autónomo de fiscalización; cuyos ejemplos principales serían los tribunales de cuentas alemán y español.
- El contralor general o auditor general, como órgano unipersonal, ubicado formalmente en la órbita del Congreso, como un auxiliar o una extensión del mismo en lo relativo a labor de fiscalización sobre el manejo de fondos públicos. Es el modelo estadounidense ejemplificado por la General Audit Office (GAO) de los Estados Unidos de América y la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG)³⁶.

El artículo 267 de nuestra Constitución Política dispone que en Colombia la entidad superior de fiscalización es la Contraloría General de la República, la cual, según la misma disposición, vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

³⁵ MATUTE MEJÍA, Genaro. “Descentralización y control”. Revista *Sindéresis* N° 13. Auditoría General de la República. Bogotá. Octubre 2010. P. 36.

³⁶ NARANJO GALVES, Rodrigo. Op. cit. P. 42-43

Dentro de los modelos explicados anteriormente por Rodrigo Naranjo, según la organización dada por la Constitución Política, podríamos decir que la Contraloría General de la República se ubicaría en el segundo de ellos, en el sentido de ser un organismo autónomo de fiscalización, con las definiciones institucionales que hacen de él un ente de control independiente no ubicado dentro de ninguna de las ramas del poder público, con funciones y atribuciones definidas con el único objetivo del cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

1.4.1.1 Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República, es la Constitución Política la que la define como un ente de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal y que no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización, es decir que desarrollará las labores pertinentes para sacar adelante su función constitucional. Lo dispuesto blindará a la Contraloría General de la República de un carácter de independencia indispensable al realizar su labor misional.

Sin embargo, la independencia no solamente está dada desde el punto de vista constitucional por la citada autonomía, sino también por la forma en que se encuentra ubicada dentro de la administración pública, toda vez que la Constitución Política no la sitúa dentro de ninguna de las ramas del poder público, sino como un organismo de control autónomo y separado de todas ellas.

En efecto, la Constitución Política no permite que sea un órgano auxiliar de ninguna de las ramas del poder público, sino que por el contrario, se encuentra fuera de la órbita de acción de todas ellas, lo cual es acertado en la medida en que la independencia es el principal carácter que debe tener un órgano de control fiscal para ejercer imparcialmente sus labores misionales.

Como lo señala el profesor Manuel Restrepo Medina, esta división de la administración pública, permite una fragmentación del poder y un encuadramiento de su ejercicio que da los supuestos para la existencia de órganos dentro del Estado diferentes a los que juzgan y legislan, a los cuales se hace necesario dotar de un régimen jurídico propio, para preservar su sometimiento al principio de legalidad, que se erige como fundamento legitimador de la actuación estatal, así es el caso de la Contraloría General de la República.³⁷

Esto genera la autonomía de la Contraloría General de la República que es refrendada por el Decreto 267 de 2000 el cual, en su artículo 1º confirma lo señalado por la Constitución Política, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica del principal órgano de control fiscal.

En lo que se refiere a los objetivos de la entidad superior de fiscalización colombiana, el artículo 3º los regula así:

Son objetivos de la Contraloría General de la República, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la Gestión Pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.

³⁷ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho, en, El derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Maestría en Derecho Administrativo 10 años. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007. P. 37

En el resto del articulado de su Capítulo I, discrimina las formas de autonomía de las que disfruta la Contraloría General de la República; y, específicamente en el artículo 6°, se consagra la autonomía administrativa de la Contraloría General de la República en los siguientes términos: “En ejercicio de su autonomía administrativa le corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en este Decreto”.

Con lo anterior, queda claro que la Contraloría General de la República está cubierta por una autonomía instituida desde la misma Constitución Política que la dota de herramientas para ejercer un control fiscal independiente, presupuesto fundamental de la eficacia y la transparencia en el ejercicio del mismo.

La Corte Constitucional también es diáfana al explicar la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República, más en lo que tiene que ver con su autonomía e independencia:

En suma, el control fiscal es ejercido en los distintos niveles administrativos, a saber, en el sector central y en el descentralizado territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejen fondos o bienes de la Nación. En nuestro sistema constitucional el ejercicio de esta función pública de control obedece a un sistema orgánico y funcional propio, dado que los organismos de control se encuentran dotados de autonomía e independencia, atributos estos que son esenciales al control fiscal ya que sin ellos su ejercicio se hace débil y sobretodo vulnerable; por esto, la Constitución Política diseñó la Contraloría General de la República como una entidad de carácter técnico dotada de autonomía administrativa y presupuestal, sin funciones administrativas diferentes a las inherentes a su propia organización³⁸.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 2 de junio de 1999. M. P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Es claro entonces que es la Contraloría General de la República el máximo órgano de control fiscal del país, que como tal tiene una autonomía presupuestal, que incluye la administrativa y contractual en el manejo de sus propios asuntos, lo cual le brinda toda la independencia para el desarrollo de su labor misional, perfectamente establecida en su misión y objetivos, lo cual se deduce también de su posición dentro de la administración pública, ya que la Constitución Política la delimita como un órgano de control.

Sin embargo, el autor Diego Younes nos trae un análisis de la posición de la misma a través de diferentes teorías que bien la derivan del legislativo, del ejecutivo o de una función especial, definiciones que complementan las de Rodrigo Naranjo, anteriormente relacionadas.

En primer lugar, señala la teoría de la Contraloría como prolongación del Legislativo, que vincula el origen de los entes de control fiscal a la vigilancia que debe ejercer este poder (parlamentos o congresos) sobre los gastos del Ejecutivo; manifiesta que este punto de vista tiene a su favor la circunstancia de que el contralor general es elegido por la Cámara de Representantes y que la vigilancia fiscal es un derecho que ejerce la comunidad a través de sus representantes, los congresistas, que se valen de un órgano especializado para ello.

En segundo lugar, la teoría que sostiene que la Contraloría es parte de la administración por no estar ubicada nítidamente en el legislativo, posición corroborada por Guillermo González Charry, a través de sentencia del 10 de noviembre de 1977.³⁹ Teoría que el autor encuentra inaceptable toda vez que, vigilado por la Contraloría, el poder Ejecutivo no puede conformarse conjuntamente con ella. La autonomía e independencia son atributos esenciales

³⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 10 de noviembre de 1977. M.P. GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY

del control fiscal, sin los cuales su ejercicio es magro y sobretodo vulnerable, como ya se mencionó.

La última de las teorías tiene que ver con que la contraloría es una función especial; en la explicación de esta teoría Younes acude al concepto dado por el tratadista Álvaro Copete Lizarralde⁴⁰, quien sostiene que además de las funciones tradicionales, legislativa, ejecutiva y judicial, en el Estado moderno se ha venido delineando una cuarta función: la función fiscalizadora⁴¹.

De estas teorías se desprende que la Contraloría General de la República es un ente de carácter independiente y autónomo, que necesita de estas dos características para el desarrollo de su función misional, ya que sin las mismas se desconfiguraría completamente la naturaleza dada a este ente de control fiscal por parte de la Constitución Política.

Por lo que, en conclusión, la Contraloría General de la República es un ente de carácter independiente, dotado de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, aplicable tanto en su labor administrativa como misional y que no se encuentra dentro de ninguna de las ramas del poder público.

1.4.2. Contralorías territoriales

Para el control fiscal de las finanzas territoriales, la Constitución Política estableció en el artículo 272, lo siguiente:

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

⁴⁰ COPETE LIZARRALDE, ÁLVARO. *Lecciones de derecho constitucional colombiano*. Editorial Temis. Bogotá, 1960. P. 352.

⁴¹ YOUNES MORENO, Diego. *Derecho del control fiscal*. 6ª ed.. ESAP. Bogotá. 2010. Pp. 98-101.

La de los municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal. (...)."

Al igual que a la Contraloría General de la República, a estas entidades se les garantiza su independencia a través de su autonomía administrativa y presupuestal. Adicionalmente, dentro de su jurisdicción cuentan con las mismas atribuciones que esta tiene a nivel nacional, por lo que son de vital importancia dentro de la vigilancia de la gestión fiscal de los entes territoriales.

Las contralorías territoriales han venido siendo cuestionadas a través de los años, ya que, al momento de realizar el control fiscal, las influencias políticas y económicas interfieren en su independencia; por esto, es necesario dotarlas de mecanismos y herramientas que les permitan realizar su labor de manera transparente, dada la importancia que tienen a nivel territorial para el control de los recursos públicos.

En nuestro país es una constante la interferencia del poder político en el control fiscal, esto es más notorio en las entidades territoriales en donde se facilita más la intervención, en atención a factores geográficos, de espacio y de distancia con el nivel central. Es por esto que en los órganos de control fiscal territoriales es apremiante la implementación de sistemas de control y vigilancia eficientes, que no se dejen contaminar por la presencia de otros sectores públicos y que

permitan a los entes de control desarrollar sus labores misionales de manera independiente, fuera de la influencia de cualquier factor externo.

Más adelante se analizará la problemática de estos entes de control y las soluciones dadas por diferentes sectores de la doctrina para ayudar a su optimización.

Las contralorías territoriales son reguladas por los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley 42 de 1993.

1.4.3. Auditoría General de la República

Por disposición del artículo 274 de la Constitución Política, la vigilancia y el control de la gestión fiscal de las contralorías, incluyendo a la Contraloría General de la República, debe ser realizada por un auditor.

En el caso colombiano la entidad encargada de ejercer control fiscal a las contralorías es la Auditoría General de la República, la cual se encuentra regulada por los artículos 81, 82, 83, 85, 86, 87 y 88 de la Ley 106 de 1993.

Con respecto a la Auditoría General dispone la Corte Constitucional a través de Sentencia 1176 de 2004, lo siguiente:

Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría sólo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, según así lo precisa la propia Constitución. También le corresponde a la Auditoría, la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales; y, de manera excepcional, ejerce vigilancia sobre las cuentas de las contralorías

municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponda a las contralorías departamentales, en los términos que establezca el legislador⁴².

Teniendo en cuenta lo anterior, el máximo órgano de control fiscal es la Contraloría General de la República. Aunque la Auditoría vigile la gestión fiscal de las contralorías, su naturaleza jurídica y su carácter dentro de la administración pública, no superan al del máximo ente de control fiscal instituido así constitucional, legal y jurisprudencialmente.

1.5. FUNCIONES DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 267 de la Constitución Política nos señala que el contralor general de la República es elegido por el Congreso en pleno, en el primer mes de sus sesiones, para un periodo igual al del presidente, de una terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El contralor general de la República, en razón de sus funciones, tiene las atribuciones conferidas en el artículo 268 de nuestro máximo estatuto:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004. M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, la promoción y el retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.

11. Presentar informes al Congreso y al presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley.

Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

Si bien el numeral 7 es el que contiene la obligación más expresa en lo que se refiere al control fiscal ambiental, del resto de las atribuciones mencionadas, se pueden establecer deberes para la Contraloría General de la República en materia de contribución a la protección de los recursos naturales. Y es precisamente esta la intención constitucional, que los entes de control estén dotados de facultades que faciliten su ejercicio misional, y con ello la buena gestión de las finanzas públicas.

El numeral 12 de la disposición mencionada consagra una atribución trascendente para el desarrollo de las labores de la Contraloría General de la República, por cuanto permite el señalamiento por parte del propio ente de los lineamientos que han de determinar el ejercicio del control fiscal a este conferido; el artículo 6° de la Ley 42 de 1993 resalta su importancia al determinar que: “Las disposiciones de la presente ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 de la Constitución Nacional, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades”.

El Decreto 267 de 2000, entre tanto, establece las funciones del contralor general de la República para el cumplimiento de la misión y los objetivos, ya

relacionados en anterior acápite, en ejercicio de las atribuciones dadas a él por la Constitución Política.

Las funciones del contralor general de la República son resumidas por Hernán Mazo de la siguiente manera:

1. Facultad normativa exclusiva.
2. Revisión y fenecimiento de cuentas.
3. Registro de la deuda pública
4. Establecimiento de la responsabilidad fiscal, imposición de multas y ejercicio de la jurisdicción coactiva.
5. Promover investigaciones penales y disciplinarias.
6. Conceptuar sobre calidad y eficiencia del control interno.
7. Provisión de empleos, mediante concurso de méritos, carrera administrativa especial.
8. Informes al presidente y al Congreso. Certificación sobre la situación de las finanzas del Estado.
9. Presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta general del presupuesto y del tesoro. Certificación del balance de Hacienda que presente el contador general. Artículo 10 Ley 42 de 1993⁴³.

⁴³ MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. Op. cit. Pp. 57-69.

En resumen, y así como señala el Consejo de Estado, lo más importante que hay que precisar es que el contralor general de la República tiene control o atribución de fiscalización de los dineros públicos.⁴⁴

De esta manera, las atribuciones y funciones del contralor general de la República se constituyen como herramientas para el ejercicio de la labor misional de este máximo órgano de control. Por lo que no podría argumentarse que para el ejercicio del control fiscal no están establecidos los suficientes mecanismos que aseguren una labor exitosa en este ámbito; por el contrario, tanto la Constitución Política como las diferentes leyes que regulan la materia, han dotado a la entidad de instrumentos para el ejercicio de su atribución constitucional.

Es así como surgen los siguientes interrogantes, ¿en dónde se encuentra la falencia?, ¿por qué hasta el momento el control fiscal no ha encontrado el camino para una lucha eficiente contra la corrupción que actualmente hostiga al país y que contribuye al estancamiento en su desarrollo?

No es en la etapa de regulación en la que se están dando estas falencias, sino en el momento de la aplicación de la misma, ya sea porque no se están empleando las disposiciones constitucionales y legales, o porque estas se están usando de manera incorrecta. Esta última opción es la más factible ya que en el momento de aplicar las disposiciones, estas se han ido desviando de su finalidad, derivando en la situación que se presenta actualmente: un control fiscal ampliamente cuestionado, contaminado de factores exógenos que dificultan su ejercicio y lo llevan a no estar al alcance de los fines e intereses del Estado, consagrados constitucionalmente.

⁴⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 15 de julio de 1994.

Sin embargo, el panorama no es totalmente desalentador, ya que está demostrado que existen herramientas suficientes, como las atribuciones y funciones antes relacionadas, además de los sistemas y principios del control fiscal vistos anteriormente. Entonces, no es difícil volver a recobrar la confianza de la comunidad. Esto se logrará luchando contra la corrupción con los instrumentos descritos y con la participación ciudadana, que se constituye en un factor determinante que llevaría al control fiscal a contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado.

1.6. SUJETOS DE CONTROL FISCAL

1.6.1. Sujetos de control fiscal a nivel nacional

El artículo 2º de la Ley 42 de 1993 define los sujetos de control a nivel nacional de la siguiente manera:

Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los órganos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de estos y el Banco de la República.

De la misma manera, el artículo 4º del Decreto 267 de 2000, hace una enumeración de los sujetos de control de la Contraloría General de la República, así:

- i. Los órganos que integran las ramas Legislativa y Judicial del Poder Público;
- ii. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;
- iii. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;

- iv. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;
- v. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;
- vi. Las universidades estatales autónomas que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;
- vii. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;
- viii. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;
- ix. Las entidades u organismos que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la ley 489 de 1998;
- x. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;
- xi. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;
- xii. Los particulares que cumplan funciones respecto de los bienes públicos, que obtengan, administren o manejen bienes o recursos de la Nación.

De estos sujetos enumerados algunos han causado controversia de una manera u otra, dado que algunos sectores indican que al no hacer parte de la “administración pública” no podrían ser sujetos de control fiscal; por ejemplo, en lo que se refiere a los particulares o a los organismos de régimen especial, entre otros.

Sin embargo, esta controversia ya ha sido dirimida por la jurisprudencia, al señalar que cuando los particulares y otras entidades con régimen especial tengan a su cargo el manejo de los recursos públicos deben procurar, así como cualquier servidor público, por la eficiente gestión fiscal de los mismos.

En una primera definición jurisprudencial de los sujetos de control, la Sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional, indicó:

(...) escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, a tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado⁴⁵.

Asimismo, la Sentencia C-1176 de 2004 de la misma Corporación señala:

En cuanto a los sujetos sobre los cuales se ejerce la vigilancia fiscal, cabe mencionar, que independiente de la naturaleza pública o privada, o de sus funciones, o de su régimen ordinario o especial, los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, quedan sujetos al control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, por supuesto circunscrito a la gestión fiscal realizada, por lo que es claro, que el artículo 267 de la Constitución, al disponer que la Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, sin excepción alguna, consagra, una clausula general de competencia para esta entidad, a la cual se le encomendó, de manera exclusiva y excluyente, la función pública de control fiscal⁴⁶.

Más recientemente, la Corte Constitucional ha reiterado esta concepción a través de la Sentencia C-529 de 2006, que explica:

El control fiscal, en cuanto instrumento adecuado para garantizar la correspondencia entre gasto público y cumplimiento de los fines legítimos del Estado, tiene un reconocimiento constitucional de amplio espectro. En este sentido, es la utilización de los recursos públicos la premisa que justifica, por sí sola, la obligatoriedad de la vigilancia estatal. Por lo tanto, aspectos tales como la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate, sus objetivos o la índole de sus actividades, carecen de un alcance

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001. M. P. JAIME ARAÚJO RENTERIA.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004. M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

tal que pueda cuestionar el ejercicio de la función pública de control fiscal. Adicionalmente, debe advertirse que el cumplimiento del principio de eficiencia del control fiscal lleva a concluir que toda medida legislativa que a partir de restricciones injustificadas e irrazonables, impida el ejercicio integral de la vigilancia estatal de los recursos, esto es, los controles financiero, legal y de resultados, es contraria a los postulados constitucionales. En efecto, los argumentos precedentes demuestran que las disposiciones de la Carta Política que regulan el control fiscal pretenden asegurar el nivel más amplio de vigilancia del uso de los fondos y bienes de la Nación. Esta concepción, además, es consecuente con un modelo de Estado constitucional que, como sucede en el caso colombiano, está interesado en la protección del interés general y el cumplimiento cierto de los deberes del aparato estatal⁴⁷.

De esta forma, los sujetos de control fiscal se encuentran definidos y cobijados bajo un solo supuesto: la gestión y el manejo de los recursos públicos. Situación en la cual se pone en juego el interés general, independientemente de quien ejerce su administración; este hecho hace al ente o particular automáticamente un sujeto del control fiscal.

1.6.2. Sujetos de control fiscal a nivel territorial

En lo referente a los sujetos de control fiscal a nivel territorial, el artículo 3º de la Ley 42 de 1993, señala que: “Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el artículo anterior. (...)”.

Teniendo en cuenta la similitud de las disposiciones y las consideraciones al respecto, lo determinado por la Corte Constitucional es aplicable también a los sujetos de control fiscal a nivel territorial.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-529 del 12 de julio de 2006. M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

1.7. RESPONSABILIDAD FISCAL COMO ÚLTIMO ESLABÓN DEL CONTROL FISCAL

Bajo el concepto del control fiscal como encargado de vigilar la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, la responsabilidad fiscal se constituye en el último eslabón de la “cadena”.

Esto en la medida en que una vez realizada la vigilancia de la gestión fiscal, corresponde constitucionalmente a los entes de control aplicar los correctivos necesarios, y uno de los pasos para ello es el proceso de responsabilidad fiscal⁴⁸.

En este sentido, para nuestro esquema constitucional vigilar el manejo del patrimonio público implica la posibilidad de determinar la responsabilidad del vigilado y hacerla efectiva. La responsabilidad fiscal es así un momento coactivo necesario de la vigilancia o control fiscal⁴⁹.

Dado que nuestra Constitución Política es garante de los derechos de cada uno de los ciudadanos, el artículo 29 establece el debido proceso que debe seguirse en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos. En este sentido, para el establecimiento de la responsabilidad fiscal debe haber un proceso previo, en el cual se garanticen cada uno de los medios de defensa a los implicados.

⁴⁸ Como se anotó anteriormente otro de los correctivos de una presunta indebida gestión fiscal es el control o función de advertencia cuyo concepto ya se estudió en anterior acápite.

⁴⁹ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; NARANJO GALVES, Rodrigo; ROZO ACUÑA, Eduardo y RINCÓN CARDENAS, Erick. *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2004. P. 99.

Es importante el análisis de la responsabilidad fiscal porque a través de esta se concreta el control fiscal. Con su determinación se definen las responsabilidades de los encargados del manejo de los recursos públicos cuando convergen el daño, la culpa grave o el dolo y el nexo causal, como se explicará más adelante.

Así lo confirma Uriel Amaya cuando nos dice que:

La responsabilidad fiscal alcanza un carácter de complementariedad en relación con el control fiscal, pues se entiende que, si en el ejercicio de los sistemas de control (de legalidad, financiero, de gestión, de resultados, físico y de rendición de cuentas) se establecen situaciones administrativas que evidencian un deterioro al patrimonio público, debe la Contraloría, de manera oportuna, activar la correspondiente indagación preliminar, o el proceso mismo, en contra de los agentes fiscales comprometidos, con el fin de producir el restablecimiento económico de los fondos o bienes del Estado, lesionados con aquellas conductas dañinas⁵⁰.

En este orden de ideas, el estudio de este tema resulta trascendental para la resolución de nuestro problema jurídico, en la medida en que del tema general de la responsabilidad fiscal se generará el específico en materia ambiental y así, como última instancia administrativa del control fiscal, se podrá llegar a establecer su contribución a la protección de la naturaleza en nuestro país.

1.7.1. Concepto

La responsabilidad fiscal puede ser definida como aquella acción de la que goza la Contraloría General de la República y los demás entes de control fiscal, para llevar a cabo la recuperación de los dineros públicos de manos de quienes contribuyeron a su pérdida.

⁵⁰ AMAYA OLAYA, Op. cit. P. 101.

En efecto, una vez que se establece el riesgo de detrimento de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea a través de un proceso auditor, de una denuncia o de otro medio eficaz, es la acción de responsabilidad fiscal la que permite poner en marcha el aparato administrativo para que se pueda retribuir al Estado lo patrimonialmente perdido.

Mediante esta acción se pretende determinar la obligación de reparar un daño causado al patrimonio público por la conducta antijurídica de un agente estatal o de un particular, en ejercicio de actos de gestión fiscal⁵¹.

Por esto, con el fin de que los entes de control puedan ejercer la acción de responsabilidad fiscal, siguiendo los lineamientos constitucionales, es necesario que exista un proceso previo que tenga en cuenta las garantías constitucionales: el derecho a la defensa e igualmente la práctica de las pruebas necesarias para llegar a una decisión justa y en derecho.

La Ley 610 de 2000 define en su artículo primero el proceso de responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Los principios orientadores de la acción fiscal se encuentran definidos en el artículo segundo del mismo estatuto y son como se dijo anteriormente el fundamento del proceso de responsabilidad fiscal:

En el ejercicio de la acción de responsabilidad fiscal se garantizará el debido proceso y su trámite se adelantará con sujeción a los principios establecidos en los artículos

⁵¹ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op.cit. P. 85.

29 y 209 de la Constitución Política y a los principios contenidos en el Código Contencioso Administrativo.

De esta forma el proceso de responsabilidad fiscal es al mecanismo con que cuentan los entes de control fiscal para procurar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público derivados de la indebida gestión fiscal de las personas encargadas de su manejo.

El bien jurídico tutelado por la acción de responsabilidad fiscal es el patrimonio público definido como el conjunto integral de bienes y fondos que posean esa cualidad distintiva, y cuyo régimen, tanto para su determinación como para su administración y manejo, se encuentra predeterminado en la Constitución y las leyes de manera especial. En cuanto al concepto de bienes, para los presentes efectos se engloban todos los que componen el dominio público, aunque de manera especial los bienes estatales o fiscales, pues ellos son los que hacen parte corriente de la gestión fiscal estatal para planificar y ejecutar los proyectos de desarrollo que le corresponden a los entes públicos⁵².

En este sentido, se pueden definir los recursos públicos como “las fuentes de los medios financieros del Estado para proveer el sostenimiento de los servicios públicos, y regular los procesos económicos y sociales”⁵³.

Para los propósitos de esta definición de responsabilidad fiscal, es importante citar a Rodrigo Naranjo, quien caracteriza la responsabilidad fiscal dentro del concepto de control fiscal, señalando:

El control fiscal como los demás controles sobre la actividad administrativa, hace parte del tema más general de responsabilización, término castellano equivalente al inglés *accountability*, que envuelve varios elementos, como la obligación de rendir

⁵² Ídem. Pp. 135 y 147.

⁵³ RAMÍREZ CARDONA, *Hacienda pública*, citado por CABALLERO SIERRA y ANZOLA GIL. “Teoría constitucional”. P. 321. Extraído de AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Op. cit.* P. 143.

cuentas, la transparencia y el derecho de los ciudadanos, y de la sociedad en general, de controlar la acción de los gobiernos⁵⁴.

De esta manera, la responsabilidad fiscal es la forma como se hace efectiva la labor de los entes de control fiscal, en la medida en que es a través de ella que se emplean los instrumentos necesarios para llevar a cabo el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público.

1.7.2. Naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal

El artículo 4º de la Ley 610 de 2000 señala que el objeto de la acción de responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Esta podría constituirse como una primera aproximación de la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal teniendo en cuenta el carácter resarcitorio de la misma.

En efecto, la naturaleza jurídica de la acción de responsabilidad fiscal es eminentemente resarcitoria y en tal sentido no puede confundirse con ningún otro tipo de responsabilidad, lo que le brinda independencia frente a la declaratoria de responsabilidad en otros ámbitos.

Es así como lo explica el Consejo de Estado, cuando indica:

Todo ello permite deducir que la responsabilidad fiscal tiene características que la diferencian de los demás tipos de responsabilidad, incluyendo la civil, de donde se

⁵⁴ NARANJO GALVES, Rodrigo. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007. Pp 30-31.

desprendió para adquirir su propia personalidad (...). En nuestro país la responsabilidad fiscal ha adquirido suficiente grado de identidad. Surge cuando el daño al patrimonio del Estado por un agente suyo que actúa en ejercicio de la gestión fiscal de la administración o por particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos y como consecuencia de irregularidades encontradas por los funcionarios de los organismos de control fiscal, quienes tienen competencia para adelantar los respectivos procesos, deducir la consiguiente responsabilidad e imponer las sanciones pertinentes para lo cual cumplen el tipo de gestión pública a que se refiere el artículo 267 de la Carta Política, en donde la responsabilidad fiscal encuentra su específico fundamento. Por tanto, la responsabilidad fiscal no debe ser tratada como una especie de responsabilidad civil, sino más bien como uno de los distintos tipos que emanan del género responsabilidad, cuya fuente directa es, como se dejó expresado, el artículo 6° de la Constitución Política⁵⁵.

Por consiguiente, a la acción de responsabilidad no se le puede atribuir un carácter civil, penal o disciplinario. Su finalidad es exclusivamente resarcitoria y lo único que pretende es reparar al Estado por los daños patrimoniales que se le hayan causado, lo que le da su condición de independiente y autónoma, establecido por la misma legislación que la rige y que la diferencia de otros tipos de responsabilidad.

Con todo, la facultad de fijar responsabilidad fiscal tiene propósito y naturaleza resarcitoria o de mera reparación. En la literatura especializada y en la propia Ley 610 del 2000, la responsabilidad fiscal hace relación únicamente a la determinación de la obligación de reparar o resarcir el patrimonio público afectado por la mala gestión fiscal⁵⁶.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 7 de marzo de 1991. C. P. MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

⁵⁶ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; NARANJO GALVES, Rodrigo; ROZO ACUÑA, Eduardo y RINCÓN CÁRDENAS, Erick. *Responsabilidad fiscal y control del gasto público*. Centro Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2004. Pp. 97-98.

Siendo la responsabilidad solamente uno de los mecanismos del control fiscal, el concluyente, tiene un carácter puramente resarcitorio del que se deriva su naturaleza jurídica plenamente determinada y diferenciada de otro tipo de figuras jurídicas de responsabilidad.

En este sentido cabe citar la Sentencia SU-620 de 1996, que da a la responsabilidad fiscal un carácter estrictamente administrativo y además patrimonial:

(...) la responsabilidad fiscal que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de un servidor público o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente el patrimonio estatal. Dicha responsabilidad es, además, patrimonial, porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (...) ⁵⁷.

Es así como la naturaleza jurídica de la responsabilidad fiscal se concreta en que es de carácter resarcitorio; patrimonial, toda vez que se centra en el daño o deterioro de los recursos públicos; independiente, en la medida en que se da a pesar de que no se encuentre responsabilidad de tipo penal, disciplinario o administrativo; y subjetiva, ya que necesita los factores de culpa grave y dolo para su determinación.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-620 del 13 de noviembre de 1996. M. P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Es claro entonces que la responsabilidad fiscal tiene una naturaleza jurídica propia que la dota de suficiente identidad y que le permite tener independencia y autonomía al momento de configurarse.

1.7.3. Elementos de la responsabilidad fiscal

La Ley 610 de 2000 consagra que para que pueda existir responsabilidad fiscal deben confluir tres elementos consagrados en el artículo 5º: el daño, la culpa grave o el dolo y el nexo de causalidad.

Los sujetos de responsabilidad fiscal, así como los hechos y la cuantía del presunto daño al patrimonio del Estado, deben estar determinados previamente en el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

1.7.3.1 El daño

El daño se encuentra definido en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 de la siguiente forma:

Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Esta definición estipulada por la Ley 610 de 2000 es completa, en el sentido en que prescribe las conductas determinantes del daño y las actividades que

pueden generar tales conductas que representan los fines esenciales del Estado.

Sin embargo, es muy general ya que no se han tipificado conductas específicas que generen responsabilidad fiscal, ni a través de este estatuto ni de la Ley 1474 de 2011, por lo que sólo cuando las acciones investigadas se encuadren dentro de los lineamientos del artículo mencionado, hay lugar a impulsar el aparato administrativo, ya sea a través de una indagación preliminar o de un proceso de responsabilidad fiscal.

El daño al patrimonio del Estado no solamente está configurado por la pérdida de los dineros públicos, también se constituyen como detrimento el menoscabo, la disminución, el perjuicio y el deterioro. Con esto se concluye que, a pesar de que no se tipificaron las conductas, no se quiso dejar por fuera ninguna actividad que pudiese ir en contravía de los intereses del Estado, representados en este caso en la salvaguarda de los recursos públicos.

A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional eliminó otra conducta que estaba consagrada en el artículo relacionado, el “uso indebido”, lo que hizo a través de la Sentencia C-340 de 2007, explicando:

Al incluir la norma demandada el concepto de uso indebido como categoría autónoma representativa de la lesión al patrimonio público, paralela a otras expresiones de daño, como menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro, desnaturaliza el concepto de daño, con implicaciones no sólo desde el punto de vista de la técnica legislativa –lo cual no es objeto del control de constitucionalidad– sino desde la perspectiva de su conformidad con la Constitución, puesto que, ciertamente, como se señala en la demanda, se afecta la posibilidad de desvirtuar la responsabilidad fiscal acreditando la ausencia de daño, con lo cual el juicio fiscal se tornaría en sancionatorio, porque la conducta no tendría efecto reparatorio o resarcitorio sino meramente punitivo, lo cual implicaría, a su vez, atribuir a las contralorías una competencia para investigar conductas indebidas e imponer las correspondientes sanciones, lo cual, como lo ha señalado esta corporación, no puede

hacer el legislador, puesto que no está a su alcance, más allá de la distribución de competencias realizada por la Constitución, atribuir a las contralorías el ejercicio de un control disciplinario que de acuerdo con la Carta corresponde a otros órganos⁵⁸.

En efecto, tanto el menoscabo como la pérdida y el deterioro, implican una disminución patrimonial, que siempre se concretará en una diferencia entre el valor del patrimonio objeto de gestión fiscal antes del hecho ilícito (conducta culposa o dolosa del gestor fiscal) y valor del mismo después de consumado este. No sucede lo mismo con el uso indebido. Esta modalidad de daño se manifiesta en una “pérdida o costo de oportunidad” concepto que llevado a la responsabilidad fiscal implica la posibilidad de extender la reparación a eventos que, en principio, bajo la limitada concepción de disminución patrimonial no serían indemnizables⁵⁹.

Los verbos rectores incluidos en el artículo 6° como configurativos del daño son los que deben aplicarse, pues son los que la Constitución Política reconoce.

La jurisprudencia también se ha encargado de definir el daño como elemento determinante de la responsabilidad. La Corte Suprema de Justicia destaca la importancia del daño dentro de la responsabilidad civil, dando luces claras sobre la trascendencia de este elemento dentro de la responsabilidad fiscal:

Dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé la responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-340 del 9 de mayo de 2007. M. P. RODRIGO ESCOBAR GIL

⁵⁹ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; NARANJO GALVES, Rodrigo; ROZO ACUÑA, Eduardo y RINCÓN CARDENAS, Erick. *Op. cit.* P 114.

empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquél, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria⁶⁰.

Entonces, es incuestionable que el daño debe hacer parte en la determinación de la responsabilidad fiscal, ya que es uno de sus elementos más importantes pues al faltar hace que se descarte de inmediato la existencia de la misma.

Sin embargo, el daño no se perfecciona por sí mismo pues debe gozar de ciertas características sin las cuales no podría llegar a determinarse.

La Corte Constitucional define esas características de la siguiente forma:

Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud⁶¹.

De esta forma, la certeza le da al daño fiscal un carácter de actual, de tal manera que no podría predicarse su existencia hasta tanto este no se haya producido.

Esta es una característica que si bien goza de toda la justificación en la medida en que es riesgoso atribuir responsabilidad fiscal por un daño todavía no consumado, ha limitado de cierta manera su ejercicio, por ejemplo en los casos de los contratos en ejecución. Es importante entonces su regulación, tanto en materia legal como jurisprudencial, para que por cuenta de este requisito no se limite el campo de acción para aplicarla.

Las demás características dadas por la Corte Constitucional como determinantes del daño son apenas lógicas, por cuanto corresponden a parámetros mínimos para una justa fijación del detrimento a los intereses

⁶⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968. M. P. FERNANDO HINESTROSA.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-620 del 13 de noviembre de 1996. M. P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

públicos, tanto desde el punto de vista del Estado como de los presuntos responsables.

Vemos entonces cómo el daño es un elemento esencial dentro de la responsabilidad fiscal, pues es imprescindible su presencia al momento de imputarla, siendo determinante establecer no sólo su existencia, sino también su cualificación y cuantificación.

1.7.3.2. Culpa grave y dolo

El segundo elemento de la responsabilidad fiscal instituido en la Ley 610 de 2000, es la culpa grave y el dolo, los cuales son consecuencia del carácter subjetivo de la responsabilidad fiscal.

Efectivamente, en el marco de una responsabilidad estrictamente subjetiva, debe comprobarse el grado de culpabilidad del agente al momento de ocasionar el daño al patrimonio del Estado, por lo que la Ley 610 del 2000 trae como un elemento, también importante de la responsabilidad fiscal, la culpa grave y el dolo.

En un principio el grado de culpabilidad para determinar la responsabilidad fiscal era leve, pero la Sentencia C-619 de 2002 determinó que para imputar responsabilidad era necesario que se configurara la culpa grave:

(...) Eso es así, si se repara en el hecho de que la ley no puede concebir un sistema de responsabilidad, como lo es el fiscal, rompiendo la relación de equilibrio que debe existir con aquellos regímenes de responsabilidad cuyos elementos axiológicos han sido señalados y descritos por el constituyente (...) Y es precisamente en ese punto en donde resalta la contrariedad de las expresiones acusadas con el Texto Superior, toda vez que ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el legislador

desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve. (...) Para la Corte, ese tratamiento vulnera el artículo 13 de la Carta pues configura un régimen de responsabilidad patrimonial en el ámbito fiscal que parte de un fundamento diferente y mucho más gravoso que el previsto por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición⁶².

Desde entonces se viene aplicando en el régimen de responsabilidad fiscal la culpa grave y dolo como únicos elementos subjetivos para el establecimiento e imputación de la misma.

Para la determinación de la culpa grave y el dolo existe un referente importante en la Ley 678 de 2001, que en sus artículos 5° y 6° establece las causales por las que se puede determinar en el marco de la responsabilidad de los agentes del Estado⁶³.

El artículo 5° define el dolo de la siguiente manera:

DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C-619 del 8 de agosto de 2002. M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO y RODRIGO ESCOBAR GIL.

⁶³ Ley 678 del 03 de agosto de 2001, “por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”. Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001. Artículo 5°.

4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

Por su parte, el artículo 6º refiere así a la culpa grave:

“ARTÍCULO 6o. CULPA GRAVE. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.

Asimismo, el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 señala como presunción de la existencia de dolo, que por los mismos hechos haya sido condenado penalmente o sancionado disciplinariamente, por la comisión de un delito o una falta disciplinaria imputados a ese título.

Igualmente, el mismo artículo presume la culpa grave cuando:

- i. Se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;
- ii. Cuando haya habido una omisión injustificada de deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las decisiones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios de mercado;

- iii. Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas;
- iv. Cuando se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos;
- v. Cuando se haya efectuado el reconocimiento de salarios, prestaciones y demás emolumentos y haberes laborales con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública o las relaciones laborales.

Se ve entonces, como si bien existen presunciones de culpabilidad, del análisis de la responsabilidad fiscal no se puede omitir el estudio subjetivo de la conducta de los gestores fiscales, toda vez que esto hace parte fundamental de la obligación de resarcir.

En esta medida, y atendiendo los criterios determinados en la legislación, la responsabilidad fiscal es subjetiva, por lo cual se debe analizar la conducta del ordenador del gasto, con el fin de establecer si dentro de ella concurren los criterios de la culpa grave o el dolo, y si ella tiene relación de causalidad con el daño previamente comprobado.

1.7.3.3. Nexo causal

El tercer elemento de la responsabilidad es el nexo causal, que consiste en la relación que debe existir entre el daño al patrimonio del Estado y la conducta del agente que ejecutó la acción.

Este elemento es una condición *sine qua non* para la existencia de la responsabilidad fiscal; su ausencia desestima la imputación de la misma por lo que se considera también como una causal de exoneración de responsabilidad.

La doctrina concluye que la responsabilidad fiscal ha sido estructurada bajo el esquema clásico de responsabilidad por el hecho propio: daño, culpa y relación de causalidad entre el daño y la culpa grave y el dolo, en el cual la carga de la prueba recae en las contralorías. No existe en este ámbito un conjunto de construcciones doctrinarias y jurisprudenciales –como la responsabilidad por actividades peligrosas del derecho civil, o la del daño especial, propia del derecho público– que trasladen la carga de la prueba o establezcan un régimen de responsabilidad objetiva⁶⁴.

La existencia de este elemento nos confirma que para el establecimiento de la responsabilidad fiscal debe configurarse una responsabilidad subjetiva, en la que es necesario probar por parte del ente acusador tanto la culpa grave o el dolo, según el caso, como el nexo causal que debe existir entre esta y el daño ocasionado al patrimonio del Estado.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República nos explica el carácter de la responsabilidad fiscal y del proceso que lleva a su reconocimiento, de la siguiente forma:

De la existencia de un daño patrimonial al Estado no se genera automáticamente la responsabilidad fiscal, pues como lo predica la Ley 610 de 2000 esta tiene carácter subjetivo, y por ello debe valorarse si el sujeto activo del proceso es apto para afrontar este tipo de reproche fiscal y además si obró con culpa grave o dolo. Si la existencia de un daño patrimonial al Estado trajera de manera consecuente siempre una responsabilidad fiscal, no existiría el proceso para determinarla. (...) Con la existencia del daño se puede iniciar el respectivo proceso de responsabilidad fiscal, pero es en

⁶⁴ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; NARANJO GALVES, Rodrigo; ROZO ACUÑA, Eduardo y RINCÓN CARDENAS, Erick. *Op. cit.* P. 113.

este donde ha de determinarse la existencia de la conducta realizada por el sujeto cualificado y el nexo de causalidad. Uno de los primeros elementos que debe constatar en el proceso de responsabilidad fiscal es la identificación de los servidores públicos o particulares que realizan la gestión fiscal en determinada situación⁶⁵.

En conclusión, la responsabilidad fiscal es de carácter resarcitorio, independiente de las demás, y subjetiva, toda vez que se debe establecer la culpa grave o el dolo del agente, así como su calidad de gestor fiscal. Teniendo como precedente la certeza del daño como elemento esencial para que esta se configure.

1.7.4. Ley 1474 de 2011–Nuevo Estatuto Anticorrupción⁶⁶

Esta Ley fue proferida por el Congreso de la República de Colombia el día 12 de julio de 2011, con el objeto de establecer normas definitivas contra la corrupción para las entidades que se encargan del control y la vigilancia de los recursos públicos, y los sujetos encargados de su gestión y manejo.

Por medio de esta se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; y la efectividad del control de la gestión pública.

En tal virtud, se modificaron varios de los planteamientos que existían respecto al proceso de responsabilidad fiscal, con el ánimo de hacerlo más expedito y, si se quiere, más efectivo en la consecución de los fines del control fiscal.

⁶⁵ Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República. Concepto No. 80112-EE61371 del 03 de septiembre de 2010.

⁶⁶ Ley 1474 de 12 de julio de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

En esa medida, desde el artículo 97 de la mencionada ley, se abrió la posibilidad de adelantar el proceso de responsabilidad fiscal mediante un trámite verbal, cuando del análisis del proceso auditor, de una denuncia o de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación.

Los elementos para proferir el auto de apertura, según el trámite ordinario, son los siguientes:

Artículo 40, Ley 610 de 2000: Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.

En lo concerniente a la imputación en el trámite ordinario, la Ley 610 consagra que para que esta se configure se deben dar los siguientes presupuestos:

Artículo 48. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados.

El auto de imputación deberá contener:

1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.
2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.
3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.

De esta forma, para que se den los presupuestos de un procedimiento verbal, se deben tener claros los elementos determinantes de la responsabilidad del implicado, establecidos en Ley 610 de 2000, artículo 48.

Se puede observar, entonces, que la Ley 1474 de 2011 pretende darle mayor celeridad al proceso de responsabilidad fiscal y convertirlo en una herramienta más eficaz para la recuperación de los dineros del Estado.

La Ley 1474 de 2011 establece el procedimiento verbal alternativo al escrito determinado por la Ley 610 de 2000, señalando que para que este se dé, debe encontrarse objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y debe existir prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal –artículo 98, Ley 1474 de 2011–, caso en el cual se proferirá auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal. Lo cual constituye una de las principales novedades del Estatuto Anticorrupción, toda vez que en la Ley 610 de 2000 se contempla la apertura y la imputación en dos providencias separadas –artículos 40 y 48 de la Ley 610/00– e indican dos momentos procesales diferentes.

En el mismo artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, se establece el procedimiento verbal a tramitarse en el caso en que se den los presupuestos ya mencionados, consagrando un procedimiento sumario, consistente en dos (2) audiencias públicas, una de descargos y una de decisión, que se podrán prorrogar a consideración de quien presida las mismas.

La audiencia de descargos se encuentra regulada en el artículo 99 del mencionado estatuto y está consagrada para que los sujetos procesales puedan intervenir con todas las garantías, además que se realicen las actuaciones taxativamente numeradas en esta disposición. El trámite de esta audiencia de descargos, así como el de la de decisión se encuentran regulados en los artículos 100 y 101, respectivamente, de la Ley 1474.

Otras de las modificaciones establecidas por el Estatuto Anticorrupción, en lo que se refiere al proceso de responsabilidad fiscal son:

- Recursos: Se regula concretamente todo lo relacionado con los recursos estableciéndose los casos de procedencia para cada uno de ellos –reposición y apelación–, artículo 102.
- Medidas cautelares: Se consagra que en el mismo auto de apertura e imputación, se ordene la investigación de bienes de las personas implicadas o se decreten en el mismo auto las medidas cautelares cuando los bienes hubieren sido identificados en el proceso auditor. Artículo 103.
- Notificaciones: Se regulan con más claridad, estableciéndose el método de aquellas que se deben realizar durante el procedimiento verbal ya sea en forma personal, por aviso, por estados y por conducta concluyente. Artículo 104.

También se establece la notificación personal para el procedimiento escrito establecido por la Ley 610, solamente en los casos del auto de apertura, el de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia.

La anterior disposición es pertinente, toda vez que las notificaciones son un trámite que desde hace años necesitaba regulación, dado que no existía claridad con respecto a la procedencia de cada una de las formas de notificación, lo que generaba nulidades por vulneración al debido proceso.

- Plazos: Se establecen plazos preclusivos para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. El término para practicar pruebas en el procedimiento escrito no podrá exceder de dos (2) años y en el procedimiento oral, de un (1) año. Artículo 107.
- Instancias: Tanto para el procedimiento establecido en la Ley 610 como en el trámite verbal, los procesos serán de única instancia cuando la cuantía sea igual

o inferior a la menor cuantía para contratación de la entidad afectada. Artículo 110.

- “Principio de oportunidad”: Esta regulación debe ser desarrollada, teniendo en cuenta que no es clara su aplicación fuera del ámbito penal y más en el proceso de responsabilidad fiscal.

Así como estas, hay varias modificaciones no sólo concernientes al procedimiento verbal, sino también al escrito establecido en la Ley 610 de 2000.

Por lo anterior, es necesario que la implementación de esta ley se realice con el más estricto cuidado, ya que existen aspectos confusos que requieren de capacitación a los funcionarios que la apliquen, además de un desarrollo más claro en lo que se refiere a las disposiciones que cambian totalmente la forma de tramitar el proceso de responsabilidad fiscal.

Con el fin de que esta ley cumpla los propósitos de agilizar y efectivizar el proceso de responsabilidad fiscal, es necesario que se dejen claros los cambios que deben operar en cada uno de los procedimientos, así como la oportunidad de los mismos, su alcance y consecuencias.

Todo esto se lograría con un amplio desarrollo normativo y jurisprudencial, además de la capacitación a los entes de control fiscal y a los funcionarios encargados de aplicar estas disposiciones.

1.8. LIMITACIONES Y PROBLEMAS DEL CONTROL FISCAL

Luego de 20 años de ser promulgada la nueva Constitución Política, el control fiscal no ha alcanzado la totalidad de los objetivos esperados ni los fines

estatales planteados por la Carta Máxima, toda vez que la corrupción continúa alcanzando niveles muy altos.

El subdesarrollo en la infraestructura, la falta de cobertura de los servicios públicos, los crecientes niveles de pobreza, el impacto de los fenómenos naturales en las comunidades menos beneficiadas, entre otros, son consecuencia, en gran parte, del alto nivel de corrupción existente en Colombia. En esta medida, se puede concluir que la Contraloría General de la República y los demás entes de control fiscal, no han alcanzado plenamente los objetivos para los cuales fueron instituidos.

Este será el tema a tratar en el presente acápite en el que se analizará, según la doctrina, que ha venido fallando, las razones de ello y las soluciones que podrían aplicarse para lograr la optimización del control fiscal.

1.8.1. Problemática

Según el documento “Reflexiones para una nueva Constitución”, preparado por el Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo, los cambios introducidos en la Constitución Política en lo referente al control fiscal tenían como fin “el logro de la eficiencia estatal en la satisfacción de las necesidades colectivas, máxime cuando de tiempo atrás el país observa con preocupación la insuficiencia e ineficacia de los mecanismos fiscalizadores, cuya desueta estructura ha contribuido más al entorpecimiento de la administración que a velar por una adecuada utilización de los recursos públicos”.

Con base en ello, se quiso autorizar expresamente al legislador “para establecer un control posterior, externo y selectivo, tendiente a asegurar mediante instrumentos modernos, la auditoría de gestión y de resultados, sin dejar de lado la auditoría financiera”. Con lo que:

Se tendrían las bases para un control idóneo que responda a la necesidad de disponer de información adecuada sobre la situación financiera del Estado y procurar la eficiencia, aprovechando los recursos públicos en las finalidades que le son propias y en otras distintas, con un costo mínimo y evitando decisiones aisladas de gasto de dudosa responsabilidad social y económica adoptadas en contravía del interés general de la comunidad⁶⁷.

A pesar que las intenciones constitucionales eran completamente válidas y en teoría conducían al fortalecimiento del control fiscal, a veinte años de proferida la Constitución Política, se observa que tales modificaciones no han alcanzado la entidad necesaria para hacer del control fiscal un mecanismo eficaz en la lucha contra la corrupción.

¿Qué ha fallado? Se puede decir que el control fiscal tiene herramientas suficientes planteadas en la Constitución Política y en la ley, pero en algunas ocasiones estas no son pertinentes porque o son demasiado garantistas o son inoportunas, dejándolo sin el campo de acción necesario para actuar. Por ejemplo, en algunas circunstancias el control posterior no permite que se haga una oportuna vigilancia a los recursos públicos que se encuentran en ejecución, teniendo que esperar en ocasiones a que estos se pierdan para que la Contraloría pueda intervenir.

Esto requiere una mayor regulación ya que hay casos en que el control de advertencia no basta y los recursos públicos siguen en riesgo por la falta de oportunidad para que la Contraloría pueda actuar.

Otro problema importante es la politización de los entes de control fiscal, que ha impedido un control independiente e imparcial de los recursos públicos y con

⁶⁷ Documento “Reflexiones para una nueva Constitución”, preparado por el Gobierno del presidente CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, como antesala para las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en *Apuntes para una teoría del control fiscal en Colombia*, MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. *Op. cit.* Pp. 31-34.

ello una eficaz lucha contra la corrupción, porque, en ocasiones, los dirigentes de las contralorías actúan de la mano con las autoridades generando aún más corrupción.

En lo concerniente precisamente a la independencia que deben tener los órganos de control fiscal, se tiene que esta depende de los siguientes factores: 1) del lugar que se le da al organismo en la estructura del Estado, 2) del sistema de nombramiento del contralor general y 3) de su autonomía presupuestal y administrativa, porque en la práctica la adjudicación del presupuesto es una decisión que depende del Ejecutivo y se constituye en un indicador de voluntad política⁶⁸.

En consideración a los factores mencionados, tenemos que, del lugar que tiene la Contraloría General de la República dentro de la estructura del Estado, se infiere precisamente su grado de independencia, ya que la Constitución Política lo que quiso fue crear un ente de control autónomo e independiente de las ramas del poder político en aras de garantizar su autonomía e imparcialidad.

En lo concerniente al sistema de nombramiento del contralor general, a pesar de que este es elegido por el Congreso en pleno y que la iniciativa de las ternas presentadas por tres organismos diferentes da la idea de independencia, autonomía e imparcialidad, la realidad evidencia que este mecanismo de elección no blindo, de independencia al máximo ente de control, ya que contribuye aún más a la politización de este, con las consecuencias que ya se

⁶⁸ MISAS ARANGO, Gabriel; GONZÁLEZ SALAS, Edgar; PÉREZ NAVARRETE, Francisco; ARANGO PARDO, Javier; CHAUX CAMPOS, Harold. *Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción. Experiencias en América Latina*. Ed. Contraloría General de la República, Convenio Andrés Bello. P. 46.

mencionaron con anterioridad, por lo que lo ideal sería un método basado en la meritocracia.

Se observa cómo desde la independencia de los entes de control se puede explicar la problemática y consecuente solución a los problemas de eficacia del control fiscal, pues en ella es que radica el punto cardinal de subsanación de tales conflictos.

En el texto *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*, se ha planteado la siguiente problemática que, para el caso del control fiscal en general, se resume en factores endógenos y exógenos que constituyen el punto de partida para establecer las soluciones a sus problemas:

- Causas exógenas

1. Dualidad normativa entre las disposiciones para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales.
2. Baja calidad del sistema de control interno y desarticulación con el control fiscal. Teniendo en cuenta que cada una de las entidades públicas organiza su unidad de control interno, se impide una coherencia que permita su administración pública uniforme, eficiente y eficaz, de forma contraria a su génesis.

- Causas endógenas de las contralorías

1. Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común. Nacionalmente no existe un criterio unificado en la formulación y aplicación de metodologías para el ejercicio del control fiscal, y la dispersión es evidente cuando algunas contralorías territoriales utilizan las metodologías de la CGR, otras las de la AGR, otras elaboradas internamente y otras aplican sistemas híbridos.
2. Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal. Una de las debilidades más sentidas del control fiscal es la baja utilización por parte de la ciudadanía de los mecanismos de participación a su alcance. La promoción en la ciudadanía del ejercicio del control fiscal ha tenido bajo impacto, en la medida en que no se evidencia participación suficiente en las actividades de control a la gestión pública. A pesar de que las contralorías cuentan con la capacidad para gestionar las

quejas y reclamos que reciben, ello dista mucho, por sí sólo, de ser un conducto eficaz para la participación ciudadana en materia de control fiscal⁶⁹.

Con respecto a la anterior problemática es necesario anotar que las causas endógenas sobresalen, ya que ellas son las que más han contribuido al rezago del control fiscal. La dispersión de metodologías y la ausencia de un lenguaje común, ha sido una constante, no solo a nivel nacional y territorial, sino dentro del mismo nivel central, dentro del cual se ve la poca armonía jurídica y conceptual, que indefectiblemente deriva en una práctica desorganizada de la vigilancia de las finanzas estatales.

Igual ocurre con la debilidad en la participación ciudadana, ya que, como se verá más adelante, el fortalecimiento de este mecanismo, conduciría necesariamente a la eficacia del control fiscal.

A continuación una mirada a la problemática propuesta para analizarla y establecer las soluciones que a la fecha se han planteado.

En lo que se refiere a la dualidad normativa en las disposiciones para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, es una problemática que no sólo es evidente con respecto a los entes descentralizados en su relación con el sector central, sino que también sucede al mismo interior de la Contraloría General de la República, ya que no hay directrices claras para su funcionamiento o estas no son correctamente aplicadas.

Esto es aún más notorio en los procesos de responsabilidad fiscal, en donde el cambio constante de disposiciones y directrices hace confusa la aplicación de

⁶⁹ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto; SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel; OÑATE ARAÚJO, Rocío; PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto y DINEIGER, Peter. *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2008. Pp. 19-26.

ciertos procedimientos y contribuye al lento funcionamiento de los entes de control y de sus labores misionales.

Se deben establecer políticas claras y explícitas no sólo en relación con el proceso de responsabilidad fiscal, sino también con el proceso auditor para que siguiendo una misma línea de acción se realicen actividades que propugnen por la protección del patrimonio público.

Lo anterior también aplica para la segunda de las problemáticas planteadas como endógenas de las contralorías, lo que tiene que ver con el fortalecimiento del control interno. La Ley 1474 del 12 de julio de 2011 se ha preocupado por este tema haciendo una aproximación en el artículo 9º, que señala las atribuciones del responsable de control interno de las entidades. Dispone que este deberá reportar al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como a los organismos de control, los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones; y que los informes que emitan estos funcionarios tendrán valor probatorio en los procesos fiscales.

Con esto se quisieron subsanar las deficiencias antes planteadas y lograr una mayor articulación entre el control interno y el control fiscal. Esto se confirma con lo señalado en el artículo 129 del mismo estatuto que consagra, refiriéndose a las contralorías territoriales, que la planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la administración pública.

Por último se encuentra la participación ciudadana, que es muy importante en la eficiencia del control fiscal, y es enfatizada por las mismas leyes que regulan la materia. En acápite aparte se tratará todo lo concerniente a este tema.

1.8.2. Posibles soluciones

Ciertos sectores de la doctrina han buscado soluciones a la problemática que afecta el ejercicio del control fiscal, planteando entre otras, las siguientes propuestas:

- Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común, tanto al interior de la Contraloría General de la República como de las contralorías territoriales. La doctrina señala que para solucionar esta dificultad sería pertinente la elaboración de metodologías proforma para el control fiscal territorial por parte de la Contraloría General de la República a título de colaboración técnica, las cuales serían adoptadas formalmente y adaptadas a las circunstancias propias por las contralorías territoriales que lo requirieran⁷⁰.
- Necesidad de que la contribución al manejo de la gestión y los resultados de la administración, así como la transparencia de los asuntos públicos, sean medibles y medidas⁷¹. Esto ya fue consagrado por la misma Ley 1474 de 2011, en el artículo 129 ya mencionado, que habla de las entidades territoriales y que perfectamente podría ser también aplicado a la Contraloría General de la República. En el literal c), dispone que deberá haber una medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función fiscal. Con lo que ya se ve un resultado concreto de la aplicación de la solución propuesta.
- En el texto *Control fiscal territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*⁷², se

⁷⁰ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto et al. *Op. cit.* Pp. 19-26.

⁷¹ Ídem. Pp. 19-26

⁷² Ídem. Pp. 89-181.

encuentra una amplia gama de soluciones a la problemática actual, que se resumen a continuación:

- La reformulación del SINACOF y su articulación con un sistema nacional de control fiscal social.

En lo que se refiere a este punto ya la Ley 1474 de 2011, lo tiene regulado en el artículo 126 cuando señala:

SISTEMAS DE INFORMACIÓN. La Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal –Sinacof– levantarán el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley por parte de las contralorías territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora y propondrá una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados con los participantes de dicho sistema.

- Aplicar el control fiscal posterior, inmediato, a las actividades, operaciones y procesos, y comunicar los correspondientes pronunciamientos y/o advertencias a la administración en tiempo real, de tal manera que se suscriban y apliquen de forma inmediata y oportuna las acciones de mejoramiento pertinentes y su seguimiento efectivo. Esto también se encuentra ya regulado en la Ley 1474 de 2011, la cual en su Artículo 129, ya mencionado, nos consagra en el literal e) el desarrollo y aplicación de metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior y el uso responsable de la función de advertencia.
- Se deben reforzar las garantías de independencia, las relaciones de las contralorías con el control político, la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, la autonomía funcional de las contralorías definida por

su independencia presupuestal y el régimen jurídico de vinculación laboral de los auditores y el proceso de selección.

Esto no sólo en lo que tiene que ver con los auditores sino con la generalidad de los cargos de los entes de control fiscal, sobre todo los directivos, dado que los requisitos constitucionales para el desempeño de los cargos no garantizan la idoneidad técnica que estos requieren.

A la fecha el legislador no ha llenado este vacío, teniendo la habilitación constitucional para hacerlo. Una de las soluciones que se podrían implementar es eliminar la coincidencia de los periodos de los contralores con los de las autoridades de elección popular, por la incidencia que puedan tener los mandatarios recién elegidos en la designación de estos.

La dirección y orientación de los órganos de control fiscal, así como de los servidores públicos que lo integran, deben responder a los principios de igualdad y mérito. Por lo que es conveniente que la elección de los candidatos a los cargos de contralores se haga a partir de un concurso de méritos, previo establecimiento de requisitos que permitan acreditar una idoneidad técnica por parte de los aspirantes, tanto a la Contraloría General de la República como a las contralorías territoriales.

A pesar de que estos aspectos se encuentran ya regulados por la Constitución y la ley, muchos de ellos no se aplican o se aplican de manera incompleta, por lo que se hace necesario ejecutar estrictamente las disposiciones ya existentes, para que estas garantías no sólo estén en el papel sino que sean una realidad y contribuyan a la eficiencia del control fiscal.

- Mayor relación entre el control técnico y el control político, que se ha venido opacando por las relaciones clientelistas existentes entre la dirigencia política y los directivos de los entes de control.

Esto en cierta medida ya ha sido concretado por la Ley 1474 de 2011 que, en su artículo 123, regula el tema de la articulación del control fiscal con el ejercicio del control político, señalando que:

Los informes de auditoría definitivos producidos por las contralorías serán remitidos a las corporaciones de elección popular que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas. En las citaciones que dichas entidades hagan a servidores públicos para debates sobre temas que hayan sido materia de vigilancia en el proceso auditor deberá invitarse al respectivo contralor para que exponga los resultados de la auditoría.

Esto puede ser efectivo en lo que se refiere a este tema de la articulación. Sin embargo, en el momento de su aplicación se debe tener cuidado de no interferir con las funciones de los auditores, quienes tendrían un nivel de responsabilidad mucho mayor con esta función.

- Fortalecimiento de los sistemas de control interno. Como se señaló anteriormente, ya se hizo una primera aproximación con los artículos 9º y 129 de la Ley 1474 de 2011.
- Por último, ciertas modificaciones que tienen que ver concretamente con el proceso de responsabilidad fiscal, que se encuentran consagradas en la Ley 1474 de 2011 y fueron estudiadas anteriormente en este capítulo.

Por su parte, el texto *Control fiscal, modernización y lucha contra la corrupción. Experiencias América Latina*, trae soluciones a la problemática actual del control

fiscal que tienen que ver sobre todo con las necesidades de modernización de las entidades superiores de fiscalización⁷³.

Dicho texto señala unas necesidades funcionales de modernización que se asocian, en primer lugar, con el fortalecimiento de la participación ciudadana en el ejercicio del control y, en segundo lugar, con el fortalecimiento de los sistemas de información y de las herramientas informáticas; unas necesidades organizacionales, como la excesiva jerarquización organizacional, y la desarticulación de los niveles micro y macro del control así como la existente entre las dependencias centrales y los equipos de trabajo localizados en los departamentos o nivel intermedio; y, por último, unas necesidades de personal que tienen que ver con la exigencia de fortalecer los incentivos económicos y las remuneraciones de los funcionarios, con el fin no solamente de retener la mejor calidad de profesionales, sino también de evitar sobornos a los mismos.

Se observa, entonces, que las soluciones propuestas no son pocas como tampoco lo es la problemática, por lo que es en la aplicación de las mismas que se puede llegar a mejorar el control fiscal y con ello lograr una mejor utilización de los recursos públicos.

1.8.3 Resultados

El texto mencionado anteriormente nos trae también algunos resultados de las soluciones planteadas para el control fiscal, como por ejemplo:

- El control de advertencia en tiempo real.

⁷³ MISAS ARANGO, Gabriel, et. al. Op. cit. Pp. 159-164.

- El control excepcional, en el caso de las entidades territoriales, por hechos que ameritan su intervención;
- El desarrollo de una auditoría integral y por procesos.
- En cuanto a los avances organizacionales, señala el texto, que la Contraloría General de la República logró la simplificación en su organización, mayor integración entre los controles macro y micro, y articulación de las áreas de investigaciones fiscales con la de jurisdicción coactiva.
- En lo que se refiere a los avances en el tema del personal, está establecido el sistema de carrera administrativa en la Contraloría General de la República, que lleva a que la mayoría de su planta de personal sea vinculada por este. En el año 2011, la entidad contaba con una planta de personal de 4.057 cargos, 3.934 de carrera administrativa y 123 de libre nombramiento y remoción⁷⁴.

Sin embargo, queda por incluir en el sistema de carrera administrativa a los directivos, lo que contribuiría enormemente a optimizar el control fiscal, como se mencionó con anterioridad, eliminando con ello gran parte de la problemática ya planteada y discutida (politización, clientelismo, falta de independencia, imparcialidad, etc.).

Por último, la Ley 1474 de 2011, a través de todo su articulado y en especial de los artículos 97 al 134, ha producido resultados concretos brindando algunas soluciones a la problemática planteada; sin embargo, su aplicación también podría traer consigo nuevos inconvenientes.

⁷⁴ Contraloría General de la República. Disponibles desde Internet en <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr>. Última consulta el 19 de septiembre de 2011.

Por ejemplo, el artículo 129 que se refiere principalmente a las contralorías territoriales pero que se puede aplicar a la Contraloría General de la República y que brinda herramientas para un adecuado campo de acción del control fiscal: “Cada contraloría departamental, distrital o municipal elaborará su plan estratégico institucional para el periodo del respectivo contralor, el cual deberá ser adoptado a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión. (...).

Aunque las soluciones están dadas procede ahora aplicarlas coherentemente. La Ley 1474 de 2011 implementa cambios para tal aplicación; sin embargo, estos son de tal magnitud que se debe tener cuidado, ya que sin la capacitación correcta, esta Ley podría generar más problemas de los que intentó solucionar, creando un sistema de control fiscal confuso y susceptible de equivocaciones.

Con lo analizado anteriormente se concluye que, de acuerdo con el problema jurídico planteado para esta tesis, el control fiscal no ha alcanzado los fines para los cuales fue instituido constitucionalmente, por lo que es necesario que se realicen cambios no sólo legales sino en su aplicabilidad, toda vez que el marco normativo existe, pero su aplicación dista de lo pretendido por este y por la misma Constitución Política.

Una solución sería la capacitación tanto a los funcionarios y miembros de los entes de control fiscal, como a los ciudadanos que se ven perjudicados por la constante vulneración de los intereses patrimoniales del Estado. De esta manera, cada quien sería consciente de su papel dentro de la vigilancia y el control del gasto e inversión de los recursos públicos, y podría exigir con fundamento en bases sólidas, conociendo de antemano los momentos, los factores y los sujetos que pueden llegar a agredir sus derechos como ciudadanos, como funcionarios y, en últimas, como dueños de los recursos estatales.

Actualmente, en Colombia es evidente la desinformación con respecto a los medios de protección de los recursos estatales, no sólo por parte de la ciudadanía, sino también por parte de las mismas personas encargadas de su protección. Es entonces vital la unificación de criterios y de disposiciones, así como su implementación en todos los sectores de la sociedad a través de divulgación y de capacitación, para que los medios instituidos sean aplicables y estén al alcance de todos.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Con respecto a los postulados planteados al inicio de este capítulo se pueden plantear las siguientes conclusiones:

- Aunque los cambios establecidos por la Constitución Política fueron acertados al momento de su promulgación, se han venido quedando cortos, ya sea por la falta de regulación de los mismos o por la incorrecta aplicación.

Los cambios constitucionales debieron resultar en un fortalecimiento del control fiscal, pero la realidad actual lleva a pensar que la imposición de un control posterior y selectivo ha conducido a un control inoportuno e ineficiente ya que, en ciertas circunstancias, ejercer la vigilancia fiscal después de proferidos los actos administrativos o después de ejecutadas las actividades propias de la administración, deriva en una maximización del riesgo de pérdida de los recursos públicos y a una consecuente elevación de la corrupción.

El control posterior ha carecido de herramientas para realizar un control fiscal oportuno; la función de advertencia no tiene mecanismos contundentes que hagan de su aplicación un medio determinante para la prevención del daño.

En lo que se refiere a los sistemas de información, podemos decir que, a pesar de que se han diseñado programas para una mejor sistematización, tanto en la etapa previa del control fiscal (SICE, Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal) como en la etapa del proceso de responsabilidad fiscal (SINACOF, Sistema Nacional del Control Fiscal), esta sistematización no ha logrado prevenir el daño.

Por lo anterior, se debe fortalecer la figura del control de advertencia para que, a través de ella, se pueda prevenir el daño en vez de ser corregido con posterioridad. Es indispensable dotar a los entes de fiscalización de contundentes mecanismos de coacción que lleven a que el control de advertencia sea tomado seriamente por los sujetos controlados, adoptando las medidas necesarias y conducentes para evitar el riesgo de detrimento de los recursos públicos.

- En efecto, al ser la función de advertencia una de las herramientas más eficientes para evitar el deterioro de los recursos públicos, los medios para su aplicación deben ser lo suficientemente categóricos, para que desde el mismo momento de la planeación del gasto y de la inversión puedan llegarse a controlar las irregularidades existentes y con ello sean oportunamente rectificadas y así evitar el daño al patrimonio público.

- En lo que tiene que ver con los ordenadores del gasto, se deben reforzar los mecanismos de prevención y control a su labor, toda vez que es en cabeza de ellos donde se concentra la correcta utilización de los recursos públicos, tanto su recaudo y uso, como su destinación. Por lo cual se deben adelantar campañas de concientización y capacitación para el adecuado y honesto manejo de los recursos estatales, dirigidas a quienes los gestionan, con el fin de que se ataque el problema incluso antes de su ocurrencia, adelantando labores de prevención del riesgo en vez de reparación del daño.

- Es importante destacar la trascendencia de la independencia como característica esencial del principal órgano de control fiscal en Colombia. Constitucionalmente está establecido que la Contraloría General de la República es un órgano independiente y autónomo, para garantizar un control fiscal imparcial y objetivo, alejado de política y clientelismo, que asegure la satisfacción del interés general. Justamente aquí, radican algunos de los problemas del control fiscal y por eso aquí deben radicar sus soluciones, tendientes a alejar el control fiscal de factores externos que impidan su cabal ejercicio.

- No obstante que la regulación existente con respecto a la Contraloría General de la República y los demás entes de control es extensa, esta no ha alcanzado la suficiente entidad para asegurar un control fiscal efectivo, por lo que es indispensable que la legislación que se profiera al respecto sólo atienda los intereses generales, y sea tan clara y efectiva que dote de herramientas útiles a los entes de control para realizar su tarea fiscal. Diferente a lo sucedido hasta ahora, donde gracias a una regulación principalmente garantista, se está dejando sin instrumentos al control fiscal para el ejercicio de su vigilancia.

Sería procedente la expedición de un código unificado que agrupe toda la legislación en materia fiscal y que regule integralmente todos sus aspectos, con el fin de que no queden vacíos legislativos y que la aplicación de la ley sea fácil y sencilla.

- Pese a ser la concretización del control fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal ha carecido de los mecanismos necesarios para hacerlo efectivo. Como se mencionó, el exceso de garantías ha hecho que cada vez sea más difícil establecer el daño y la responsabilidad de los gestores fiscales.

A esto se suma que las características del daño, no obstante ser acertadamente consagradas, en ocasiones dejan a los entes de control sin medios de acción para prevenirlo o repararlo oportunamente.

Esto se trató de solucionar con la promulgación de la Ley 1474 de 2011. Sin embargo, su aplicación es complicada teniendo en cuenta la magnitud de sus disposiciones y la falta de instrumentos para su puesta en práctica. Se debe regular esta Ley, ya sea a través de otras disposiciones o de la jurisprudencia, para que queden claros cada uno de los cambios establecidos y su forma de aplicación.

Igualmente, se deben adelantar jornadas de capacitación a los funcionarios encargados de aplicarla con el fin de que no se generen vacíos ni confusiones. Lo anterior, conjuntamente con la preparación de la infraestructura necesaria antes de su inclusión en el ejercicio del control fiscal. Sin embargo, esta Ley ya está en vigencia y en plena aplicación sin que existan los presupuestos y los fundamentos necesarios para la instauración de los cambios consagrados.

- Además de los problemas de regulación y ejercicio ya establecidos, es importante tener en cuenta la falta de inclusión de la ciudadanía en el control fiscal. Es justamente a través de la comunidad que se pueden encontrar los caminos de solución que lleven a que el control fiscal sea más efectivo, que no se dilapiden más los recursos públicos y que las autoridades sean conscientes de la importancia de los intereses generales del Estado.

Sólo con el acompañamiento constante de todos los sectores de la sociedad, se van a establecer los presupuestos de un debido control fiscal y se va a poder aminorar la corrupción que actualmente aqueja al país. En el momento en que la comunidad se haga consciente de que los recursos públicos le pertenecen y que precisamente están destinados única y exclusivamente a la satisfacción del interés general, se va a lograr una cultura de cuidado y debido manejo de los

dineros estatales, de tal manera que se prevenga el daño antes de que se presente, trayendo como beneficio el desarrollo económico, político y social de nuestro país.

Todas estas conclusiones derivadas del estudio general del control fiscal contribuyen a la resolución del problema jurídico planteado en la presente investigación, toda vez que de ellos se pueden establecer las causas y soluciones de los problemas existentes en esta materia a nivel ambiental.

En esta medida, es necesario analizar a continuación el desempeño del control fiscal en el tema ambiental, con el fin de determinar si lo concluido hasta ahora cambia en este aspecto o si, por el contrario, persisten los problemas encontrados en este capítulo.

También es necesario analizar si las soluciones planteadas son aplicables en materia ambiental, si estas efectivamente han venido siendo implementadas de manera adecuada y si la Contraloría General de la República y demás organismos de control cumplen con su función constitucional respecto a sus atribuciones en este ámbito.

II. CONTROL FISCAL AMBIENTAL

La creciente preocupación mundial por el ambiente ya no atañe solo a unos cuantos ecologistas inquietos por el futuro de los recursos naturales, que libran solos sus batallas contra quienes explotan y deforestan todos los lugares del planeta sin pensar en las consecuencias que ello trae. La humanidad en general

se hace más consciente cada día de la necesidad de encontrar herramientas y mecanismos para contrarrestar los efectos que, ya no a tan lejano plazo, trae la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Los violentos y desastrosos fenómenos naturales que han venido golpeando al planeta en los últimos años (efecto invernadero, fuertes sequías, prolongados veranos, lluvias intensas, incendios forestales de gran magnitud, tsunamis, tormentas tropicales, huracanes, muerte inexplicable de animales en diferentes puntos de la Tierra, etc.) hacen imperiosa la necesidad de actuar en forma certera y eficaz para la preservación ambiental del planeta, vista no sólo en términos de producción y conservación, sino en términos de la vida misma, tanto de los humanos como de la totalidad de los seres vivos que lo habitan.

Según Ovidio Claros, en la actualidad los modelos de desarrollo económico han promovido la explotación de los recursos naturales sin distinguir entre aquellos que deben ser usados y recuperados, y los que deben ser protegidos. Esto al amparo de un concepto de riqueza y bienestar, orientado a la acumulación y utilización inmoderada de productos de transformación y consumo. Este proceso se ha traducido en la desaparición de bosques y selvas; en la extinción de especies animales y vegetales; en la reducción de las fuentes de provisión de agua y oxígeno; en la contaminación atmosférica y de fuentes hídricas; y, en general, en la degradación a gran escala de los ecosistemas, que han cedido ante el crecimiento de los grandes centros industriales y urbanos del mundo moderno. Asimismo, las naciones subdesarrolladas han basado sus fortalezas en la explotación de recursos primarios y su provisión a los mercados internacionales; colectividades enteras, en procura de bienes para su supervivencia, han avanzado sobre bosques y selvas degradando y afectando importantes ecosistemas, considerados hoy patrimonio mundial. Frente a la evidencia del deterioro ambiental y del efecto perjudicial que ha tenido la acción humana sobre ecosistemas y hábitat, propios y ajenos, se ha desarrollado una

fuerte presión social e institucional que conmina a todos los entes públicos y privados a asumir su responsabilidad frente al tema.⁷⁵

En virtud de esto, como lo señala el Consejo de Estado, cada vez se introducen nuevos mecanismos para la protección del ambiente y los recursos naturales. Uno de ellos es la institución de la expresión “patrimonio ambiental”, que pretende implementar un elemento moral y jurídicamente esencial en la conservación del ambiente. Igualmente, el reconocimiento de un derecho del ambiente, que tiene por objeto instituir los derechos y procedimientos que garanticen la gestión colectiva del patrimonio ambiental⁷⁶.

En palabras de Blanca Cutanda, el derecho ambiental es una creación moderna, que nace cuando se hace evidente el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de garantizar su supervivencia frente al enorme potencial destructivo de la civilización moderna. Aunque en los ordenamientos jurídicos nacionales la tutela del ambiente tiene precedentes remotos, dado que desde mucho tiempo atrás el hombre ha sentido la necesidad de dar una respuesta jurídica a los problemas relacionados con su entorno, el desarrollo de una normativa internacional ambiental no cuenta prácticamente con ningún antecedente más allá del siglo XIX, momento en el que comienzan a llevarse a cabo las primeras actuaciones internacionales dotadas de una dimensión ambiental⁷⁷.

En lo que se refiere a nuestro desarrollo ambiental constitucional, tenemos que la Constitución de 1886 no consagró derechos ambientales. Esto se debe, entre otras razones, a que la protección del ambiente y de los recursos naturales es

⁷⁵ CLAROS POLANCO, Ovidio. *Control fiscal y medio ambiente*. Ecoe Ediciones. 2001. Pp.110

⁷⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de febrero de 2008. Radicación. 25000-23-24-000-2002-00308-01. M. P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

⁷⁷ CUTANDA LOZANO, Blanca. *Derecho ambiental administrativo*. Editorial Dykinson. 7ª ed. Madrid. 2006. P. 40.

una preocupación del hombre y de los Estados relativamente reciente. En efecto, el tema de la conservación del ambiente comenzó a tener trascendencia a nivel nacional e internacional entre los años setenta y noventa. Ello generó un proceso de organización que condujo a la realización de campañas y a la formulación de propuestas de protección de estos derechos ante los miembros de la Asamblea Constituyente. Como resultado de este trabajo, liderado por importantes ambientalistas de Colombia, la Carta Constitucional de 1991 incluye la dimensión ambiental y consagra principios relacionados con los derechos y deberes tanto del Estado como de los particulares en relación con el ambiente, así como algunos mecanismos para hacerlos efectivos.⁷⁸

La Constitución Política se refiere estrictamente a la ecología, en los artículos 79 y subsiguientes, que declaran el derecho de todos a gozar de un ambiente sano; establecen la participación comunitaria en las decisiones que pueden afectarlo; y, en relación con el ambiente, determinan como obligación del Estado, planificar su administración, prevenir y controlar los factores de su deterioro, cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos y velar por la integridad del espacio⁷⁹. Corresponde al Estado el manejo de la economía y la planificación de la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, así como su conservación, restauración o sustitución⁸⁰.

⁷⁸ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *El Derecho a gozar de un medio ambiente sano ¿utopía o realidad?* Controversias Constitucionales. En: Colombia ISBN: 978-958-8378-69-5. Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá. P. 460 – 485. 2009

⁷⁹ YOUNES MORENO, Diego. *Derecho del control fiscal*. Ed. ESAP. 6ª ed. Bogotá. 2010. P. 403.

⁸⁰ RODRIGUEZ, Gloria Amparo. “La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia” en *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2012. P. 3.

El termino de Constitución ecológica ha sido ampliamente acuñado por la Corte Constitucional, la Sentencia C-058 de 1994⁸¹, que nos enseña que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Constitución contiene una "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

Así mismo con respecto al desarrollo sostenible, manifiesta que el concepto de desarrollo sostenible ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al ambiente. El desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.

De esta forma, para cumplir con lo que dispone la Carta Política, la ley dispuso un reparto de competencias ambientales en el nivel central del Gobierno y en las entidades territoriales, y les asignó unas funciones específicas, cuyo ejercicio, sumado a la obligación concurrente de las personas de proteger las riquezas naturales y circulares de la Nación, ofrece un marco jurídico especial para el logro de otro importante compromiso del Estado: *el desarrollo sostenible*. Así, el ordenamiento constitucional colombiano señala tres directivas básicas para la protección ambiental: el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano y el deber colectivo de conservarlo; la acción de los poderes públicos para garantizar la utilización racional de los recursos naturales, de

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-058 del 17 de febrero de 1994. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

acuerdo con los postulados de desarrollo sostenible; y el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte del Estado para la imposición de sanciones penales y administrativas, de medidas preventivas y para exigir la reparación de los daños causados⁸².

Teniendo en cuenta, que nuestro ordenamiento jurídico determinó la responsabilidad de todos los nacionales y sus instituciones de involucrarse y emprender acciones, desde la perspectiva de cada una de sus actividades y funciones, para procurar la existencia de un ambiente sano y de una acción de protección y utilización racional de los recursos nacionales y del ambiente, los entes de control fiscal en el país deben asumir su responsabilidad frente a las actuaciones que desarrollan los gestores públicos, en relación con el uso y la administración de los recursos naturales y del ambiente⁸³.

Esta responsabilidad se define en el establecimiento de mecanismos de protección ambiental desde la perspectiva del control fiscal, que deben ser concretos y fácilmente aplicables, en aras de cumplir el fin constitucional de proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente. Asimismo, estos mecanismos deben estar acompañados de políticas de ejecución, del seguimiento constante a la instauración de las mismas y del establecimiento de medidas coercitivas en caso de no aplicarse correcta y oportunamente las herramientas de protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente.

Siendo esta función constitucional una de las medidas adoptadas por la Carta Mayor para la protección y conservación de los recursos naturales, debe ser

⁸² OSORIO SIERRA, Álvaro. “La función administrativa de protección del medio ambiente” en: *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. T. IX. Universidad Externado de Colombia. 2009. P. 400

⁸³ CLAROS POLANCO, Ovidio. *Op.cit.* Pp. 110

reglada y aplicada de la mejor forma, de tal manera que cumpla los fines del Estado para los cuales fue creada. De esta forma, el control fiscal ambiental se constituiría como una manera para que la sociedad, en cabeza de sus instituciones públicas, realice un mejor manejo de sus recursos naturales, generando con ello una mayor eficiencia en la gestión ambiental.

Es vital que los organismos encargados vigilen la gestión ambiental realizada por las entidades sujeto de control, gestión que impone hacer un uso correcto y respetuoso de los bienes ambientales, teniendo en cuenta siempre, si se trata de recursos renovables o no renovables, de tal manera que no se agoten y se procure su adecuada conservación en beneficio de las generaciones de hoy y del futuro, siguiendo lo planteado por el concepto de *desarrollo sostenible*⁸⁴.

La necesidad de protección y conservación de los recursos naturales podría encontrar en el control fiscal un medio para lograr este fin, de enorme importancia, tanto nacional como internacional.

Es en esta medida que el control fiscal ambiental adquiere una especial dimensión en el ordenamiento jurídico colombiano, implantado desde la misma Constitución Política y erigido como uno de los principales mecanismos de protección y conservación del ambiente y de los recursos naturales. Precisamente en el señalamiento de su importancia, tanto constitucional como legal, radica la responsabilidad de los entes de control fiscal en la funcionalidad de las herramientas implantadas para la protección ambiental, puesto que de una efectiva gestión de los mismos se pueden derivar resultados evidentes en la preservación de nuestros recursos naturales.

⁸⁴ ROJAS QUIÑONEZ, Claudia María. *Evolución de las características y de los principios del derecho ambiental y su aplicación en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2004.

De lo anterior surge el objetivo de la presente investigación, cual es examinar si el control fiscal ambiental está utilizando las metodologías adecuadas y si, a través de estas, se están protegiendo efectivamente los recursos naturales y del ambiente. Se pretende con ello determinar:

- La importancia de la prevención sobre la corrección en el ejercicio del control fiscal ambiental.
- La eficiencia de los gobiernos y demás autoridades nacionales y territoriales en la protección de los recursos naturales desde la órbita del control fiscal, y la influencia política en su ejercicio y la reglamentación ambiental.
- La aplicación e importancia que se ha dado a la valoración de los costos ambientales en la determinación del daño y responsabilidad fiscal ambiental.
- Los alcances de la participación ciudadana y su implicación en la expedición normativa, el ejercicio del control fiscal ambiental, y la protección y conservación de los recursos naturales.

Asimismo, mediante el presente estudio determinar, en contraste con la valoración empírica, si se cumplen los postulados constitucionales y los fines esenciales del Estado concretados en la priorización de los recursos naturales a través de mecanismos eficaces de protección y prevención del daño, respetando el objetivo por el que habría sido instituido el control fiscal ambiental.

Con esto, al final de este capítulo y de este título podríamos tener claro sí el control fiscal ha contribuido desde sus perspectivas y funciones a la conservación del patrimonio ambiental.

2.1. CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Antes de hablar del tema del control fiscal ambiental es importante hacer una breve descripción de su consolidación en nuestro país y reiterar la manera como la Constitución Política le ha dado su connotación, haciendo que este adquiriera cada vez mayor importancia.

Efectivamente, como se ha mencionado, una de las grandes fortalezas de la Constitución Política de 1991 es la de haber establecido como una de sus prioridades el tema ambiental, a tal punto que ha sido considerada como la Constitución “ecológica” o “verde”, por cuanto estableció como un derecho fundamental el que todos los ciudadanos gocemos de un ambiente sano.

De esta forma, la Constitución Política de Colombia establece lineamientos de conservación y protección del medio ambiente, y delega en los entes de control fiscal, el control ambiental como tal⁸⁵.

Este ha sido un esfuerzo constitucional significativo por cuanto no sólo establece mecanismos de protección ambiental, sino que también pretende sembrar conciencia general y particular sobre la importancia de proteger y conservar los recursos naturales.

Atendiendo a tales necesidades, la Constitución Política instauró autoridades ambientales y órganos ejecutores de la política ambiental; adicionalmente, concibió un control fiscal orientado a evaluar la gestión de las entidades estatales en materia ambiental e incluyó, bajo el manto de dicho control, no sólo a las autoridades ambientales, sino a todas las entidades del Estado, sin

⁸⁵ “Generalidades del control fiscal ambiental”. Contraloría Departamental de Meta. Disponible en Internet en: <http://www.contraloriameta.gov.co/ws/ambiente.phtml>. Última en marzo de 2010.

distingo de su actividad ni de su nivel, nacional, departamental o municipal. Así, la Contraloría General de la República está llamada a adoptar procedimientos, en el ejercicio del control fiscal, que ayuden a prevenir el daño ambiental sin obstaculizar el desarrollo socioeconómico del país⁸⁶.

Esta labor de los entes de control fiscal se convierte en esencial frente a la evidencia del deterioro ambiental y la perjudicial intromisión humana en los ecosistemas y hábitat propios y ajenos, lo cual ha generado una fuerte presión social e institucional que insta a todos los organismos públicos y privados a asumir su responsabilidad frente al tema. Lo que ha llevado a los órganos de control fiscal del país a asumir una importante responsabilidad frente a las actuaciones que desarrollan los gestores públicos, en relación con el uso y la administración de los recursos naturales y del ambiente⁸⁷.

Así, los entes de control fiscal tienen su responsabilidad impuesta directamente por la Constitución Política y, por la trascendencia del tema, concretada en velar por la adopción de mecanismos que hagan reales y aplicables las disposiciones constitucionales.

Estas regulaciones constitucionales se deben materializar, en el caso del control fiscal, en leyes específicas que consagren de manera especial este tema en relación con la protección del ambiente; actualmente, ese margen regulatorio se encuentra representado en la Ley 42 de 1993, reglamentaria del control fiscal, que señala que este constituye una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o

⁸⁶ VILLATE SUPELANO, Álvaro. “Marco legal del control fiscal ambiental en Colombia” en *Control fiscal ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006. P. 21

⁸⁷ CLAROS POLANCO, Ovidio. .Op. cit. Pp. 110

bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles, dentro de ellas el patrimonio ambiental⁸⁸.

Ley que ha venido siendo desarrollada tanto por leyes, decretos, sentencias y conceptos, como por resoluciones y circulares, que han pretendido una eficaz aplicación del control fiscal a la gestión ambiental de todos los entes que conforman el ordenamiento estatal, marco legal que analizaremos posteriormente.

En este orden de ideas, el control fiscal ha adquirido importancia en materia de protección ambiental, al ejercer vigilancia sobre la gestión de las entidades que tienen directa incidencia en el manejo de los recursos naturales. De esta forma, debe responder a las expectativas establecidas por la Constitución Política y por la misma sociedad, quien es la afectada por los fenómenos derivados del deterioro del ambiente y quien reclama resultados efectivos en materia de protección y conservación, que se traduzcan en una mejor calidad de vida para todos los colombianos, en total armonía con el ambiente natural.

2.1.1. Definición de control fiscal ambiental

Dentro de la literatura existente acerca del control fiscal ambiental, tenemos varios conceptos o definiciones del mismo, entre otros:

El control fiscal ambiental (CFA) es una herramienta de evaluación de la gestión de las entidades públicas, con el fin de proteger las inversiones en materia ambiental y evaluar las acciones encaminadas al mejoramiento del ambiente y, a su vez, que se dé un uso

⁸⁸ TURBAY QUINTERO, Julio César. “El control fiscal ambiental: una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública” en *Sistema Nacional Ambiental, SINA, 15 años. Evaluación y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia. 2008. P. 398

racional a los recursos naturales y al medio ambiente pertenecientes a toda la comunidad⁸⁹.

Igualmente se ha denominado como una:

Función de naturaleza pública, que se desarrolla a través de un conjunto de técnicas y procedimientos que tienen por objetivo vigilar y controlar las entidades de carácter público, privadas y mixtas que intervienen en el uso, conservación y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente⁹⁰.

También se ha definido como “uno de los sistemas aplicables al control fiscal, encargado de evaluar las acciones y omisiones de la administración para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, así como la protección y preservación de los bienes y servicios ambientales”⁹¹.

En atención a estas definiciones, tenemos que el *control fiscal ambiental* se constituye como una de las herramientas para la protección de los recursos naturales y del ambiente, que pretende concretar y efectivizar lo instituido constitucionalmente, con el fin de lograr el desarrollo sostenible.

La vigilancia de la gestión fiscal ambiental de todos los entes nacionales y territoriales, e incluso de los particulares que manejen o administren recursos públicos, se constituye en uno de los medios por los cuales se pueden lograr resultados en materia de ambiente. Esto en la medida en que sea aplicado conforme a como fue establecido, y esté permanentemente dotado de todos los

⁸⁹ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

⁹⁰ Auditoría General de la República. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: www.slideshare.net/auditoríageneral/control-fiscal-ambiental . Última consulta en febrero de 2010.

⁹¹ PEÑA ÁNGULO, Luis Francisco. “El control fiscal ambiental: preceptos básicos” en *Control fiscal ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. 2006. Pp. 83-120

recursos que le permitan alcanzar su objetivo fundamental, que es incluso uno de los fines esenciales del Estado.

2.1.2 Objeto del control fiscal ambiental

Podríamos decir que el objeto del control fiscal ambiental es ser un medio eficiente y eficaz para la protección de los recursos naturales y del ambiente.

Dicho objeto está institucionalizado por la Constitución Política que, como se ha visto, hace notar a lo largo de todo su articulado su propósito de defender, tanto pública como privadamente, los recursos naturales y alrededor del cual se ha realizado el respectivo desarrollo legislativo.

El hecho de que la Carta Máxima haya establecido el control fiscal como uno de los medios para lograr la protección del ambiente, se traduce en que a través de la vigilancia que se ejerza a la gestión fiscal ambiental de las entidades públicas y de los particulares que manejen, administren o tengan alguna injerencia en la disposición de los recursos públicos destinados a fines ambientales, se pueda asegurar que realicen una gestión que propenda por la protección y conservación del ambiente, bien sea mitigando los daños, evitándolos, o utilizando el patrimonio que sea necesario para corregir lo afectado o dañado y contribuir a su recuperación.

Así lo señala Álvaro Villate Supelano, cuando nos explica que “el constituyente y el legislador no se conformaron con haber concebido unas autoridades ambientales y unos órganos ejecutores de la política ambiental, concibieron además un control fiscal orientado a evaluar la gestión de las entidades estatales en materia ambiental e incluyeron, bajo el manto de dicho control, no sólo a las autoridades ambientales, sino

a todas las entidades del Estado, sin distingo de su actividad ni de su nivel, sea este nacional, departamental o municipal⁹².

En cuanto a la determinación del objeto del control fiscal ambiental, en la literatura se encuentran varias relaciones y aproximaciones, dentro de las cuales están las siguientes:

Que se dé la destinación y aplicación correcta a los recursos presupuestales asignados para manejo, protección, conservación y recuperación ambiental, de acuerdo con la competencia de cada entidad.

Que las entidades realicen las inversiones requeridas para cumplir con las funciones asignadas por la ley en materia ambiental.

Que las entidades vigiladas cumplan con los deberes constitucionales y legales de garantizar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que las entidades territoriales, den cumplimiento de los requerimientos exigidos por la autoridad y la legislación ambiental en el desarrollo de la gestión ambiental o de las actividades relacionadas con el medio ambiente⁹³.

En general, el control fiscal ambiental tiene como objeto “velar porque los recursos naturales y del ambiente se utilicen bajo parámetros de eficiencia, eficacia, equidad y economía”⁹⁴.

En virtud de la importancia dada, nacional y mundialmente, a la protección inmediata del ambiente y al mantenimiento y conservación de los recursos naturales, el objeto del control fiscal ambiental sería contribuir a este fin, a través

⁹² VILLATE SUPELANO, Álvaro. Op. cit. Pp. 313

⁹³ “Generalidades del control fiscal ambiental”. Contraloría Departamental de Meta. Disponible en Internet en: <http://www.contraloriameta.gov.co/ws/ambiente.phtml>. Última consulta en marzo de 2010.

⁹⁴ Auditoría General de la República. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: www.slideshare.net/auditoria-general/control-fiscal-ambiental . Última consulta en febrero de 2010.

de los mecanismos con los que ya cuenta, así como los que se implementen para efectivizar su labor, con el propósito de poder realizar un control permanente a la gestión fiscal ambiental de las entidades estatales o particulares que manejen recursos públicos, como son los destinados nacional y territorialmente para cubrir las necesidades ambientales.

En la medida en que se destinen los recursos públicos a la protección ambiental, los resultados van a ser visibles, ya que la inversión de las sumas necesarias se traduce inevitablemente en su conservación, atendiendo a que serían más evidentes los esfuerzos por el resguardo del patrimonio natural, así como por la recuperación de los ecosistemas afectados.

Igualmente, a través de la vigilancia que ejercen los entes de control fiscal a la gestión ambiental realizada por las entidades encargadas de la protección al ambiente, se puede lograr que estas últimas cumplan sus objetivos de mantenimiento y conservación de los recursos naturales, logrando consecuentemente la eliminación de las amenazas ocasionadas por el mismo ser humano, quien al final es el último y verdadero afectado.

En conclusión, el control fiscal ambiental sirve para materializar los fines esenciales del Estado, dirigidos concretamente a la preservación, establecimiento e importancia del ambiente, tema trascendental que afecta a todos los seres humanos. Esto lo logra a través de la vigilancia y supervisión que ejerce sobre la gestión fiscal ambiental, de las entidades encargadas de las actividades de protección y conservación del ambiente, y de las entidades públicas o privadas encargadas de gestionar y administrar los recursos públicos destinados para tal fin.

A través del estudio realizado en este capítulo podremos evaluar analíticamente el cumplimiento de este objetivo y su contribución a la preservación de los recursos naturales.

2.1.3. Facultades constitucionales y legales para el ejercicio del control fiscal ambiental

Para lograr el objetivo del control fiscal ambiental, es necesario dotarlo de facultades que hagan aplicables estos objetivos, representados en el amparo y protección a los recursos naturales y del ambiente.

La Constitución Política en principio dota a los entes de control fiscal de diferentes atribuciones para lograr la preservación del ambiente, pretendiendo blindar a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales de los instrumentos suficientes para el desarrollo de su labor.

Como se ha mencionado, se ha puesto especial énfasis en el carácter ecológico de la Carta del 1991, la Corte Constitucional ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección".⁹⁵

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-126 del primero (1) de abril de 1998. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

De esta forma se constituye como una obligación de las autoridades velar por la protección de los recursos naturales, incluso como un derecho innato al ser humano. De esta obligación no pueden sustraerse los entes de control fiscal, que desde su órbita funcional deben también propender por la preservación ambiental, debido, precisamente, al carácter ecológico de nuestra Constitución Política.

Igualmente, al establecer obligaciones concretas que deben ser cumplidas por los organismos estatales, se dota a los entes de control fiscal de facultades que incluso pueden llegar a ser coercitivas y que permiten que estos se involucren más en la vigilancia de la gestión fiscal ambiental de las entidades del Estado, quienes tienen compromisos estrictos en materia de gestión ambiental y del manejo de los recursos públicos dirigidos a cumplir estas obligaciones constitucionalmente consagradas.

En lo que se refiere específicamente al control fiscal, la Constitución Política faculta en el artículo 267 a la Contraloría General de la República y a los entes de control fiscal territorial, a incluir la valoración de los costos ambientales dentro de su vigilancia de la gestión fiscal del Estado, convirtiéndose en una primera aproximación a las prerrogativas dadas a los entes de control fiscal para la realización de sus fines ambientales. A través de esta valoración por parte de las entidades directamente involucradas en la afectación del patrimonio ambiental, se faculta a los entes de control fiscal para vigilar que esta obligación efectivamente se cumpla y a imponer las medidas necesarias a fin de que sea practicada.

Asimismo, se encuentra la atribución consagrada en el numeral 7 del artículo 268, que establece que la Contraloría General de la República debe presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el Estado de los recursos naturales y del ambiente, lo que será analizado en posterior capítulo.

También, el artículo 270 se refiere a la participación ciudadana en el control fiscal, que se constituye en una de las principales herramientas para el facilitamiento del ejercicio de este y que, como lo veremos más adelante, es el medio más eficaz para lograr que el control fiscal sea realmente eficiente y efectivo en el cumplimiento de sus objetivos constitucionales.

Uriel Amaya explica al respecto:

La Contraloría despliega funcionalmente dos básicas atribuciones de rango constitucional en relación con la materia.

De una parte, el control fiscal se compone por un conjunto de sistemas, referidos a los controles financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, físico y la revisión de cuenta; tales sistemas poseen a su vez unos principios que aluden a la determinación de la efectividad interna de las entidades vigiladas (unidades de análisis), mediante la verificación de la eficiencia, economía y eficacia; y la efectividad externa, que mide la equidad social y valora los costos ambientales. (...).

Y de otra parte, como un complemento de esta función valorativa en términos ambientales, la Carta Política en el numeral 7 del artículo 268, le atribuyó al contralor general de la República, la función de “presentar al Congreso de la República un informe anual sobre (*sic*) el estado de los recursos naturales y del medio ambiente”, función que se replica para los contralores territoriales, quienes deben hacer lo propio ante cada una de las corporaciones administrativas de ese nivel⁹⁶.

Esta materia se encuentra regulada en mayor medida por la Ley 42 de 1993 y por otras disposiciones, que proveen ampliamente a los entes de control fiscal de las atribuciones necesarias para lograr resultados evidentes en materia de protección y preservación del patrimonio ambiental.

En conclusión, los entes de control fiscal se encuentran dotados de las prerrogativas constitucionales y legales necesarias para dar aplicación a su

⁹⁶ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Teoría de la responsabilidad fiscal. Aspectos sustanciales y procesales*. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002. Pp.. 269-270.

atribución constitucional de realizar control fiscal ambiental, sólo falta que estas se concreten en resultados que deriven en una real protección al ambiente.

2.1.4. Alcance del control fiscal ambiental

Teniendo en cuenta que los entes de control fiscal tienen las facultades suficientes para realizar su labor en materia ambiental de forma eficiente, con resultados eficientes, es necesario examinar el alcance del control fiscal ambiental, medido en términos de cuándo y dónde debe empezar y terminar, con el fin de lograr una efectiva protección, conservación y preservación de los recursos naturales y del ambiente.

Luis Francisco Peña, nos explica que:

Para comprender el alcance dado al CFA⁹⁷ es relevante tener presente que esta función pública también se ejerce sobre los bienes del Estado y según la clasificación que ofrece el Código Civil, los bienes pueden ser muebles o inmuebles, y estos últimos son el suelo y el subsuelo; en otras palabras los recursos naturales se dividen en renovables y no renovables. (...) De esta forma, el ámbito de competencia del CFA se extiende desde el análisis a la inversión en proyectos con incidencia ambiental, pasando por la evaluación a los resultados de la gestión y ejecución de políticas adelantadas desde el gobierno hasta llegar a las intervenciones que adelantan los particulares, sobre los ecosistemas.

(...)

Es decir, la Carta Política faculta para que en desarrollo del ejercicio del CFA no se espere hasta que se produzca el daño ambiental, sino que se puede conminar a la

⁹⁷ CFA, control fiscal ambiental.

administración y por su conducto a los particulares a que tomen las medidas necesarias que eviten y prevengan el deterioro del medio ambiente⁹⁸.

La labor de los entes de control fiscal, en lo que se refiere a la problemática ambiental, debe encaminarse no sólo a corregir los efectos dañinos producidos sobre el ambiente, sino a evitar que una situación similar se presente. Para lo cual la Constitución Política no sólo ha concedido a los entes herramientas de control, sino también de prevención, concretadas principalmente en la función de advertencia, a través de la cual se puede informar a los sujetos de control del inminente daño y con ello ayudar a que este no acaezca, haciendo de esta forma una labor más eficiente que no sólo contribuya a la corrección del daño, sino más importante aún, a que este no se produzca.

Según Andrés Mauricio Briceño:

La protección del medio ambiente pivota sobre dos principios básicos: el de precaución, que opera en el ámbito político como instrumento por medio del cual se delimita la ejecución de las políticas económica y social, así como las actividades públicas y privadas; y el de prevención, con el cual se busca orientar tanto la actividad pública como la privada en función del uso o disposición razonable (o durable) de la naturaleza, de los recursos naturales en particular.⁹⁹

Así, la Constitución Política y las diferentes regulaciones han delimitado el alcance funcional de los entes fiscalizadores, haciendo que su trabajo de control y vigilancia no se restrinja a una labor de corrección sino que también se extienda a su prevención.

⁹⁸ PEÑA ÁNGULO, Luis Francisco. "El control fiscal ambiental: preceptos básicos" en *Control Fiscal Ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. 2006. Pp. 83-120

⁹⁹ BRICEÑO CHAVEZ, Andrés Mauricio. Hacia la efectividad de la protección del ambiente o la invocación de la responsabilidad de la administración pública. En, *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*. Tomo IX. Universidad Externado de Colombia. 2009. Pp. 55-126

La Ley 99 de 1993 establece que para la determinación de la política ambiental en el país se tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

El principio de precaución, de cautela o precautorio, es consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, como esencial al desarrollo sostenible, tiene como características las siguientes:

- a) Que hace parte de las buenas políticas de gobierno de cada Estado, lo cual significa que no se constituye como una obligación sino como una facultad. No obstante en Colombia, al ser adoptado expresamente por la legislación, es un principio que debe aplicarse en caso de presentarse el riesgo grave o irreversible.
- b) Se debe utilizar en presencia del riesgo dudoso y no cierto.
- c) Opera ante la ausencia de la certeza científica absoluta o imposibilidad de conocer el efecto o riesgo de la actividad.
- d) No solamente aplicable en el derecho ambiental, sino en el sanitario, alimentario, entre otros.¹⁰⁰

La Corte Constitucional nos explica que en el marco de la constitución ecológica, la carta máxima encarga al Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las sanciones legales y exigir la

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, GÓMEZ REY, Andrés. MONROY ROSAS, Juan Carlos. *Las Licencias Ambientales en Colombia*. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2012. P. 37 y 38

reparación de los daños causados, labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del ambiente, para cuya puesta en práctica suele apoyarse en variados principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución, pues dicha labor tiene que ver tanto con los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como con aquellos en los cuales resulta posible conocer el efecto antes de su producción.

Señala entonces que los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen otorgar a las respectivas autoridades instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del ambiente.

En lo que se refiere al principio de precaución o tutela, explica que se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación. Señala que la Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir

la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

En tal virtud expone que este principio se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención contenidos en la Carta.¹⁰¹

Señala la Corte que cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

1. Que exista peligro de daño;
2. Que éste sea grave e irreversible;
3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;
4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.
5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 06 de septiembre de 2010. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas.¹⁰²

La Corte Constitucional también diferencia estos dos principios de prevención y precaución señalando que la prevención se basa en dos ideas-fuerza: el riesgo de daño ambiental podemos conocerlo anticipadamente y podemos adoptar medidas para neutralizarlo. Por el contrario, la precaución, en su formulación más radical, se basa en las siguientes ideas: el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos. En consecuencia, no es posible adoptar anticipadamente medidas para neutralizar los riesgos de daños, porque éstos no pueden ser conocidos en su exactitud.¹⁰³

Establecidos ya los parámetros y la importancia de la aplicación de estos principios, es procedente concluir que para el ejercicio del control fiscal los entes fiscalizadores deben utilizarlos en su labor misional, extendiendo sus actividades a la prevención y precaución, además de las de corrección y compensación.

Con todo lo anterior, se tienen establecidas obligaciones concretas para las autoridades en materia ambiental, obligaciones que implican la función misional de los entes de control fiscal, y que delimitan su alcance y participación en la preservación de los recursos naturales, los cuales se definen en la aplicación

¹⁰² Corte Constitucional. Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002. M.P. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

de los principios de prevención y precaución, la vigilancia y supervisión de la ejecución de los recursos destinados al ambiente, la gestión ambiental de los sujetos vigilados, y la investigación y divulgación del estado actual de la naturaleza en el país.

2.2. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

2.2.1. Evolución histórica

La legislación ambiental en nuestro país no se ha quedado corta en la regulación de la protección y conservación de los recursos naturales, por el contrario, tal y como la doctrina ha señalado:

Nuestra legislación ha sido abanderada en asuntos ambientales. El ordenamiento jurídico colombiano fue de los primeros en establecer normas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. A partir de la Conferencia de Estocolmo (1972) viene a desarrollarse la legislación ambiental colombiana, y nace con la Ley 23 de 1973. (...)¹⁰⁴.

A continuación se hará un breve repaso de la historia de la normatividad ambiental en nuestro país, con el fin de encuadrar el marco legislativo existente y con ello verificar el papel del control fiscal en la aplicación y el cumplimiento del mismo.

Según documento de COMTEMA, Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente, creada por la OLACEFS¹⁰⁵:

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. La participación: un medio para prevenir y solucionar los conflictos ambientales en Colombia. En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editores Académicos. Ed. Universidad del Rosario. 2006. Pp. 154-169

¹⁰⁵ OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Las primeras legislaciones sobre el uso de los recursos en Colombia datan de comienzos de siglo y entre ellas se destacó la reglamentación sobre el uso de los bosques, el agua y las tierras, como reconocimiento de sus efectos en la salud pública.

En 1954 con la expedición del Decreto 3110, se creó la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), se institucionalizó la cuestión ambiental como factor de desarrollo y su incorporación en los planes de acción de otras corporaciones regionales ya existentes.

Con la creación delINDERENA mediante Decreto 2420 de 1968, el Estado se fortaleció administrativamente para el manejo, desarrollo y protección de los recursos naturales y del medio ambiente.

(...)

En 1973 con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente (Ley 23), se formalizaron los principios y las normas que institucionalizarían el derecho a un medio ambiente sano¹⁰⁶.

La Ley 23 de 1973 concedió facultades extraordinarias al presidente de la República para la expedición del Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, lo que se hizo a través del Decreto No. 2811 del 18 de diciembre de 1974.

En el marco de lo anteriormente dicho, a continuación se traza un conciso esbozo de la progresión normativa y jurídica, que termina finalmente con el establecimiento del control fiscal ambiental.

El Decreto 0541 del 25 de febrero de 1952 creó la División de Recursos Naturales como una dependencia del Ministerio de Agricultura, con el fin de garantizar el desarrollo nacional de algunos recursos naturales como los

¹⁰⁶ Contraloría General de la República. Control fiscal-Derecho ambiental. Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente, COMTEMA. Disponible en Internet en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/guias/Colombia_Audiambiental.pdf. Última consulta en marzo de 2010.

forestales y los pesqueros. Decreto que se podría constituir como el punto de partida de la legislación ambiental, porque al momento de intentar organizar un sistema reglamentado y consolidado, se trató de implementar una gestión ambiental por parte de las entidades públicas, que llevó a que posteriormente pudiesen ser sujetos de inspección y vigilancia por parte de los organismos de control.

Encontramos también el Decreto 1371 de 1953 por medio del cual se expidió el Código Sanitario Nacional, el Decreto 2429 de 1968, con el cual la Corporación Nacional del Valle del Magdalena y Norte de Colombia (CVM) se convierte en el Instituto Nacional de Recursos Renovables (INDERENA), al fusionarlo con la División de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura; el Decreto-Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹⁰⁷, que contiene las normas técnicas de manejo de los recursos naturales renovables, y además armoniza toda la normatividad en materia de aguas, suelos, bosques y fauna.

Así mismo tenemos, el Decreto 082 del 20 de enero de 1976, con el que se reglamentan los artículos 56 y 216 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El Decreto 877 del 10 de mayo de 1976, por medio del cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento, al otorgamiento de permisos y concesiones, y se dictan otras disposiciones. Decreto 622 del 16 de marzo de 1977, por medio del cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto Ley 2811 del 1974 sobre “Sistema de Parques

¹⁰⁷ AMAYA NAVAS, Óscar Darío. “Retos sociales del sistema nacional ambiental” en *Sistema Nacional Ambiental, SINA 15 años. Evaluación y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia. 2008. Pp. 67-90

Nacionales”; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959. Decreto 1337 del 10 de julio de 1978, que reglamenta los artículos 14 y 17 del Decreto-Ley 2811 de 1974.

Así mismo tenemos las siguientes leyes:

Ley 12 del 29 de enero de 1982, por medio de la cual se dictan normas para el establecimiento de las zonas de reserva agrícola. La Ley 79 del 30 de diciembre de 1986, “por la cual se prevé a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones”. La Ley 37 del 3 de abril de 1989, en la que se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal. Y la Ley 61 del 28 de diciembre de 1990, por medio de la cual se institucionaliza el Día Nacional del Medio Ambiente¹⁰⁸.

A pesar de las anteriores regulaciones, es desde la Constitución Política de 1991 que se empieza a generar una regulación más completa del ambiente, dirigida a su eficaz protección y conservación. Aunque en Colombia ya se habían realizado esfuerzos importantes, como la expedición de uno de los códigos de recursos naturales más completos del mundo, es en este Estatuto en donde se incorpora la dimensión ambiental como una condición necesaria para el desarrollo económico de mediano y largo plazo, y se establecen herramientas que permiten velar por el cumplimiento de las normas. Además, las posteriores reglamentaciones y regulaciones han hecho posible que día a día se concrete más el marco conceptual y legal, que permite avanzar a nuestro país en el marco del desarrollo sostenible¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Universidad de Antioquia. “Normatividad ambiental colombiana”. Disponible en Internet http://ingenieria.udea.edu.co/isa/normas_decretos/orden%20cronologico%20normas.pdf. Última consulta el 2 de abril de 2013.

¹⁰⁹ Contraloría General de la República. Control fiscal-Derecho ambiental. Comisión Técnica Especial del Medio ambiente-COMTEMA. Disponible en Internet en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/guias/Colombia_Audiambiental.pdf. Última consulta en marzo de 2010.

En este orden de ideas, nuestro país no se encuentra relegado en materia de regulación ambiental; por el contrario, se han concretado esfuerzos que han resultado en una normatividad que propende por la efectiva protección y consecuente conservación de nuestros recursos naturales.

Teniendo en cuenta que es la misma Constitución Política la abanderada en este tipo de escenarios, sólo queda la aplicación por parte de todos los actores, tanto públicos como privados, de las regulaciones constitucionales, legales y de cualquier otro tipo, para que se vean puntualizadas todas las medidas tendientes a la protección, el mantenimiento y la conservación del ambiente y de los recursos naturales.

2.2.2 Marco constitucional

En primer lugar es necesario hablar del estatuto superior colombiano, que como se ha mencionado, ha sido muy enfático en la protección del medio ambiente y que según Darío Amaya, ha perseguido los siguientes fines:

- A. Protección y calidad de vida.
- B. Obligación de proteger las riquezas naturales y el medio ambiente de la Nación.
- C. Mantener la integridad territorial.
- D. Promoción de la participación ciudadana.
- E. Fortalecer la educación ambiental.
- F. Garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano.
- G. Lograr la creación de un modelo de desarrollo sostenible¹¹⁰.

¹¹⁰ AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Op. cit. Pp. 67-90

La Constitución Política colombiana ha establecido la protección del ambiente teniendo en cuenta el modelo de desarrollo sostenible, el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y la participación ciudadana. También ha instituido el control fiscal ambiental con una importante visión integral que incluye: el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Lo anterior con el fin de garantizar el desarrollo sostenible; su conservación, restauración o sustitución; el derecho a la seguridad alimentaria; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, por último, la seguridad y la salubridad públicas¹¹¹.

Así lo ha resaltado la Corte Constitucional cuando sostiene que la dimensión *ecológica* de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores.¹¹²

La Constitución Política ha proporcionado una trascendental connotación a todos los temas ambientales, la cual pretende ser integral y abarcar todas las posibles problemáticas relativas a esta cuestión. El esfuerzo constitucional demuestra un claro avance en el tratamiento de esta problemática, puesto que siendo el máximo estatuto regulativo del país, al involucrarse directamente en

¹¹¹ Auditoría General de la República. “Control fiscal ambiental”. Disponible desde Internet en: www.slideshare.net/auditoríageneral/control-fiscal-ambiental. Última consulta en febrero de 2010.

¹¹² Corte Constitucional. Sentencia C 126 del primero (01) de abril de 1998. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

la implantación de soluciones de preservación y conservación ambiental, da muestras de su propósito de avanzar en materia de protección y con ello llegar a resultados concretos que se puedan evidenciar en un ambiente conservado y renovado.

Es precisamente por la trascendencia ya establecida del control fiscal ambiental, que la misma Constitución Política comienza su regulación, siendo esta aplicada a través de diferentes reglamentaciones que han pretendido darle alcance a la intención constitucional y que en alguna medida han dotado a los entes de control fiscal de instrumentos para la realización de su labor constitucional en materia ambiental.

2.2.3 Marco regulatorio

Dado que la Constitución Política es la abanderada en materia de regulación ambiental, es necesario hacer un breve bosquejo de la normatividad proferida desde entonces, con el propósito de evaluar el impacto de la misma en la conservación y preservación del patrimonio natural y con ello, el del control fiscal en su vigilancia y seguimiento.

- Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente; se reordena el sector público encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA¹¹³; y se dictan otras disposiciones.

¹¹³ El Sistema Nacional Ambiental – SINA, fue definido por establecido por el numeral 13 del artículo primero de la Ley 99 de 1993 de la siguiente forma: *Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.* Así mismo, el artículo 4° lo define así: *Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que*

Esta ley se constituye como la base fundamental para lograr el desarrollo sostenible y en ella quedan estipulados muchos de los mandatos escritos en la Constitución Política. Dentro de la estructura de esta ley se distinguen los siguientes grupos de normas: Principios ambientales; Sistema Nacional Ambiental –SINA–; planificación y gestión (instrumentos económicos –tasas– e instrumentos de gestión –licencias–); licencias ambientales (estudios de impacto ambiental- planes de manejo ambiental); participación ciudadana (derecho de intervención, audiencias públicas, consultas obligatorias); y control y vigilancia¹¹⁴.

- Ley 42 del 26 de enero de 1993. Se refirió concretamente al control fiscal ambiental, desarrollando los preceptos constitucionales que consagran que el control fiscal se debe realizar atendiendo también el principio de valoración de los costos ambientales, lo que se constituye como una introducción al ejercicio del control fiscal ambiental. Esta es de alguna manera la legislación marco del control fiscal en Colombia.

permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes:

Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.

La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA.

¹¹⁴ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

- Ley 136 del 2 de junio de 1994, por medio de la cual se asignan funciones en materia ambiental a las corporaciones autónomas regionales, a los departamentos, a los municipios, a los grandes centros urbanos y a los territorios indígenas¹¹⁵. Modificada por la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, la Ley 1447 de 2011, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1368 de 2009 y la Ley 1148 de 2007.

- Decreto 0322 del 30 de junio de 1994, con el que se implementa el Sistema Ambiental del Distrito Capital y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente. Modificado por el Decreto Distrital 577 de 1995, el Decreto 673 de 1995, el Decreto distrital 308 de 2001, por el cual se modifica la estructura organizacional del DAMA y se asignan funciones a sus dependencias, el cual es derogado por el actualmente vigente Decreto 330 de 2003. Con la Reforma Administrativa del Distrito Capital, Acuerdo 257 de 2006 se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Se crea la Secretaria Distrital de Ambiente, la cual se convierte en la entidad que recoge el espíritu del DAMA con nuevas herramientas y estructura.¹¹⁶

- Ley 165 del 09 de noviembre de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. El Convenio aprobado por esta Ley fue promulgado por el Decreto 0205 de 1996.¹¹⁷

¹¹⁵ Contraloría Distrital de Bogotá. "Control fiscal ambiental". Cit.

¹¹⁶ Disponible en Internet en <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/algo-de-historia>. Última Consulta 15 de agosto de 2013.

¹¹⁷ Ley 165 del 09 de noviembre de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Diario Oficial 41.589, de 9 de noviembre de 1994

- Ley 472 del 05 de agosto de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.¹¹⁸ Menciona entre los derechos e intereses colectivos, además del derecho al goce de un ambiente sano, otros como la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; la conservación de las especies; la protección de áreas de especial importancia ecológica; la seguridad y la salubridad públicas.¹¹⁹

- Ley 610 del 15 de agosto de 2000, que es aplicable en materia ambiental, teniendo en cuenta que en sus definiciones de daño y de gestión fiscal, caben perfectamente las personas públicas o privadas que de alguna u otra manera realizan gestión fiscal ambiental y como tal puedan llegar a interferir negativamente en la protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente. Modificada por la Ley 1474 de 2011.

- Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002, por medio del cual se dan disposiciones con respecto al servicio público de aseo y la gestión integral de recursos sólidos. Modificado por el Decreto Nacional 838 de 2005. Modificado por el Decreto Nacional 838 de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.¹²⁰

¹¹⁸ Ley 472 del 05 de agosto de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 43.357, de 6 de agosto de 1998.

¹¹⁹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. El Derecho a gozar de un medio ambiente sano ¿utopía o realidad? Controversias Constitucionales. En: Colombia ISBN: 978-958-8378-69-5. Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá. 2009. P. 460 – 485

¹²⁰ Decreto Nacional 838 del 23 de marzo de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45862 de marzo 28 de 2005

- Decreto 4688 del 21 de diciembre de 2005, el cual reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en materia de caza comercial.¹²¹
- Decreto 1575 del 09 de mayo de 2007. Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.¹²²
- Decreto 3600 del 20 de septiembre de 2007, que reglamenta lo relativo al ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.¹²³
- Ley 1252 del 27 de noviembre de 2008. Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.¹²⁴
- Decreto 2372 del 1 de julio de 2010, por medio del cual se dictan normas respecto al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman.¹²⁵

2.2.4. Finalidad de la legislación ambiental

¹²¹ Decreto 4688 del 21 de diciembre de 2005. Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y Ley 611 de 2000 en materia de caza comercial. Diario Oficial 46130 de diciembre 22 de 2005. Diario Oficial 46130 de diciembre 22 de 2005.

¹²² Decreto 1575 del 09 de mayo de 2007. Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Diario Oficial 46623 de mayo 09 de 2007

¹²³ Decreto 3600 del 20 de septiembre de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial 46757 de septiembre 20 de 2007.

¹²⁴ Ley 1252 del 27 de noviembre de 2008. Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.186 de 27 de noviembre de 2008

¹²⁵ Decreto 2372 del 1 de julio de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47757 de julio 1 de 2010.

La finalidad de la regulación y reglamentación en materia específicamente del control fiscal ambiental es, además de su objetivo indiscutible de la protección del ambiente, permitir a la Contraloría General de la República y a las contralorías territoriales ejercer sus competencias constitucionalmente atribuidas, contribuyendo así a la protección y conservación de los recursos ambientales.

Igualmente, busca dotarlas de suficientes herramientas y mecanismos que faciliten su labor, con el propósito de realizar un control fiscal ambiental eficaz, resultado de la concientización a las entidades públicas o privadas que de alguna manera afectan el ambiente y los recursos naturales, y de la aplicación por parte de estas de los correctivos que permitan la sustitución y reparación del daño ambiental, en caso de que este ya hubiese acontecido.

Asimismo, la normatividad existente en materia ambiental le permite a los entes de control fiscal ejercer sus potestades de vigilancia a la gestión estatal en defensa del medio ambiente y del patrimonio natural de la Nación, así como propender por que las entidades vigiladas incluyan el cálculo real y efectivo de los costos ambientales en sus políticas, estrategias y gestión¹²⁶.

Julio Enrique González explica que:

La finalidad de las normas ambientales es una finalidad sanitaria, pues una condición sanitaria es la necesaria para garantizar la salud y el bienestar de las personas, así expresamente fue definido esto por el Código Sanitario Nacional.¹²⁷

De igual forma expone Julio César Turbay, en cuanto a la concreción de la legislación existente en materia ambiental, y a su objeto y finalidad, que esta

¹²⁶ VILLATE SUPELANO, Álvaro. Op.cit. Pp. 313

¹²⁷ GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. *Derecho ambiental colombiano. Parte general*. T.I. 2006. Pp. 125

gira en torno a unos ejes que, articulados, completan la gestión del Estado en esta materia y que apuntan de manera directa al desarrollo sostenible como premisa que se debe seguir para garantizar que se mantengan unas condiciones naturales, al menos similares, para las generaciones venideras. Esos ejes son los que soportan la legislación, en cuanto a conservación, administración o manejo, vigilancia y control, e incluso el régimen sancionatorio para quienes incumplen la normatividad ambiental; y el desarrollo sostenible es el sello indeleble que por principio debe acompañar a toda esa legislación ambiental¹²⁸.

En conclusión, la finalidad de la regulación que protege los recursos naturales y el ambiente es lograr su preservación a través de los mecanismos instituidos que deberían llevar a su protección, representada en la conservación y expansión del patrimonio ambiental en el país.

2.2.5. Problemas regulatorios

Aunque Colombia cuenta con un abundante sistema regulatorio en materia de protección al ambiente, este no ha llevado a la protección y conservación de los recursos naturales.

Según la doctrina:

La excesiva reglamentación que se presenta en Colombia en la materia ha terminado por generar conflictos. Si bien podemos señalar que contamos con suficientes normas para la protección del ambiente, las cuales han sido establecidas por la intención del legislador de proteger los recursos naturales y el entorno, estas presentan dificultades

¹²⁸ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op. cit. P.398

en su aplicación. Podríamos incluso decir que algunas de estas disposiciones no pasan de tener un carácter meramente formal¹²⁹.

Se establece al respecto que:

Se presentan problemas en cuanto a las competencias, que no son claras en algunos casos, y con el hecho de tener normas que no son coherentes y no se sabe con exactitud cuáles están vigentes o no; además de faltar claridad en cuanto al régimen de transición de las normas. (...) Esta problemática se aumenta con el hecho de encontrar normas que son el resultado de procesos concertados con el sector productivo, y que han terminado por flexibilizarse y ajustarse a intereses diferentes a los ambientales, como las referentes a las licencias ambientales (Decreto 1220 de 2005)¹³⁰.

Además, con este panorama, se evidencian problemas como la deficiente gobernabilidad, el no acatamiento o elasticidad de las normas ambientales y la inexistencia de estrategias para garantizar la solución y participación real y efectiva en las decisiones ambientales, problemas que generan desconfianza, gran incertidumbre y una marcada tendencia a la complicación de los resultados ambientales¹³¹.

En nuestro país existe una notoria propensión a que la política influya todas las reglamentaciones y demás decisiones proferidas por las autoridades. Por lo que las leyes, reglamentaciones y demás actos administrativos que tendrían como fin la protección del ambiente, se dirigen finalmente a la satisfacción de intereses de mucha menor envergadura.

¹²⁹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, et al. Op. cit. Pp. 154-169

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *Nuevas alternativas para la solución pacífica de los conflictos ambientales*. Ministerio del Medio Ambiente/ICFES, Bogotá. 2001, P. 156

Siendo este uno de los problemas más significativos de la expedición y aplicación de la regulación en materia ambiental, los entes de control fiscal tienen la responsabilidad de velar porque en la ejecución de la normatividad y de los actos administrativos tendientes a concretarla, se satisfagan los intereses generales establecidos por la Constitución Política de 1991.

2.2.6. Principios normativos

En este tema del análisis normativo del control fiscal ambiental, es importante tener en cuenta los principios que rigen la aplicación de la regulación existente, con el fin de establecer el grado de importancia de la legislación y la manera en que debe ser empleada a efectos de fortalecer la protección de los recursos naturales.

En lo que se refiere al problema jurídico planteado en esta tesis, es importante el análisis de estos principios, porque de ellos se deriva la prevalencia de la normatividad ambiental sobre otro tipo de regulaciones, y con esto las consecuencias de su desconocimiento. El control fiscal podría valerse de ellos para ejercer sus labores de vigilancia y control, exigiendo el cumplimiento de las normas ambientales y contribuyendo así a la salvaguarda de los recursos naturales.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 63 establece los Principios Normativos Generales con el “fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.”

Consagra así los siguientes principios:

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

En materia de regulación ambiental resulta de especial importancia este principio, que refleja el espíritu constitucional y así mismo ha sido aplicado por la Corte Constitucional.

No es diferente para el control fiscal ambiental, que también debe cumplir preferentemente las normas ambientales, por lo que los parámetros y postulados mínimos establecidos constitucional y legalmente, solamente deben constituirse como el punto de partida desde el cual inicia la vigilancia de la gestión fiscal ambiental de las entidades sujetos de control

Este principio es definido por la jurista Ángela María Becerra de la siguiente manera:

Los primeros conceptos han puesto de manifiesto que el rigor subsidiario es el principio ambiental en virtud del cual se reconoce que *las regulaciones nacionales son un estándar mínimo con el que deben cumplir las autoridades*

*ambientales regionales y territoriales*¹³², por lo cual las normas y medidas de policía ambiental podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales así lo ameriten.

El rigor subsidiario es el principio normativo ambiental que busca armonizar las competencias concurrentes en materia ambiental, es decir que este principio permite a los distritos o municipios y a las autoridades de los territorios indígenas *la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.*^{133,134}.

El *principio de rigor subsidiario*, se constituye así en la necesaria institucionalización de un postulado, que pretende dar la justa importancia a los derechos resultantes de la protección a la naturaleza y al ambiente, dotando de instrumentos adicionales a la legislación existente con el fin de hacerla más relevante.

La aplicación de este principio en materia de control fiscal ambiental, es importante al momento en que se limitan las facultades y atribuciones de los entes públicos y privados, en lo que a la afectación del patrimonio ambiental se refiere, instante en el que es necesaria la introducción de las herramientas

¹³² Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-894 de 2003. M. P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

¹³³ Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-534 de 1996. M. P. FABIO MORÓN DIAZ.

¹³⁴ BARRERA OSORIO, Ángela María. "El principio del rigor subsidiario en el derecho ambiental colombiano: la protección del medio ambiente desde el ámbito nacional, regional o local, ¿o al revés?" en *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Ed. Universidad del Rosario. 2006. Pp. 254-255

procedentes para que predomine la protección del ambiente sobre otros intereses.

En efecto, en la ejecución de este principio prevalecen las formas de protección del ambiente sobre otros factores económicos o políticos que puedan llegar a afectarlo, dado que las normas de carácter ambiental cada vez están adquiriendo mayor rigurosidad y deben ser aplicadas más severamente, poniéndose por encima de las que pretenden satisfacer intereses particulares en aras de preservar patrimonios económicos.

En esta medida, la aplicación estricta de este principio traería como consecuencia una menor vulneración de las normas ambientales y con ello la conservación del patrimonio ambiental, por lo que los órganos de control podrían valerse de él para exigir su cumplimiento por parte de las personas públicas o privadas que pudieren llegar a intervenir negativamente en el ambiente.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía

o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de progresividad y no regresión. Para la definición de este principio es pertinente traer a colación a la Corte Constitucional, la cual en Sentencia C-443 de 2009¹³⁵, explica que este principio tiene numerosas fuentes en el derecho internacional de los derechos humanos, en efecto, este principio es contemplado por los artículos 2.1 del PIDESC¹³⁶, 1.1 del Protocolo de San Salvador y 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales establecen respectivamente la obligación de los Estados Partes de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Expone la Corte en la referida sentencia que el mandato de progresividad, que se desprende del artículo 2.1 del PIDESC, tiene dos contenidos complementarios, por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad. Por otra, el de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

En materia ambiental Mario Peña Chacón explica que el principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad y que tiene como finalidad evitar la

¹³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-443 del 08 de julio de 2009. M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

¹³⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.

Señala que la principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección. Para cumplir con dicho cometido se hace necesario avanzar en la protección ambiental, eventualmente mantenerla y por supuesto, evitar a toda costa retroceder.¹³⁷

La aplicación clara y expresa de estos principios, tanto en la creación como en la ejecución de las normas, podría resultar en un sistema normativo más diáfano, con obligaciones definidas para cada uno de los intervinientes, lo que redundaría en el cumplimiento de los objetivos y fines esenciales del Estado en materia ambiental.

Asimismo, con la aplicación exhaustiva de los mismos, así como de la totalidad de la normatividad ambiental, tanto por parte de los organismos de control como por parte de las entidades vigiladas, se facilitaría el ejercicio del control fiscal ambiental y con ello su contribución a la preservación de la integralidad de los recursos naturales.

¹³⁷ PEÑA CHACÓN, Mario. El Principio de no Regresión Ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. Disponible en Internet en: <http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/24/07.html>

2.3. FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS EJECUTORES DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Como se señaló en el capítulo anterior sobre el control fiscal, los órganos ejecutores del mismo son la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, como vigilante de la gestión fiscal de estos organismos.

En esta medida, estos entes de control tienen las mismas atribuciones en lo que se refiere al control fiscal ambiental y, por lo tanto, deben cumplir unas funciones específicas que son resumidas así por Ovidio Claros:

- Evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los recursos naturales, según las metodologías implementadas para tal fin. La vigilancia fiscal en el campo de la eficacia y eficiencia del conjunto de programas, planes y proyectos y acciones de orden ambiental ejecutados por la administración, mediante la utilización de los recursos públicos, constituyendo lo que se puede denominar control de la gestión ambiental.
- La Contraloría evaluará en desarrollo del control de la gestión ambiental los procesos administrativos que se llevan a cabo; la debida concordancia entre las inversiones y la problemática ambiental y el uso de indicadores ambientales que conlleven a comprobar una incidencia positiva de estos rubros en el manejo de los diferentes componentes y recursos ambientales, con destinación específica.
- En ejercicio del control fiscal la Contraloría evaluará el cumplimiento de las normas y de las obligaciones ambientales, así como la efectividad de las inversiones que en desarrollo de tales obligaciones que se desprendan.
- En la vigilancia de la gestión ambiental, la Contraloría ejercerá la debida observación y revisión de los planes, programas, proyectos y actividades del orden ambiental emprendidos por la administración y tendientes a desarrollar una adecuada gestión en

el orden ambiental; la conciliación de las inversiones con los intereses de la comunidad; una gerencia efectiva en la administración de los bienes públicos y evitar que los recursos asignados se desvíen a proyectos que no tienen relación alguna con el manejo, protección o recuperación de los bienes ambientales o con la adquisición de elementos ajenos a la gestión ambiental mediante métodos que permitan establecer tales acciones¹³⁸.

La gestión ambiental, es entonces el ámbito de acción de la Contraloría General de la República en materia de su función de vigilancia y aporte a la protección de los recursos naturales. Así se encuentra establecida la función de los órganos de control en este sentido, y así debe ser cumplible y exigible.

Concretando la forma como la Contraloría General de la República desarrolla su labor de control fiscal ambiental, tenemos que está llamada a ejercer vigilancia y control fiscal en tres frentes distintos y claramente definidos, así:

- Fiscalización de las autoridades ambientales del orden nacional, institutos de investigación y demás organismos del Sistema Nacional Ambiental a que se refiere la Ley 99 de 1993, exceptuando las autoridades ambientales urbanas que son de competencia de las contralorías territoriales respectivas.
- Fiscalización de las demás entidades estatales.
- Fiscalización a los particulares que manejan fondos de la Nación y que utilicen en su actividad económica los recursos naturales.¹³⁹

La Contraloría General de la República también desarrolla el control fiscal a través de los documentos sectoriales en temas de interés ambiental elaborados por la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente (CDMA); la revista

¹³⁸ CLAROS POLANCO, José Ovidio; SIERRA PUENTES, José Antonio; SOLANO RUIZ, Jorge Alberto. "Propuesta para el desarrollo del control fiscal en materia ambiental en el marco del derecho ambiental. Tesis de especialización en derecho ambiental. Universidad del Rosario. 1999.

¹³⁹ VILLATE SUPELANO, Álvaro. Op. cit. P. 21

institucional *Economía colombiana*, en su sección sobre el ambiente, en la que los funcionarios de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente abordan temas de interés sobre aspectos ambientales; el acercamiento a la comunidad de la Contraloría General de la República, por medio del desarrollo de audiencias públicas informativas y deliberativas en todo el país, para tratar temas de relevancia local y regional; y, realizando llamados de atención a instituciones públicas sujetos de control¹⁴⁰. Igualmente, a través de la elaboración por orden constitucional del informe sobre el estado de los recursos naturales, que presenta anualmente al Congreso de la República y el cual se tratará en posterior capítulo.

En palabras de Gustavo Adolfo Escudero, es función de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales también, hacer lo que corresponda con el fin de cumplir sus funciones constitucionales y legales referentes a la valoración de los costos ambientales, por lo que estos entes deberán incluir en los planes y proyectos, las actividades de manejo y protección ambiental correspondientes. Esto se debe adoptar para la protección del recurso natural con miras a evitar el deterioro y la alteración significativa e irreversible del entorno, dado que un reporte posterior a la ejecución del proyecto es incompatible con la política de desarrollo sostenible. En cualquier evento, el estudio del impacto ambiental debe contemplarse como parte fundamental en el presupuesto de desembolso de cualquier proyecto. Una vez ejecutados los proyectos propios del plan o planes, las contralorías deben verificar que en el aspecto de los costos ambientales, estos no hayan superado a los previstos en la alternativa escogida. Las contralorías deben garantizar que la gestión ambiental sea adecuada, tal es el caso respecto de la contaminación ambiental por el uso de vehículos, la preservación del espacio público, la

¹⁴⁰ Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente presentado por la Contraloría General de la República al Congreso de la República. 2008-2009. Bogotá. P. 214.

contaminación por ruido, ya que eso hace parte de la gestión de las entidades del sector¹⁴¹.

Así, la Contraloría General de la República tiene funciones específicas en materia de vigilancia de la gestión ambiental de los sujetos de control, por lo que, teniendo obligaciones taxativas es su deber cumplirlas, y el de la sociedad exigir las, para que se llegue a un control fiscal ambiental efectivo y eficiente que derive en una protección de los recursos naturales en el país, por todos y cada uno de los actores del escenario nacional.

Ya definido que los entes de control fiscal son la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General, se tiene que les corresponde desarrollar las labores y atribuciones planteadas por la Constitución Política y reguladas por las diferentes leyes que acogen el tema. De un adecuado control y vigilancia a la gestión ambiental de los sujetos de control y de los particulares que tienen injerencia en los recursos naturales, pueden derivar resultados contundentes, en la preservación y conservación del ambiente.

2.4. SUJETOS DESTINATARIOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Después de tener claro cuáles son los órganos que ejercen el control fiscal ambiental, sus atribuciones y funciones, es importante establecer los sujetos a los que está dirigido.

¹⁴¹ ESCUDERO ARANDA, Gustavo Adolfo. “De la teoría a la práctica en la vigilancia de la gestión fiscal a la valoración de los costos ambientales”. Revista *Sindéresis* 8. Diciembre 2005. Auditoría General de la República. Bogotá. P. 132.

La Contraloría General de la República y demás entes de control fiscal, tienen determinadas entidades a las que se dirige su función constitucionalmente atribuida de control y vigilancia de los recursos públicos.

Las entidades sobre las cuales los entes fiscalizadores ejercen la labor de control fiscal se denominan sujetos de control, y son constituidos por aquellas que tienen algún efecto, ya sea positivo o negativo sobre los recursos públicos.

En lo que se refiere al control fiscal ambiental, la Contraloría General de la República y demás entes descentralizados tienen unos sujetos de control a quienes dirigen sus funciones de vigilancia. Estos últimos, acogidos a los lineamientos constitucionales y legales, están obligados a rendirle cuentas a la Contraloría y a obedecer sus directrices, en el caso de las funciones de advertencia y de los informes sobre los recursos naturales y del ambiente.

El control fiscal ambiental es aplicable a todas aquellas entidades públicas, a través de las auditorías realizadas por el organismo de control competente, y su dominio está dirigido al personal que labora en estos organismos de control para que ejerzan una labor de control eficaz e integral¹⁴².

En el orden territorial el control fiscal está dirigido a la administración central del departamento, a los municipios y a aquellas entidades descentralizadas del orden departamental o municipal que por sus actividades productivas o de desarrollo, prestación de servicios o ejecución de obras públicas, causen impactos significativos al medio ambiente y a los recursos naturales¹⁴³.

¹⁴² GONZÁLEZ ARANA, Óscar. "Desarrollo del control fiscal ambiental" en *15 años de la Constitución ecológica de Colombia*. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2006. Pp. 598

¹⁴³ "Generalidades del control fiscal ambiental". Contraloría Departamental de Meta. Disponible en Internet en: <http://www.contraloriameta.gov.co/ws/ambiente.phtml>. Última consulta en marzo de 2010.

Teniendo presentes los sujetos de control de la Contraloría General de la República, es importante mencionar la obligación que tienen de acogerse a los lineamientos de los entes fiscalizadores y a las políticas establecidas por ellos, y de realizar la rendición oportuna de las cuentas.

Tal obligación es instituida constitucionalmente, por lo que es indefectible que los sujetos de control se acojan a ella, cumpliendo con cada una de las funciones establecidas al respecto, incluso por la misma Contraloría General de la República. El desconocimiento de tales obligaciones tiene serias consecuencias sancionatorias y administrativas, que los mismos entes de control fiscal pueden hacer efectivas.

El análisis de los sujetos de control nos ayuda a comprobar la incidencia del control fiscal en la protección de los recursos naturales, en la medida en que si se ejerce una eficaz vigilancia sobre la gestión de las entidades encargadas del manejo de los recursos destinados a la preservación ambiental y de aquellas que de alguna manera puedan llegar a afectarlo, el ambiente podría lograr el equilibrio deseado y el desarrollo sostenible sería una realidad en nuestro país.

Con una gestión fiscal ambiental eficaz por parte de los sujetos vigilados por la Contraloría General de la República y demás entes fiscalizadores, se puede llegar a lograr la adecuada utilización de los recursos destinados a la protección y conservación del ambiente y así, desde la labor misional de los entes de control se obtendría un impacto positivo en la preservación del patrimonio ambiental.

Los sujetos de control de la Contraloría General de la República son numerosos ya que la función misional de esta entidad instituye la vigilancia y el control de la gestión fiscal de las entidades públicas, además de la de aquellos particulares que manejen fondos o bienes públicos, lo que se traduce en una gran cantidad de entes públicos y privados auditados e inspeccionados.

A manera de ejemplo en materia ambiental, estos son, entre muchos otros, algunos sujetos de control auditados en la vigencia 2012:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- que fue creada en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, mediante Decreto 3573 del 27 de septiembre 2011, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica y hace parte del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible. Asumió las funciones que legalmente tenía el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su momento en relación con el licenciamiento ambiental definido en la Ley 99 de 1993¹⁴⁴.

- Corporaciones autónomas regionales, entre otras:

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR.
- Corporación Autónoma Regional para la defensa de la meseta de Bucaramanga, CDMB.
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE¹⁴⁵.

- Comisión Colombiana del Océano.

- Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales.

¹⁴⁴ Contraloría General de la República. “Informe de auditoría a la gestión del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” Disponible en Internet en: http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?p_l_id=74635952&groupId=10136&folderId=75394649&name=DLFE-51302.pdf. Última consulta el 14 de febrero de 2013.

¹⁴⁵ Contraloría General de la República. Disponible en Internet: Informe de auditoría a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, ARDIQUE. <http://186.116.129.19/web/quest/medio-ambiente-2011>. Última consulta el 14 de febrero de 2013.

- Cualquier sujeto de naturaleza pública o privada que maneje, gestione o administre recursos públicos.

La colaboración entre los sujetos vigilados y los entes de control fiscal, derivaría en un control fiscal efectivo y coordinado, cuyo resultado sería el cumplimiento de los fines esenciales del Estado propuestos por la misma Constitución Política.

Sin embargo, hasta el momento esa coordinación está lejos de lograr los fines para los cuales fue instaurada. Tanto los entes de control fiscal como los sujetos vigilados caminan por senderos separados, sin que haya un punto de unión cercano ni espacios de aproximación y concertación.

Por lo anterior, es necesario que se establezcan vías de diálogo y concertación entre las diferentes autoridades ambientales, incluidos los órganos de control fiscal, los demás actores que afectan el desarrollo ambiental y las comunidades, para que de estas resulte el consenso que permita aplicar e instaurar los correctivos y medidas –que en muchas ocasiones son de carácter urgente– de reparación, prevención, preservación, mantenimiento y conservación de los recursos naturales y del ambiente.

2.5. GESTIÓN FISCAL AMBIENTAL

Como ya se ha mencionado, dentro del ejercicio del control fiscal ambiental, corresponde a la Contraloría General de la República vigilar y controlar la gestión ambiental que realizan las entidades sujetos de control.

En esta medida, este acápite se dedica a analizar en qué consiste tal gestión por parte de las entidades obligadas a ejercerla y cómo contribuye ésta a la

finalidad esencial del derecho ambiental, que es la conservación y protección de los recursos naturales y del ambiente.

La gestión fiscal ambiental es trascendental para la protección del ambiente, toda vez que la apropiada destinación de los recursos públicos orientados a este fin llevaría a la preservación y el crecimiento del patrimonio ambiental. En esta medida, la vigilancia de los entes fiscalizadores sobre la gestión ambiental de las entidades sujetos de control, es vital para que esta se realice de manera eficiente, siendo evidente el impacto de los organismos de control en este tema.

La definición de gestión ambiental desde la concreta perspectiva del control fiscal ambiental, aparece tipificada en el artículo 80 de la Constitución Política, que establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además que debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Igualmente, el artículo 399 que señala que el Plan Nacional de Desarrollo debe tener en su parte general, entre otros temas, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

En este contexto, es apropiado estudiar el concepto de Esperanza González acerca de la gestión ambiental:

Proceso técnico, administrativo, financiero y político, por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de recursos de diversa índole (humanos, financieros, técnicos, de información, etc.) que tienen como finalidad la protección, manejo y preservación del medio ambiente y de los recursos renovables en un territorio específico; como parte sustancial de la gestión pública, debe entenderse como un proceso social y político continuo en el que intervienen distintos

actores (políticos, económicos y sociales) y en el que se definen, formulan y ejecutan un conjunto de acciones que tienen como finalidad el desarrollo sostenible de un territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población¹⁴⁶.

Con esta definición de Esperanza González, Uriel Amaya concluye, que a través de la gestión ambiental se produce la administración del patrimonio ambiental, en términos de capacidad jurídica (gestión fiscal), como criterio condicionante para la determinación de la responsabilidad fiscal¹⁴⁷.

Igualmente, Santiago López ha definido la gestión ambiental, como la:

Administración del medio ambiente, el uso adecuado de los recursos y la ordenación del entorno, con el propósito de satisfacer las necesidades y calidad de vida de una sociedad con criterios de equidad, mediante procedimientos técnicamente viables y socialmente aceptables y justificables¹⁴⁸.

Todo lo anterior nos da una aplicación concreta y definida de la gestión ambiental, no sólo enfocada al control fiscal, sino con una aproximación certera a la responsabilidad que se origina de la misma.

En efecto, y como se mencionó en el capítulo anterior, la Ley 610 de 2000, en su artículo 6°, define la gestión fiscal como aspecto a analizar por parte de los entes de control, para determinar la responsabilidad de las personas que presuntamente llegaron a afectar los recursos públicos con su conducta dolosa o gravemente culposa.

¹⁴⁶ GONZÁLEZ, Esperanza. "Gestión ambiental en pequeños municipios, ausencia de una propuesta estratégica", en *Foro*, No. 42, Bogotá, octubre de 2001. P. 57. Ubicado en AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit. Pp. 275-276.

¹⁴⁷ AMAYA OLAYA, Uriel. Ibíd. P. 277.

¹⁴⁸ LÓPEZ, Santiago. "La Contraloría y la gestión ambiental en Santafé de Bogotá en *Cifras y Letras*, revista Contraloría Distrital. No. 42. En AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Umbral Ediciones. Bogotá. 1996. P. 31

En materia ambiental, también aplicaría lo mismo teniendo en cuenta las obligaciones de los sujetos de control y demás entidades o particulares que manejen recursos públicos destinados a fines ambientales.

Esta gestión debe ir encaminada a la correcta asignación de los recursos públicos destinados al eje ambiental; a ejercer las labores que le hayan sido asignadas constitucional y legalmente para la preservación, protección y conservación de los recursos naturales; a ejercer la vigilancia y el control sobre las personas naturales o jurídicas que interfieran sobre el medio ambiente; a que en la expedición de los actos administrativos se tengan en cuenta los postulados ambientales y de desarrollo sostenible, aún por encima de los intereses privados o económicos; y, en general, a realizar las labores que correspondan a cada autoridad o ente dentro de su competencia, reflejadas en el cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones instituidas para la protección del ambiente y de los recursos naturales.

En este orden de ideas, en estricto sentido, la evaluación de la gestión ambiental incluye la verificación de los siguientes aspectos específicos:

- Actividades de restauración o sustitución ambiental. La restauración o sustitución ambiental es definida por el Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994¹⁴⁹ (Modificado por la Resolución 655 de 1996), como la recuperación y adecuación morfológica y ecológica de un área afectada por actividades que hayan introducido modificaciones considerables al paisaje y efectos graves a los recursos naturales.

¹⁴⁹Decreto 1753 del 03 de agosto de 1994. Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial No. 41427. Sustituido por el Decreto 1728 de 2002, que fue derogado por el Decreto 2820 de 2010.

- Actividades de prevención. Definidas por el Decreto 2820 de 2010¹⁵⁰, como las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el ambiente.
- Actividades de mitigación. El Decreto 2820, las define como las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el ambiente.
- Actividades de corrección. Según el Decreto 2820, son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.
- Actividades de compensación. El Decreto 2829 señala que son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.
- Planes de seguimiento.
- Actividades de evaluación.
- Actividades de monitoreo.
- Actividades de contingencia.
- Manejo de impactos y efectos.
- Manejo de recursos naturales y del ambiente.
- Valoración de los costos ambientales¹⁵¹.

¹⁵⁰ Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 47792

¹⁵¹ Contraloría General de la República. Control fiscal-Derecho ambiental. Comisión técnica especial del medio ambiente, COMTEMA. Disponible en Internet en:

Estas últimas actividades se encuentran dentro de la evaluación del impacto ambiental que debe tener cada proyecto, en aplicación a lo dispuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se reunió en Río de Janeiro en 1992; en la cual se acordó que en calidad de instrumento nacional se emprendiera una evaluación del impacto ambiental de cualquier actividad —sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente— que pudiera producir consecuencias negativas en el ambiente. De esta forma, ratificada desde entonces, la evaluación del impacto ambiental es hoy un proceso utilizado ampliamente en el mundo para la planeación y administración de proyectos que asegura que las actividades humanas y económicas se ajusten a las restricciones ecológicas y de recursos, y se ha constituido así en uno de los mecanismos claves para promover el desarrollo sostenible.¹⁵²

Con todo, se tiene que una eficiente gestión ambiental requiere el conocimiento de los recursos naturales que se poseen, la evaluación de su deterioro, la cuantificación de pérdidas por explotación y sobreexplotación, y la identificación de los recursos amenazados o agotados¹⁵³.

Sin embargo, según Hernán Alonso Mazo, el componente de las acciones desplegadas por el Estado para adelantar esa gestión ambiental se ha circunscrito a la expedición de normas y al control y vigilancia sobre su cumplimiento, gestión que ha sido denominada de comando y control. Por lo

http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/guias/Colombia_Audiambiental.pdf. Última consulta en marzo de 2010.

¹⁵² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en internet en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/manual_seguimiento.pdf. Última consulta 18 de agosto de 2013.

¹⁵³ MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. Op. cit. P. 95.

que la normatividad se ha convertido en el instrumento primordial de la gestión ambiental, cuya formulación no siempre ha estado acorde con la realidad y las necesidades del país. No obstante, le da carácter determinante a la gestión ambiental en la responsabilidad fiscal, señalando que cuando un gestor público ambiental en ejercicio de sus funciones, por negligencia u otra circunstancia, da origen a un daño económico, es sujeto de responsabilidad fiscal.¹⁵⁴

Definida la gestión fiscal ambiental, y teniendo en cuenta que sus obligaciones son concretas y materiales, y en esta medida exigibles a todas las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, se debe propender porque cada uno de los actores de la vida económica y política del país sean conscientes de sus obligaciones y que, por tanto, las ejerzan. Ya que como se ha mencionado, de la concertación de todos los intervinientes en la vida pública nacional, se puede lograr una administración ambiental adecuada que traiga como consecuencia un aprovechamiento de los recursos naturales y, consecuentemente, beneficios para los seres humanos.

2.5.1. Estrategias para la gestión ambiental.

En el ejercicio del control fiscal ambiental es necesario que el ente que realiza la evaluación contextualice la labor de su sujeto de control, por lo que actualmente las directrices forman parte importante de la reglamentación ambiental en Colombia y son de aplicación directa al ejercerlo, ya que proveen elementos claves de gestión en diversos niveles.

¹⁵⁴ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

El estudio de estas directrices es importante para tener claros los parámetros que deben seguir las entidades para la protección de los recursos naturales, y con ello las obligaciones de las mismas que, a su vez, deben ser supervisadas por los entes fiscalizadores, seguimiento que debería llevar indefectiblemente a la conservación del ambiente.

En este orden de ideas, en el Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, 2008-2009, se establecen políticas nacionales ambientales relacionadas con los componentes y objetivos del Plan Nacional de Biodiversidad, PNB; estas son:

- Política nacional ambiental para la gestión de la fauna silvestre.
- Plan nacional de desarrollo forestal.
- Política nacional para los humedales interiores de Colombia. Estrategia para su conservación y uso racional.
- Programa nacional para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña de Colombia: páramos.
- Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.
- Programa para el uso sostenible, manejo y conservación de los ecosistemas de uso manglar en Colombia.
- Política nacional de producción más limpia.
- Plan estratégico nacional de mercados verdes¹⁵⁵.

El objetivo de estas políticas y programas es orientar a las entidades a las cuales están dirigidas, en el establecimiento de sus líneas de acción para la protección y conservación de los recursos naturales. También constituyen una

¹⁵⁵ Informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente presentado por la Contraloría General de la República al Congreso de la República 2008-2009. "Capítulo IV Evaluación de la política nacional de biodiversidad (conservación y conocimiento). Artículo elaborado con la participación de Conservación Internacional de Colombia.

guía para los organismos de control, en aras de verificar los proyectos implementados para su ejecución.

Se han consagrado igualmente ciertos principios generales del derecho ambiental, que resultan también importantes en la gestión fiscal realizada por las entidades, en la evaluación que de la misma hagan los entes de control, y en el establecimiento de responsabilidades. Estos principios son, según Julio Enrique González Villa¹⁵⁶:

1. *Principio de transpersonalización.* Conjunción del derecho ambiental como derecho del ser humano y del ambiente.
2. *Principio del desarrollo sostenible.* Definido en el artículo 3° de la Ley 99 de 1993 como el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.
3. *Principio de precaución.* Es el derecho ambiental esencialmente preventivo en el sentido en que debe actuar antes de la ocurrencia de los daños. Este principio obliga a la *prudencia y al estudio previo a la toma de decisiones de carácter ambiental, y a introducir el concepto de planificación cuidadosa, una vez se conozcan los previsibles efectos ambientales que pueden ocasionarse a través de los permisos que deben tramitarse para hacer uso de los recursos naturales renovables.*¹⁵⁷

¹⁵⁶ GONZÁLEZ Op.cit. P. 125.

¹⁵⁷ El principio de precaución es establecido por la Ley 99 de 1993, que en su artículo primero lo define como: 1. Principios Generales. La política ambiental seguirá los siguientes principios generales :

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán

4. *Principio de extraterritorialidad.* Este principio hace referencia a que el ambiente como objeto de protección se sale de los límites que tradicionalmente se ha impuesto el derecho administrativo en el ejercicio de las competencias de las diferentes autoridades ambientales. La extraterritorialidad del ambiente hace que se hable de otros dos principios en forma simultánea: el principio de unidad y el principio de la concurrencia de competencias. El ambiente es uno sólo, pues todo está integrado, es de carácter sistémico, por lo que no conoce fronteras políticas. Estos principios de extraterritorialidad y de unidad ambiental han establecido que existen claras competencias ambientales de las denominadas entidades territoriales en Colombia.

5. *Principio de participación ciudadana.* En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en Río de Janeiro en junio de 2012, se firmó la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), basado en la importancia del acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. En esa oportunidad, 178 gobiernos manifestaron que:

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

aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes" (Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).¹⁵⁸

6. *Principio de "el que contamina paga"*. Este principio obedece a la internalización del costo ambiental. El ambiente es un bien escaso necesario para el ciclo productivo y, en esas condiciones, quien lo usa debe pagar por ese uso, ya que el mismo implica una depreciación, pues todo bien que se usa comienza un proceso de desgaste o deterioro.

7. *Principio de racionalidad*. Este principio consiste en que el ambiente puede y debe ser utilizado como el bien que es, pero su uso tiene que ser racional, justo, equitativo porque se trata de un patrimonio común, de un bien escaso, y tienen derecho a su uso todas las personas y no las primeras que los usaron o usan, además hay que garantizar su existencia en condiciones sanas a las futuras generaciones.

Este principio permite hacer uso del ambiente para aprovecharlo, explotarlo y usarlo, pero ese uso debe hacerse dentro de los límites tolerados, de manera que la Tierra no llegue a un grado tal de saturación que no le permita neutralizar ese daño lícito.

8. *Principio de la evaluación del impacto ambiental*. Los estudios de impacto ambiental deben ser exigidos cuando se pueda prever una afectación significativa o considerable al medio ambiente.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Disponible en internet en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/2/49482/P49482.xml&xsl=/rio20/tpl/p18fst.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom-10.xsl>. Última consulta: 18 de agosto de 2013.

¹⁵⁹ El principio de evaluación ambiental es la misma esencia del principio de precaución, ya que su objetivo es detectar los problemas ambientales de un determinado proyecto, antes de que se produzcan, para así poder evitarlos.

9. *Principio “pro natura”*. El derecho a un ambiente sano al ser de tercera generación se considera un derecho humano, por lo que se aplica el mismo principio consagrado para esta, en el sentido de que cuando una norma consagra un derecho de esta naturaleza, lo crea, y debe dársele a dicha norma una interpretación extensa, amplia, analógica, mientras que cuando una norma restrinja un derecho de esta naturaleza debe dársele una interpretación restrictiva.

La autora Gloria Amparo Rodríguez, nos menciona además de estos principios los siguientes:

- *Principio medio ambiente sano*. Teniendo en cuenta que el ambiente sano es una condición para la vida digna de los seres humanos quienes tienen el derecho de contar con las condiciones suficientes para su libre desarrollo.
- *Armonía Regional, gradación normativa y rigor subsidiario*. Ya analizados en anterior acápite.
- *Principio de Participación y acceso a la información*. Del cual nos señala la tratadista que tiene un concepto de triple connotación y naturaleza, así pues la participación es un principio, un derecho y un deber.
- *Evaluación del Impacto Ambiental*. El cual según la autora, se consagra como un principio para mostrar la necesidad de contar con mecanismos idóneos para la evaluación de las posibles afectaciones ambientales provenientes de la actividad humana.
- *Principio de libertad en el desarrollo de cada Estado*

CAMACHO, Carlos. Ambiente y confortabilidad en el ámbito urbano. Disponible desde internet en: <http://www.slideshare.net/carlosjcamacho/principios-ticos-de-la-evaluacin-de-impactos-ambientales>

- *Principios que buscan el fortalecimiento de la educación en temas ambientales.*¹⁶⁰

Estos principios son de aplicación directa al ejercer el control fiscal ambiental, ya que proveen elementos claves de gestión en diversos niveles, los cuales están determinados por las funciones de cada entidad¹⁶¹.

Todos estos son elementales al momento de evaluar la gestión ambiental de los sujetos de control, dado que se constituyen como el manual de acciones a realizar por las entidades que manejen o administren recursos públicos con destinación ambiental y, por aquellas entidades que tengan alguna afectación sobre los recursos naturales.

Quienes tengan a su cargo la gestión ambiental y sean sujetos de control de las entidades fiscalizadoras, deberían tener en cuenta estos principios en el ejercicio de su labor, ya que si estos se siguieran podrían evitarse los malos manejos de los recursos puestos a disposición para la protección del ambiente.

La obligación de cada una de las entidades sujeto de control es tener en cuenta estas políticas y principios al momento de ejercer su labor misional. Igualmente, deben ser acogidos por parte de los entes de control fiscal, en la medida en que sus evaluaciones pueden conducir a verificar la implementación de estos a fin de proteger los recursos naturales amenazados.

Si los sujetos de control tuvieran presente dentro de su gestión el principio de desarrollo sostenible, el que contamina paga o el de racionalidad, los recursos

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, GÓMEZ REY, Andrés. MONROY ROSAS, Juan Carlos. Las Licencias Ambientales en Colombia. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2012. P. 28-51

¹⁶¹ GONZÁLEZ ARANA, Óscar. Op. cit. P. 28.

naturales serían mejor protegidos y se utilizarían todos los recursos al alcance de la Nación para su conservación y restauración.

Asimismo, si los entes de control fiscal tuvieran en cuenta el principio de evaluación del impacto ambiental, se tendrían más elementos para evaluar la gestión fiscal de las entidades públicas o privadas que de alguna manera tienen injerencia en el manejo y la gestión de los recursos naturales. Un control real, en concordancia con la gestión de la administración y de los particulares que manejan recursos públicos, llevaría a un ambiente conservado y protegido.

2.6. VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

Dada la trascendencia del principio referente a la valoración de los costos ambientales tanto en la gestión ambiental de las entidades vigiladas como en el control fiscal realizado por la Contraloría General de la República, se considera importante analizar la literatura imperante en el tema en diferente aparte, con el fin de realizar un estudio de su regulación y aplicación, más teniendo en cuenta su implicación constitucional.

El principio de valoración de los costos ambientales se encuentra definido en el artículo 8° de la Ley 42 de 1993 como la cuantificación del impacto por el uso y el deterioro de los recursos naturales y del ambiente, y la evaluación de la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Esta ley establece como obligación de los entes de control fiscal verificar si las entidades sujeto de control realizaron la correspondiente valoración de los costos ambientales, determinada por la cuantificación del impacto que tuvo sobre el ambiente cierta actividad o labor realizada por tales entidades.

En esto radica la importancia de la valoración de los costos ambientales, ya que si esta se realizara antes de iniciar un proyecto, cualquiera sea su clase, cuantificando su impacto sobre el ambiente y los recursos naturales, en términos de costo-beneficio, y se determinara su factibilidad con base en los resultados obtenidos, se descartarían aquellos que produjeran una afectación excesiva al ambiente.

Juan Carlos Monroy se refiere a la importancia de este instrumento de control, manifestando que:

La valoración de costos ambientales se constituye en uno de esos instrumentos económicos mediante el cual se pretende cuantificar, en términos monetarios, el medio ambiente, ya sea mediante ponerle precio al efecto, impacto o deterioro de los recursos naturales o el medio ambiente que produce un proyecto de desarrollo, o al amplio flujo de los bienes y servicios que otorgan los activos naturales, como proporcionar recursos, asimilar desperdicios o brindar servicios. (...) En síntesis, valorar costos ambientales es –en el escenario preciso de la protección ambiental– poner sobre la balanza (en el contexto de un análisis beneficio-costos) lo que se gana en materia económica y financiera versus lo que se gasta en cuidado ecológico. Ponderar los beneficios económicos contra los logros de tipo ambiental, aplicando una reflexión que nunca se había llevado a cabo. Tal valoración puede servir también para conocer cuánto valen, en materia de plata, aquellos bienes y servicios que otorgan los activos naturales (...)¹⁶².

Este principio se constituye en el más importante medio de prevención del daño ambiental ya que al aplicarlo ninguna obra, proyecto o actividad causaría deterioro a los recursos naturales. En tal sentido, el factor preventivo, que ocupa un lugar preponderante en la protección de los recursos naturales y del ambiente, sería real, dando como resultado que el daño ambiental ni siquiera

¹⁶² MONROY ROSAS, Juan Carlos. *La valoración de los costos ambientales: un instrumento tan fundamental como inexplorado*. En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editores Académicos. Ed. Universidad del Rosario. 2006. P. 610-621

se produjera, y con ello se le diera prioridad a la protección del ambiente sobre todos los demás intereses públicos o particulares.

Por esta razón, este principio ha sido establecido constitucionalmente como criterio indispensable en el ejercicio del control fiscal ambiental, puesto que al valorar los costos ambientales se cuantifica el impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, lo que sirve también para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos¹⁶³.

Carlos Ariel Sánchez señala que en desarrollo de la gestión fiscalizadora se debe verificar que:

1. En la planificación en la etapa de alternativas se hayan considerado los presupuestos consagrados en el artículo 80 de la C.N. pero para escoger alternativas es indispensable tener establecidos los costos ambientales, conforme a los postulados anteriormente mencionados.

Entonces, la administración y sus entes descentralizados sujetos del control fiscal, conforme a sus objetivos deberán incluir en los planes y proyectos, las actividades de manejo y protección ambiental correspondientes. (...)

2. Una vez ejecutados los proyectos propios de plan o planes de las contralorías deben verificar que en el aspecto de los costos ambientales, estos no hayan superado a los previstos en la alternativa escogida.

3. En caso contrario (los costos reales son superiores a los previstos), se haría necesaria la evaluación de las razones que llevaron a esta situación para determinar la posible responsabilidad fiscal por el manejo de estos recursos (patrimoniales y sociales) que al fin y al cabo hacen parte del patrimonio¹⁶⁴.

¹⁶³ YOUNES MORENO, Diego. *Régimen del control fiscal y del control interno*. Ed. Legis. 4ª ed. Bogotá. 2000. P. 185.

¹⁶⁴ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando; CRUZ DE QUIÑONES, Lucy; AVELLANEDA CUSARIA, Mario; RUIZ SOTO, Juan Pablo; FAJARDO MORALES, Carmen Ruth y CARDOZA UMAÑA, Julio. *Nuevo régimen jurídico del medio ambiente*.

Se tiene, entonces, que el principio de valoración ambiental es de obligatoria aplicabilidad por los sujetos y de obligatoria verificación por los entes de control fiscal. En el primero de los casos, se debe realizar una evaluación previa, cuantificable y medible, de los impactos al ambiente y a los recursos naturales; y en el segundo, se debe verificar que tal medición se haya realizado y, como resultado, se hayan aplicado, bien sea los correctivos necesarios, o las medidas pertinentes destinadas a mitigar el daño ambiental.

En este orden de ideas, Ovidio Claros señala que:

Efectuar la evaluación de la gestión ambiental significará establecer si el gestor público ha utilizado los instrumentos de planeación, administración y control necesarios para asegurar que se cumplan los fines de protección y conservación de los recursos naturales y del ambiente. Asimismo, se buscará determinar el grado de concordancia entre la gestión ambiental y el plan de desarrollo, para así determinar la consistencia e integridad de las acciones adelantadas por los administradores¹⁶⁵.

Para este propósito, a través del artículo 54 del Decreto-Ley 267 de 2000, se creó la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, cuyas funciones básicas orientadas a la vigilancia fiscal, prevén entre otras la de propender porque el cálculo real de los costos ambientales y de las cargas fiscales ambientales, sean incluidos en las políticas, estrategias y gestión de las entidades y órganos fiscalizados en todo lo que tiene que ver con la recuperación de los ecosistemas, con la conservación, protección, preservación, uso y explotación de los recursos naturales y del ambiente¹⁶⁶.

Controles administrativos y valoración de costos ambientales. Ediciones Rosaristas. 1994. Bogotá. Pp. 60-63.

¹⁶⁵ CLAROS POLANCO, Ovidio. Op. cit.

¹⁶⁶ GÓMEZ LEE, Iván Darío. *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006. P. 461.

Julio César Turbay explica que existen distintos enfoques del principio de valoración de costos ambientales:

La valoración de los costos ambientales tiene un enfoque jurídico, un enfoque económico y un enfoque técnico. Desde el punto de vista jurídico, se busca el desarrollo de los artículos ambientales de la Constitución para promover, en todos los niveles del Gobierno, la adopción de políticas y programas de carácter público dedicados al mejoramiento de la calidad ambiental y del control de los factores de deterioro de esta. Esas políticas se convierten en normas cuya efectividad debe medirse también mediante el control fiscal.

Desde el punto de vista económico, la valoración busca reflejar, por medio de las técnicas de la economía, alguna medida del “valor” del impacto del desarrollo del país en la degradación y pérdida de los bienes y servicios ambientales o también se busca en otra línea evidenciar la eficiencia de la política pública ambiental en el logro de avances en materia de desarrollo sostenible y del mejoramiento del bienestar de la población.

Desde el punto de vista técnico debe tenerse en cuenta que la valoración de los costos ambientales es un principio del control fiscal y que como tal hace parte de la evaluación integral que debe hacerse de la gestión fiscal pública. La Contraloría General de la República, por lo tanto, está llamada a establecer los criterios para abordar desde sus competencias la incorporación de dicho principio en la gestión del sector público y en los demás procesos misionales que le competen, como es el caso de los procesos de responsabilidad fiscal por detrimento o daño al patrimonio natural¹⁶⁷.

Es evidente la obligación constitucional y legal de los entes de control fiscal de contribuir con la protección de los recursos naturales. El principio de valoración de costos ambientales es consagrado en todas las normatividades como una de las formas más concretas en que los entes fiscalizadores ejercen esta

¹⁶⁷ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op. cit.

obligación, en virtud de su alcance económico y patrimonial, y la labor misional de las contralorías.

Pero su labor va más allá, porque deben verificar que se hayan realizado las actividades tendientes a mitigar el riesgo, o en caso extremo, se hayan suspendido los proyectos que representaron un peligro para el ambiente y los recursos naturales; si esto no hubiese ocurrido, deben recurrir a su atribución de control de advertencia, o a la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar.

Precisamente en el ejercicio del control de advertencia se puede proceder a la valoración específica de los costos ambientales, para que estos se mitiguen, corrijan o se asegure un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Ello implica, por parte del órgano de control, el desarrollo de dicha función de advertencia ajustado específicamente a proyectos aprobados o en curso de aprobación¹⁶⁸.

Así lo confirma Juan Carlos Monroy, quien explica que la valoración de los costos ambientales se encuentra dentro de un debido escenario de planeación, toda vez que la verdadera gestión fiscal es la preventiva, por lo que se debe incluir en ella el desarrollo de una serie de ítems:

1. Los beneficios de la gestión ambiental, de los cuales la unidad de medida será los costos ambientales respecto de los beneficios económicos para la sociedad en general y no una empresa en particular.
2. Indicadores. Desempeñan un papel fundamental puesto que construyen una percepción pública de problemas complejos.
3. Responsables. Cada entidad pública o privada debe tener una oficina encargada de la gestión ambiental.
4. Plan de acción, que incluya tecnologías de punta y de producción limpia, así como recursos financieros suficientes.
5. Cronograma.

¹⁶⁸ VILLATE SUPELANO, Álvaro. Op. cit.

6. Diagnóstico. Se refiere a la descripción del análisis del statu quo a nivel de cantidad, disponibilidad y calidad en materia de recursos naturales y ambientales, así como el respectivo gasto necesario para la protección ambiental.
7. Priorización. Se lleva a cabo la clasificación de los problemas ambientales más relevantes y críticos en una entidad.
8. Auditoría ambiental. Es una herramienta fundamental en la gestión ambiental que puede ser llevada a cabo a nivel interno o externo, pero siempre de una manera sistémica objetiva.
9. Gestión de riesgos. Los riesgos pueden ser clasificados en riesgos financieros, riesgos a la seguridad y riesgos de tipo ecológico.
10. Valoración de costos ambientales. Un proceso sólido de planeación ambiental debe incluir la valoración económica de los costos ambientales, lo cual incluye la cuantificación monetaria de las externalidades de tipo positivo, entendidas como el libre flujo de bienes y servicios ambientales, y la cuantificación en términos económicos de las externalidades de tipo negativo, es decir las que tienen relación con el efecto, deterioro e impacto sobre los recursos naturales y el ambiente.

Esta valoración de costos ambientales incluye el escenario del control fiscal, dentro del cual señala que se puede utilizar como material probatorio en un proceso de responsabilidad fiscal que se inicie por inadecuado manejo de los recursos naturales y el ambiente¹⁶⁹.

Es necesario entonces verificar la aplicación de estos escenarios con el fin de que la prevención se convierta en el principal medio de protección de los recursos naturales, a través de la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades que los afectan, y de esta manera se puedan evitar los factores correctivos, para implementar de mejor forma los preventivos y así llegar a una conservación ambiental evidente.

En relación con el control de la gestión ambiental del Estado y de sus resultados y siguiendo el marco general del control fiscal, la Contraloría General de la República se ha propuesto la siguiente metodología: en el caso de que los

¹⁶⁹ MONROY ROSAS, Juan Carlos. Op. cit. Pp. 134-153.

planes hayan superado los costos ambientales consignados en los estudios previos de impacto ambiental, y sobre los cuales se surtieron las autorizaciones (licencia ambiental), las contralorías deben evaluar la situación para determinar eventuales responsabilidades fiscales por el inadecuado manejo de tales recursos (patrimoniales y sociales)¹⁷⁰.

Juan Carlos Monroy¹⁷¹ nos especifica dos tipos de metodologías, las directas y las indirectas; dentro de las metodologías directas se encuentran: la valoración contingente, consistente en entrevistas, encuestas o cuestionarios aplicados a la comunidad, mediante los cuales se le pregunta a la comunidad sobre la disposición a pagar por el disfrute de un activo natural o de aceptar un pago como compensación por un fenómeno contaminante o algún grado de afectación a la riqueza natural; y el método *conjoint*, también mediante entrevistas y cuestionarios, pero no sobre activos naturales específicos o individuales, sino sobre ecosistemas determinados.

Dentro de las metodologías indirectas expone la de los costos en salud, que sostiene que un problema ambiental será mayor en la medida en que tenga más incidencia sobre la salud pública de la comunidad y sus índices de morbilidad y mortalidad; la metodología de los precios hedónicos que la explica, argumentando que un ambiente de buena calidad, purificado, limpio, auténtico escenario de disfrute espiritual, puede agregar una plusvalía al valor económico de la propiedad inmueble; la metodología de costo viaje señala que esta es utilizada para valores de uso en destinos ecoturísticos, en zonas de recreación, zonas de reservas naturales, parques naturales o lugares de recreación en general; la metodología de costos de reposición, que calcula los costos económicos de las labores de mitigación o corrección respecto del efecto,

¹⁷⁰ Contraloría General de la República. Informe financiero. Septiembre de 1994. Pp. 314-324.

¹⁷¹ MONROY ROSAS, Juan Carlos. Op. cit. Pp.155-166.

impacto o deterioro sobre el medio ambiente; la metodología de función del daño, que consiste en la sumatoria de los costos necesarios para volver un activo natural a un estado óptimo de la productividad ecológica; y la metodología de costos de oportunidad, que consiste en valorar económicamente el costo ambiental que representa para las generaciones presentes o futuras dejar de percibir un valor ambiental a causa del deterioro ambiental.

Estas metodologías, según el propio texto, son aplicables al control fiscal, pero si bien se ha hecho en algunos casos, esto no constituye la generalidad como se verá más adelante en el análisis de las auditorías.

Esta es una omisión significativa, ya que realizar una evaluación de la gestión ambiental de las entidades prescindiendo de una evaluación de los costos ambientales, como ha ocurrido hasta el momento, constituye un incumplimiento de la Constitución y la ley, y un factor que no permite conclusión práctica alguna¹⁷².

Es preocupante cómo esta obligación, que tiene rango constitucional, ha sido desconocida por las autoridades ambientales, por otros entes públicos y privados y por las mismas entidades fiscalizadoras, siendo uno de los puntos álgidos y concluyentes del porqué los órganos de control fiscal no están contribuyendo como deberían a la protección y preservación de los recursos naturales. Como se ha mencionado, la valoración de los costos ambientales se constituye como la obligación más concreta y específica, que en materia ambiental, fue dada por la Constitución y la ley, y en esta medida debería ser la más exigible y aplicable, ya que se encuentra ampliamente regulada y es una obligación que al tener categoría constitucional debe ser aplicada de manera indefectible e inmediata.

¹⁷² ESCUDERO ARANDA, Gustavo Adolfo. Op. cit. Pp. 120-121.

Como se verá en posterior acápite, las líneas de auditoría planteadas para el control fiscal ambiental son las mismas que se trazan en las realizadas a otros sectores, sin que la valoración de los costos ambientales ocupe un lugar preponderante, razón por la cual en la actualidad se sigue constituyendo como una figura en desarrollo y de poca aplicación.

2.6.1. Objeto de la valoración de los costos ambientales

El documento “Control fiscal ambiental”, elaborado por la Contraloría de Bogotá, presenta una aproximación al objeto de la valoración de los costos ambientales, al señalar que la valoración sirve para cuantificar y dar un valor monetario aproximado a cada una de las funciones que cumplen los recursos naturales y del ambiente. En primer lugar, según el ente de control, sirve para medir la utilidad o satisfacción que se obtiene por el uso o explotación de los recursos naturales y del ambiente, que se denomina valor de uso; en segundo lugar, sirve para medir el valor de los beneficios que se podrían obtener del recurso o del ambiente por el sólo hecho de existir, designado como valor de existencia; y en tercer lugar, la valoración mide las posibles alternativas de uso y busca la mejor escogencia para el aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, teniendo en cuenta a las generaciones futuras, este se llama valor de opción¹⁷³.

El principio de valoración de los costos ambientales tiene una amplia connotación, que resulta de utilidad tanto para las contralorías como para los

¹⁷³ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

entes sujetos de control, por cuanto su aplicación, en atención a la ley, permite:

- Calcular el valor económico de muchos bienes ambientales.
- Cuantificar en términos monetarios el impacto causado por el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y con ello evaluar la gestión pública de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
- Establecer en investigaciones de responsabilidad fiscal el valor del daño, deterioro, alteración o disminución de los bienes ambientales.
- Estimar económicamente los daños ocasionados por la falta de ejecución de proyectos que minimicen los impactos negativos en el ambiente, no sólo a los recursos naturales y a la salud de los habitantes, sino a la productividad de la actividad humana.
- Valorar en términos monetarios la pérdida de diferentes bienes ambientales, en detrimento de la calidad de vida de los habitantes.
- En el cómputo de la relación beneficio-costos de los proyectos, internalizar los costos ambientales con el fin de cuantificar monetariamente el valor de las externalidades o beneficios prestados por los bienes ambientales a los cuales no se les da un valor económico y que, en el caso de la mayoría de los proyectos, no se incorpora en sus costos¹⁷⁴.

Como se ha dicho, esta es una figura aún en evolución, que no ha venido siendo aplicada del todo por parte de los órganos de control fiscal, y mucho menos por las entidades fiscalizadas, por lo que estos objetivos aún no son una realidad. Esto se debe, tanto a la falta de regulación de los mecanismos

¹⁷⁴ Contraloría Distrital de Bogotá. Op. Cit.

y herramientas de medición, así como de la obligatoriedad de aplicarla por parte de los entes de control y los sujetos vigilados.

En cada aproximación a la valoración de los costos ambientales, es evidente la importancia que tiene este principio no sólo en términos económicos sino en términos ambientales. Si este se aplicara sin ningún condicionamiento, la realidad ambiental de nuestro país sería completamente diferente. Sólo el análisis de costo-beneficio no permitiría que en Colombia se ejecutaran proyectos que implicaran un deterioro mayor que el beneficio que produjeran, pero lastimosamente sucede lo contrario, los costos ambientales son sacrificados en torno a los beneficios económicos, que en el largo plazo no van a satisfacer ni a las personas ni a las entidades que se favorecieron en el mediano y corto plazo.

Este es un problema atribuible principalmente a las contralorías, en la medida en que son los entes de control fiscal quienes tienen la obligación y atribución, manifiestamente consagrada tanto en la Constitución como en la ley y demás disposiciones, de aplicar el principio de valoración de costos ambientales en el ejercicio de su actividad.

Como se ha mencionado, la valoración de los costos ambientales se aplica a los procesos de auditoría y de responsabilidad fiscal, ya que como lo señala Juan Carlos Monroy, esta constituye una aproximación económica que sirve para la toma de decisiones, motivo por el cual se debe realizar el análisis de la relación de costo-beneficio. La aplicación de este principio permite considerar la viabilidad ambiental de un proyecto, obra o programa, al poner en la balanza, en la etapa de planificación, los respectivos beneficios sociales

y económicos que se pueden reportar en contraste con los costos ambientales que se pueden generar¹⁷⁵.

En esta medida la valoración de costos ambientales se constituye más que en un principio, en una herramienta efectiva del control fiscal ambiental, por lo que es necesario fortalecer su aplicación en estos procesos, para que la contribución de los entes de control en el saneamiento ambiental sea más visible.

2.6.2. Limitaciones y deficiencias en la aplicación de este principio

A pesar de su enorme importancia, como se ha mencionado reiteradamente, en la práctica la aplicación de este principio no resulta del todo exitosa.

Varias limitaciones han surgido que han retrasado su aplicación amplia y efectiva. Dos de los aspectos más relevantes en este sentido son la falta de claridad en los roles institucionales en la materia y, por otro lado, las dificultades estructurales que no han permitido generar condiciones mínimas, para la aplicación de las distintas técnicas que se han desarrollado para la valoración de los costos¹⁷⁶.

Se ha señalado que aún existen dificultades en la comprensión de la naturaleza de la intervención de los entes de control fiscal frente al ambiente, en la contextualización del tema y en la aplicación técnica del mismo. Esto ha originado que algunas contralorías del país hayan dirigido su atención y recursos a medir los niveles de ruido, la calidad del aire o del agua; a seguir y

¹⁷⁵ MONROY ROSAS, Juan Carlos. Op. cit. P. 133.

¹⁷⁶ TURBAY QUINTERO, Julio Cesar. El Control Fiscal Ambiental: una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública en: SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL SINA 15 AÑOS. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. 2008. Pp. 398

enunciar las actividades ambientales de las autoridades de su jurisdicción e, incluso, a adelantar procesos de educación, todo estos aspectos importantes en la protección y conservación del patrimonio ambiental, pero limitados y parciales en el desarrollo de la función de control, lo que nos permite afirmar que los análisis aún se encuentran en fases intermedias¹⁷⁷.

Si no se tienen los lineamientos mínimos a seguir tanto por los entes de control como por los sujetos, es imposible la aplicación de la valoración de costos ambientales, que como se ha señalado, es trascendente en el ejercicio del control fiscal ambiental, ya que es una de las pocas herramientas establecidas expresamente en la Constitución Política.

Es imprescindible elaborar normativamente los presupuestos mínimos para la aplicación de este principio, estableciendo no sólo los parámetros económicos de medición, que ya han sido medianamente definidos a través de normatividad, doctrina y resoluciones internas de la Contraloría, sino estableciendo claramente los papeles de los intervinientes: Contraloría General de la República, entes de control fiscal descentralizados, autoridades ambientales y diferentes actores públicos o particulares. Determinar para cada uno de ellos sus funciones podría convertirse en un control preventivo, más efectivo para los intereses ambientales.

La solución aplicable a esta problemática, podría ser que a través de resoluciones internas de la Contraloría General de la República se plasmaran las metodologías ya estudiadas, su forma de aplicación al control fiscal y los roles de cada uno de los intervinientes.

En lo que se refiere a las líneas de auditoría, se debe incorporar expresamente la valoración de costos ambientales, pero no sólo de manera teórica como se

¹⁷⁷ CLAROS POLANCO, Ovidio. Op. cit.

ha venido haciendo, sino con parámetros determinados, que lleven a un plan de acción establecido para los auditores y los expertos en el análisis y evaluación de este tema.

Por su parte en los procesos de responsabilidad fiscal, es necesario establecer técnicas para la valoración de esta prueba cuando esta provenga del proceso auditor. En el caso de que sea necesario practicarla dentro del proceso, es indispensable determinar la forma de hacerlo, de incorporarla y de evaluarla, así como disponer de expertos en el tema que estén prestos a colaborar en el momento en que sea necesario.

2.7. RESPONSABILIDAD FISCAL AMBIENTAL

Es importante establecer cuál es el fundamento de la responsabilidad fiscal ambiental que obra como última instancia del control fiscal ambiental. En efecto, es en el establecimiento de responsabilidades que se concreta la acción fiscal de la Contraloría General de la República, por lo que es esencial el estudio de este punto y lo que se ha dicho al respecto, legal y doctrinalmente.

2.7.1. Responsabilidad ambiental

Antes de referirse a la responsabilidad fiscal ambiental, es importante detenerse rápidamente en lo que se ha dicho de la responsabilidad ambiental en general:

La responsabilidad ambiental implica un nuevo régimen, soportado en unos principios recalcados por la doctrina especializada, de los cuales se destacan el principio de la precaución (...); el principio de la reparación plena del daño y la protección de las víctimas; el principio de la seguridad jurídica, o las amplias herramientas procesales

para que el juez determine la responsabilidad, el principio de la inversión de la carga de la prueba, es decir que no sean las partes o el mismo Estado los obligados a demostrar probatoriamente la responsabilidad, sino que sean los mismos demandados quienes tengan la obligación de probar su diligencia; y el principio de la responsabilidad objetiva y de las personas jurídicas, el cual rompe el tradicional concepto del daño, y no de la conducta¹⁷⁸.

La responsabilidad ambiental ya tiene su propia entidad, derivada precisamente del carácter que está asumiendo en la actualidad y no se debe regir por la regulación que se consagra para otros tipos de responsabilidad. Esto es consecuencia del progresivo menoscabo de los recursos naturales y del ambiente, que ha llevado a que se quiera mejorar su protección a través del establecimiento de responsabilidades y consecuencias contra las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que atenten contra el patrimonio ambiental.

Tanto a nivel nacional como internacional, las instituciones se han venido preocupando por la responsabilidad que deben asumir las entidades y las personas naturales que producen daño al patrimonio ambiental. De esta forma, Diego Uribe y Fabián Cárdenas mencionan unos instrumentos de derecho internacional ambiental que regulan la responsabilidad por daños ambientales y señalan que:

Pese a la falta de profundización en el campo de la responsabilidad internacional por los perjuicios causados al medio ambiente, algunos tratados internacionales han contemplado normas encaminadas, principalmente, a regular el incumplimiento de obligaciones surgidas en virtud de algunos tratados y compromisos internacionales y particulares.

Al respecto, puede citarse la convención sobre la responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, la cual contiene

¹⁷⁸ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit. P. 272.

disposiciones sobre la responsabilidad por el almacenamiento de sustancias, organismos e instalación de desechos, y consagra la causalidad entre el hecho y el daño como elemento necesario de la misma, así como algunas causales de exoneración como elemento de reducción o supresión de la indemnización por los perjuicios causados¹⁷⁹.

Analizada la responsabilidad ambiental de manera general, es evidente la preocupación mundial por establecer mecanismos de reparación del daño ocasionado a los recursos naturales, basada en el principio que establece que quien causa un deterioro debe pagar por el mismo. Medida necesaria, debido a que la falta de mecanismos coercitivos y sancionatorios, hace que las personas públicas o privadas, naturales o jurídicas, piensen que pueden afectar los recursos naturales que son de todos, por el beneficio de unos pocos.

Por ello es necesario que los fundamentos de la responsabilidad ambiental sean aplicados, de tal manera que las personas o entidades que consideraban como impunes sus afectaciones al ambiente, vean los elementos configurativos de responsabilidad como una forma coercitiva que los persuada de seguir con sus acciones de deterioro; y que las sanciones pecuniarias, sociales o penales contribuyan a frenar el constante daño que se está haciendo a los recursos naturales.

Teniendo en cuenta que las responsabilidades en materia ambiental no sólo recaen en cabeza de los administrados, sino también de la misma administración, se ha precisado su responsabilidad y la manera en que debe responder por los daños al ambiente en el ámbito de su jurisdicción.

¹⁷⁹ URIBE VARGAS, Diego; CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto. *Derecho internacional ambiental*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá. 2010. P. 384

En este sentido, Julio Enrique González Villa, nos explica:

Con respecto a la responsabilidad del Estado preciso dos asuntos:

Primero, que aunque se estableció que los recursos naturales eran propiedad de la Nación, como lo dice el artículo 42 del Código de Recursos Naturales Renovables, ya hemos explicado que no son bienes fiscales, sino de uso público, patrimonio común, por lo que si el mismo Estado los daña, por acción, o por omisión, tiene que salir a responder.

(...)

Segundo, la responsabilidad del Estado es objetiva, lo cual no es ningún misterio actualmente, por la teoría de la falla en el servicio. Es decir, la culpa es extraña para predicar responsabilidad: si existe una conducta por activa (realizar una obra que daña al ambiente), u omisiva (no hacer nada cuando un particular realiza una actividad que daña al ambiente), se produce el daño, y ese daño es imputable a la acción o a la omisión, el Estado tiene que responder por el daño en su integridad¹⁸⁰.

La administración, en virtud del mandato constitucional de proteger los recursos públicos es la principal responsable, activa y pasivamente, por los daños o deterioros que puedan sufrir los recursos naturales y el ambiente. Esto es justificable en la medida en que es en cabeza de ella que se encuentran las principales tareas de protección y preservación del ambiente, materializadas en el ejercicio de acciones y actividades tendientes a tal protección y al ejercicio de sus labores de control y vigilancia.

En atención a lo analizado, la responsabilidad ambiental, pese a ser diferente de la responsabilidad fiscal de ese tipo, y contener factores disímiles para su consolidación, contribuye a la definición de esta última, en la medida en que los elementos que deben reunir se centran en el daño al patrimonio ambiental, sólo

¹⁸⁰ GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. Op.cit. P. 125.

que en la responsabilidad fiscal debe confluir también el análisis de la conducta y el nexo de causalidad, tal y como se analizara a continuación.

2.7.2. Concepto de responsabilidad fiscal ambiental

Establecida la responsabilidad por la causación de daños al ambiente, se tiene que una de las formas en que se presenta, por la cual se debe responder económicamente ante el Estado y la sociedad, es la responsabilidad fiscal ambiental.

De esta responsabilidad están encargadas las entidades fiscalizadoras a través de mecanismos que pueden ser preventivos o correctivos, como se señaló anteriormente. Al ser eficazmente determinada puede llevar a que los entes públicos y los particulares resarzan los daños que han ocasionado al ambiente, y lo que es mejor aún, puedan prevenirlos.

Lo anterior con la aclaración que cuando se habla de responsabilidad fiscal ambiental ya existe un daño ocasionado a los recursos ambientales o, por lo menos, una situación irreversible que conduzca a su afectación.

En el caso de la responsabilidad fiscal ambiental, se tendrían que configurar los postulados señalados en la Ley 610 de 2000, tal y como sucede de manera general en todas las formas de responsabilidad fiscal.

Así se expone en documento elaborado por la Contraloría de Bogotá:

En efecto, en primer lugar se requiere que la conducta dañina desplegada por el agente (público o privado) se encuentre enmarcada dentro del concepto de gestión fiscal. Es decir, que dicho agente despliegue actos funcionales (o contractuales) como gestor fiscal sobre el patrimonio ambiental sobre el cual ejerce esa actividad (o capacidad jurídica) de administración o manejo, en términos de disponibilidad jurídica

(no meramente material) sobre él, asumiendo simultáneamente una posición de garante frente a él, tal y como se ha podido estudiar.

En el caso de agente público dicha gestión fiscal se deriva de las funciones que le han sido asignadas por vía normativa o reglamentaria frente al patrimonio ambiental, en términos de administración o manejo. En el caso del agente particular, cuando esa gestión se deriva directamente del objeto contractual (el particular que administra un parque natural, v. gr.)

Cuando el daño provenga de actividades indirectas de protección del patrimonio ambiental, por ejemplo por la ejecución contractual de una obra pública, el contratista tiene una posición de garante (gestión fiscal) frente a ese patrimonio, derivada de la exigencias de manejo y protección impuestas por el ordenamiento jurídico, y por tanto por esa posición de garante también puede ser sujeto de responsabilidad fiscal por el menoscabo producido, en la medida que se adecuen los demás componentes (conducta antijurídica e imputación del daño). Asimismo deberán responder fiscalmente los agentes públicos que de modo omisivo no hayan evitado la ocurrencia del daño, teniendo el deber jurídico de hacerlo (gestor fiscal), como en el caso de los interventores o supervisores del contrato¹⁸¹.

Efectivamente, como ya se mencionó en el acápite de la gestión fiscal ambiental, la persona objeto de proceso de responsabilidad fiscal debe ser un gestor fiscal, bien sea un ente público o un particular que maneje o administre recursos públicos cualquiera que sea la ocasión para ello.

Asimismo, como sucede para todos los tipos de responsabilidad fiscal, se deben establecer los elementos constitutivos de la misma, enunciados en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000. Los cuales son: el daño al patrimonio público, representado en este caso en el ocasionado a los recursos naturales o el

¹⁸¹ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

ambiente; la culpa grave o el dolo del gestor fiscal; y la relación de causalidad entre estos dos.

Adicional a lo anterior, el establecimiento de la responsabilidad fiscal ambiental implica la institucionalización de un nuevo régimen, soportado en unos principios recalcados por la doctrina especializada¹⁸², de los cuales se desatacan el principio de precaución; el principio de la reparación plena del daño y de la protección de las víctimas; el principio de la seguridad jurídica; el principio de la inversión de la carga de la prueba, es decir que no sea el Estado el obligado a demostrar probatoriamente la responsabilidad, sino que sean los mismos demandados quienes tengan la obligación de probar su diligencia; y el principio de la responsabilidad objetiva que afiance la responsabilidad en el concepto de daño, y no de la conducta, rompiendo el tradicional concepto de responsabilidad subjetiva¹⁸³.

Como se ha señalado anteriormente, con el concepto de falla en el servicio se ha pretendido que el Estado responda objetivamente por los daños que hubiese ocasionado a los recursos naturales y el ambiente. Sin embargo, en nuestro caso no se aplicaría, toda vez que es muy delicado imputar una responsabilidad objetiva en el establecimiento de una responsabilidad fiscal ambiental a cargo del Estado.

En la realidad presente de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva¹⁸⁴, el desarrollo de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados en materia ambiental sigue lo establecido

¹⁸² LONDOÑO TORO, Beatriz. "La responsabilidad ambiental, nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI", *Estudios socio-jurídicos*. No. 1. Bogotá. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín y Universidad del Rosario. Enero de 1999. Pp.149 y ss.

¹⁸³ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit. P. 272.

¹⁸⁴ Entidad de la Contraloría General de la República encargada de adelantar los procesos de responsabilidad fiscal

legalmente: la culpa grave y el dolo como elementos determinantes para imputar, sin los cuales se eximiría de responsabilidad al vinculado. Por lo que en la práctica la responsabilidad objetiva no se emplea, toda vez que se siguen aplicando estrictamente los postulados legales de los elementos que deben existir para que la responsabilidad fiscal se configure.

Actualmente en nuestro país existen grandes vacíos en la regulación de la responsabilidad fiscal, los cuales son aún más profundos en materia ambiental toda vez que no ha existido legislación que se encargue de este tema en particular. De hecho, Colombia adolece de un sistema normativo que regule íntegramente el control fiscal, dejándolo a interpretación del operador, lo que se torna riesgoso tanto para los intereses de los presuntos responsables como para los de la misma administración. La falta de postulados normativos claros dificulta el control fiscal y el posterior establecimiento de la responsabilidad, lo que ha llevado a la situación actual, en donde hay muchas disposiciones nuevas, que lejos de despejar las dudas existentes, crean más confusión, dificultando las labores de control fiscal.

2.7.2.1. Responsabilidad fiscal ambiental de los particulares

La responsabilidad fiscal ambiental no se dirige exclusivamente a los servidores públicos. Tal y como lo señala la Sentencia de la Corte Constitucional C-840 de 2001, los particulares también pueden ser objetos de la misma. Al respecto se indica que:

Las directrices del desarrollo, dentro de un marco de desarrollo sostenible, han promovido nuevas perspectivas para ver el problema de la gestión ambiental, en el sentido que esa tarea no puede ser una responsabilidad exclusiva del propio Estado; sobre la base de los valores y principios constitucionales temáticos (solidaridad, función social y ecológica de la propiedad, etc.), adicionado a que el sector privado es uno de los niveles en donde deben existir mayores obligaciones en la reconducción de la problemática. Este enfoque requiere necesariamente el planteamiento de

estrategias integrales y conjuntas, bajo un principio de *corresponsabilidad*. (...) los particulares quienes tienen el deber de moldear y orientar sus proyectos de desarrollo económico dentro de las vertientes estrictas de la normatividad ambiental, para asegurar la evasión, disminución, compensación o retribución de los eventuales daños al medio ambiente, deben a su vez repararlos por ese papel de garante que el ordenamiento les ha asignado, como condición jurídica para el adelantamiento de sus acciones de producción y desarrollo¹⁸⁵.

La responsabilidad fiscal ambiental es aplicable también a los particulares, de tal manera que como se mencionó en anterior capítulo, el control fiscal va dirigido a ellos en la medida en que manejen o administren recursos públicos, por lo que por el hecho de causar un detrimento a los recursos naturales deben responder fiscalmente, siendo los entes de control competentes para fiscalizarlos.

Por lo anterior, es claro que en la responsabilidad fiscal en general los particulares deben entrar a responder cuando causen un detrimento al patrimonio público –dándose los presupuestos establecidos para ello–; en materia ambiental sucede lo mismo, reforzado con el principio de quien contamina paga, lo que en términos económicos significa que debe responder fiscalmente, quien con su acción u omisión cause una lesión a los intereses ambientales.

2.7.3. Daño

Como se mencionó, la Ley 610 del 2000 establece que deben reunirse unos requisitos para que pueda configurarse la responsabilidad fiscal, siendo el más importante la existencia de un daño; de la misma forma, en materia ambiental

¹⁸⁵ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Ibíd.*

debe configurarse un detrimento patrimonial, para que pueda determinarse este tipo de responsabilidad.

Es importante establecer la noción de daño ambiental, teniendo en cuenta que el daño es determinante de la responsabilidad fiscal. Al respecto la doctrina ha sido estudiosa, dando diferentes concepciones de este y su importancia dentro de la determinación de la responsabilidad fiscal ambiental.

Julio González Villa define el daño ambiental como:

Todo menor valor que puede sufrir el medio ambiente. (...) Pero no todo daño al ambiente está censurado y en consecuencia no todo daño genera responsabilidad, pues existe daño lícito, que es aquel que se produce fatalmente, por cuanto se impacta el ambiente pero dentro de los límites normativos, caso en el cual, el daño se paga con las tasas ambientales, y existe el daño ilícito, antijurídico, que es el no amparado por las normas ambientales¹⁸⁶.

De esta manera podrían existir daños que no repercuten de una manera tan negativa en el ambiente, pero existen daños cuyo impacto es tan fuerte que tendrían que conducir indefectiblemente al establecimiento de una responsabilidad en cabeza del causante.

En lo que se refiere al derecho internacional ambiental, Diego Uribe y Fabián Cárdenas nos señalan que pese a la existencia del marco general de responsabilidad por daños ambientales, algunos conceptos importantes no han sido definidos con total claridad, entre los que sobresale el denominado “daño ambiental”, que permanece como uno de los problemas más desafiantes en el derecho internacional contemporáneo¹⁸⁷.

¹⁸⁶ GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique, Op.cit. P. 125.

¹⁸⁷ URIBE VARGAS, Diego; CARDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto. Op. cit. P. 384

Ellos citan la definición que el importante jurista Sands realiza de daño ambiental. Sands expone algunos de sus principales enfoques: conforme con una visión estrecha el perjuicio al medio ambiente está limitado al causado sobre los recursos naturales solos (aire, agua, suelo, fauna y flora, y su interrelación); un enfoque más amplio incluye los daños a los recursos naturales y los bienes que forman parte del patrimonio cultural; pero el criterio extensivo de la definición incluye a la comunidad ambiental y de paisaje¹⁸⁸.

Igualmente nos señalan que respecto de este concepto de daño ambiental, el grupo de trabajo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, PNUMA, ha dicho que hace referencia a la alteración del medio ambiente que tiene un impacto adverso apreciable sobre la calidad de un entorno en particular o de alguno de sus componentes, incluyendo sus valores de uso y no uso, y su habilidad de soportar y mantener una calidad aceptable de vida y un balance ecológico.

Y mencionan la apreciación de Boyle, que explica que aunque puede considerarse que el concepto contemporáneo de daño abarca no sólo la lesión a personas y propiedades, también contiene el valor intrínseco del ambiente, incluyendo sus componentes individuales y el ecosistema en su integridad¹⁸⁹.

La doctrina ha realizado esfuerzos con el fin de identificar y diferenciar las concepciones de daño ambiental y con ello darle aplicación dentro de la responsabilidad fiscal.

Uriel Amaya nos explica que el interés central de la responsabilidad fiscal es la de resarcir los daños producidos al patrimonio público, en este caso el

¹⁸⁸ SANDS, Philippe. *Documents in International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2004. Edited with Paolo Galizzi.

¹⁸⁹ BOYLE, Alan. *Reparation for Environmental Damage in International Law: Sine Preliminary Problems*. Ed. Bowman, Michael & Boyle, Alan. Oxford University Press. 2002.

ambiental, circunstancia que delimita el campo de acción a ese exclusivo patrimonio, sin que sean relevantes los daños colaterales al patrimonio privado de las personas, pues ellas cuentan con diversos mecanismos jurídicos para pretender su reparación. Por eso, en esta materia se debe enfocar el resarcimiento patrimonial del daño ambiental en la denominada reparación *in natura*, la cual pretende restaurar el bien dañado para que vuelva a cumplir sus funciones o para que las cumpla de la manera más semejante posible¹⁹⁰.

En materia ambiental se puede hablar de daño futuro, cosa que no ocurre en la responsabilidad fiscal, porque para que esta se configure el daño debe ser cierto y actual, como se mencionó anteriormente. No obstante, esta posición se ha venido rebatiendo en virtud de los resultados presentes y de las limitaciones que impone al momento de proferir la responsabilidad.

2.7.3.1. Cuantificación del daño

Como se ha mencionado, en la determinación del daño ambiental juega un papel vital la valoración de los costos ambientales, en la medida en que si esta no se puede realizar en el proceso auditor, se deben adelantar los trámites pertinentes para que se haga en el proceso de responsabilidad fiscal.

Lo anterior, no sólo a efectos de determinar si el daño ambiental comporta un carácter fiscal, sino también para establecer la cuantía del detrimento al patrimonio ambiental, representada en el menoscabo o lesión a los recursos naturales y del ambiente.

Así explica Iván Darío Gómez Lee la cuantificación del daño en materia de responsabilidad fiscal:

¹⁹⁰ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Op. cit. Pp. 288-289

(...) una evaluación del impacto ambiental servirá de base para definir acciones tendientes a evitar o corregir las consecuencias ambientales no deseadas y normalmente incluye un análisis de costo beneficio de la implementación de medidas de mitigación de impacto ambiental. El contenido del estudio que realiza la CGR en virtud de los mandatos explicados debe incluir la cuantificación económica de los costos y beneficios ambientales asociados con el proyecto. (...) en consecuencia, la primera actuación de una Contraloría será la de analizar si se cumplió con el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y si ha llevado a cabo el seguimiento y la evaluación del plan de manejo ambiental o la forma como el usuario cumple los requisitos, condiciones y precauciones señaladas (*sic*) las normas aplicables.

El segundo paso se dirigirá a analizar los resultados de la actividad de seguimiento y evaluación adelantada por la respectiva autoridad ambiental, para determinar si se produjo un daño ambiental y las consecuencias que lo originaron. Por último, se cuantificará la magnitud del daño ambiental para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados al patrimonio público. (...) Establecido lo anterior, es importante recordar que los bienes jurídicos tutelados por la gestión ambiental engloban todas las acciones que impactan, modifican, usan o restauran el medio ambiente. (...) Los límites admisibles de los costos ambientales se miden al sopesar y valorar los recursos perdidos frente a lo obtenido. Por lo tanto cuando se rompe ese equilibrio y el saldo es negativo para el patrimonio público, ese déficit de impacto ambiental negativo generado es el factor de daño que correspondería cuantificar a las contralorías. (...) ¹⁹¹.

Después de esta explicación queda claro cómo, a través de la valoración de los costos ambientales, se puede determinar la afectación al patrimonio ambiental, y en esta medida cuantificarlo, para facilitar la imputación a los responsables fiscales. Teniendo en cuenta, como se ha mencionado, que el daño se constituye como uno de los elementos preponderantes en este proceso, y que

¹⁹¹ GÓMEZ LEE, Iván Darío. *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006. Pp. 468-470.

una vez probado y cuantificado puede contribuir a la optimización de la protección a los recursos naturales.

2.8. ESFUERZOS INTERNACIONALES REALIZADOS POR COLOMBIA EN CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Como el objeto del presente estudio es evaluar el impacto de la Contraloría General de la República y demás entes de control fiscal en la protección del ambiente, en el presente acápite se presentarán los esfuerzos que se han hecho internacionalmente a nivel del control fiscal para contribuir a la preservación de los recursos naturales.

En este sentido vale la pena mencionar que la Contraloría General de la República se ha convertido en agente internacional del control fiscal ambiental, siendo integrante de la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) y de COMTEMA¹⁹² (Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente).

Teniendo en cuenta que esta última es una organización transnacional de carácter ambiental, vale la pena mencionar los objetivos planteados para su creación, los cuales son:

- Estudiar los temas relativos a la auditoría ambiental.

¹⁹² Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente constituida por parte la OLACEFS en 1998, integrada por Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Perú y Venezuela, cuyo objetivo es la ejecución de auditorías con un enfoque ambiental por las entidades fiscalizadoras superiores de los países miembro.

- Colaborar con las entidades miembros de la OLACEFS para el logro de una mejor comprensión sobre auditoría ambiental de los temas relevantes para la región.
- Facilitar el intercambio de información y experiencias sobre el tema.
- Determinar directrices u otros materiales informativos para el uso de las entidades fiscalizadoras superiores¹⁹³.

Dentro de las actividades desarrolladas por este organismo, se han realizado diversas auditorías con el fin de cumplir los objetivos planteados, entre ellas, se encuentran la realizada en el marco de la cooperación Perú-Colombia, Plan Colombo peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo (PPCP), 1998-2008, cuyo objeto era “identificar y contribuir a resolver la problemática que pone en riesgo el desarrollo sostenible de las poblaciones peruana y colombiana asentadas en las cuencas del río Putumayo”¹⁹⁴.

También se encuentra la auditoría realizada sobre la subcuenca binacional del río Táchira, cuyo objetivo fue:

Promover el desarrollo integral de la cuenca del río Táchira mediante la generación, validación y difusión de tecnologías que contribuyan al manejo sostenible de los ecosistemas y agro ecosistemas de la cuenca de Colombia y Venezuela. El logro de este objetivo permitirá la conservación y recuperación de las aguas y de los suelos del área, sostener la capacidad productiva de estos últimos al disminuir los riesgos de

¹⁹³ Contraloría General de la República. Documento realizado por la CGR , con la intervención de la Oficina de Planeación y las direcciones del sector agropecuario, recursos naturales, minas y energía, infraestructura, industria y desarrollo regional, Estado nacional y social, con especial colaboración de sus funcionarios. Disponible en Internet en: <http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema>. Última consulta en febrero de 2010.

¹⁹⁴ COMTEMA. Antecedentes de la auditoría ambiental cooperación Perú-Colombia. Plan Colombo peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo-PPCP 1998-2008. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorías/Colombia_Peru/BIPeru290109.pdf. Última consulta en febrero de 2010.

degradación, obtener una menor tasa de sedimentación en el embalse y mejorar la calidad de vida de la comunidad usuaria de los recursos de la cuenca¹⁹⁵.

Este es un breve esbozo de los avances que se han realizado en América Latina en lo que tiene que ver con cooperación, regulación y aplicación de las auditorías.

Teniendo en cuenta la problemática ambiental, es evidente la intención internacional de crear organismos con normatividad propia y común que propendan por establecer mecanismos de protección y concientización a cada uno de los países miembros, de tal manera que se adopten las medidas y la normatividad necesaria para que la protección ambiental sea una realidad tanto al interior como al exterior de los Estados.

En este aspecto Colombia no está relegada, toda vez que con su participación en las auditorías internacionales ya mencionadas, y con el desarrollo de auditorías ambientales trasnacionales, está contribuyendo también dentro del ámbito internacional a la protección de los recursos naturales.

En efecto, estas auditorías, que tienen alcance nacional e internacional, verifican el estado de los recursos hídricos de diferentes países y así contribuyen al saneamiento de los problemas encontrados y con ello a la preservación del ambiente, lo que constituye una forma de contribución del control fiscal ambiental a este tema.

El problema es que, a pesar de los esfuerzos realizados, la escasa divulgación de las conclusiones derivadas de las auditorías trasnacionales hace que ellas no tengan mucho impacto en la comunidad y mucho menos en las autoridades

¹⁹⁵ COMTEMA. Auditoría a la gestión ambiental adelantada sobre la subcuenca binacional del río Táchira. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorías/Colombia_Venezuela/Auditoría%20Rio%20Tachira.pdf. Última consulta en febrero de 2010.

encargadas, lo que las hace meramente teóricas. Por tal razón, es imperante una mayor divulgación tanto de las auditorías como de sus conclusiones para que, con base en ellas, las autoridades tomen las medidas pertinentes y con ello se ayude a la protección de la naturaleza desde una perspectiva internacional.

2.9. PERSPECTIVAS Y RESULTADOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Es importante analizar cómo está el país en términos de control fiscal ambiental y hacia dónde se dirige en este tema. Para ello se estudiará el empleo que se le ha dado a este mecanismo, su problemática y sus perspectivas.

2.9.1. Dificultades en la aplicación del control fiscal ambiental

En lo referente a la problemática y a las dificultades que se presentan en la aplicación de las instituciones y normas que rigen el control fiscal ambiental, diferentes sectores de la doctrina han encontrado conflictos en la aplicación de las medidas y los mecanismos coadyuvantes a este. Estos se resumen a continuación y evidencian la imposibilidad de la administración de implementar soluciones a corto plazo, así como la inestabilidad ambiental debido a su deficiente seguimiento y actualización:

- Sistema Nacional Ambiental - SINA.

El Sistema Nacional Ambiental, SINA, fue creado por la Ley 99 de 1993 y se define como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la Ley 99 de 1993. El SINA está integrado por el Ministerio de

Ambiente, las corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio.

En materia informática, hasta el momento el SINA, no ha dado los resultados esperados. Es un sistema de información todavía incipiente que no ha logrado la consolidación de todos los informes y datos proporcionados por las entidades ambientales. Por tanto, no suministra a las contralorías elementos adicionales que ayuden a su labor de control fiscal sobre los recursos naturales y del ambiente, por lo que es una herramienta que a la fecha no ha generado valor agregado a las labores de control fiscal.

En lo que se refiere a este tema en las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, Julio César Turbay considera:

(...) Es preocupante la dificultad que afrontan para el ejercicio de la autoridad ambiental y para desarrollar de forma sistemática y permanente el control y monitoreo de los bienes y servicios ambientales. Por otro lado, las deficiencias (*sic*) en materia de obtención y generación de información ambiental hacen que los procesos de planificación no sean lo suficientemente concretos a la hora de identificar los aspectos primordiales para incorporar en la gestión institucional y, más aún, representan una gran limitación para evaluar el impacto real de las acciones institucionales en la conservación del medio ambiente y en el avance hacia el desarrollo sostenible¹⁹⁶.

Lo expresado por Turbay fue evidenciado por la misma Contraloría General de la República en las auditorías transnacionales ya mencionadas en el anterior acápite. Las falencias de los sistemas de información son evidentes y se constituyen en una de las principales debilidades de la gestión ambiental en nuestro país.

¹⁹⁶ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op. cit.

En lo que se refiere a todos los sistemas de información en materia ambiental, el informe de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República al IDEAM, señala:

En la auditoría practicada a este sistema, se evidenció que las entidades que se enuncian a continuación no cumplen con los parámetros de la Resolución y presentan retrasos significativos en la entrega de la información, aduciendo falta de personal, presupuesto, recursos físicos y problemas de obsolescencia en su infraestructura tecnológica.

Se tienen los casos de: CAS (Corporación Autónoma Regional de Santander), CRQ (Corporación Autónoma Regional del Quindío) y DAMAB que no presentan ningún reporte de información; CORPOBOYACA y SDA cuyo último cargue fue realizado en Noviembre de 2009 y finalmente, CAR (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) y CORANTIOQUIA con información a Abril y Agosto de 2011 respectivamente. Lo anterior, configuró un hallazgo sobre este sistema de Información ¹⁹⁷.

Se observa que no son pocos los sistemas de información ambiental establecidos, los cuales tienen unos insumos determinados, así como las entidades que deben diligenciarlos y el organismo encargado de su control. Sin embargo, las falencias siguen existiendo; como se mencionó en el informe, son muchos los inconvenientes que se presentan con el registro de la información, razón por la cual están lejos de cumplir los objetivos para los cuales fueron creados, y de ser un aporte en la solución de la problemática ambiental.

Por tanto, es imprescindible la adecuación informática del Sistema Nacional Ambiental, como receptor y guía para la situación de los recursos naturales,

¹⁹⁷ Contraloría General de la República. Informe de auditoría al IDEAM. Disponible en Internet en www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

debido a que la información de las entidades objeto de control es insumo básico para cumplir con la función fiscalizadora.

En este ámbito, se debe unificar a nivel nacional el Sistema de rendición ambiental, para que la información que llegue a las contralorías por esta vía sea la base para realizar evaluaciones, producir informes y realizar consolidados confiables a nivel territorial y local; y una vez se tengan adoptados métodos de fácil aplicación, se debe elaborar la reglamentación sobre cálculo y cobro del daño ambiental para diferentes ecosistemas, teniendo en cuenta indicadores ambientales regionales¹⁹⁸.

Dada la importancia de los sistemas de información es un problema grave que después de su implementación no hayan dado los resultados esperados, por lo que se deben establecer los medios necesarios para hacer de este un sistema consolidado, integral y confiable.

- El presupuesto asignado al sector público, orientado específicamente a mantener o a mejorar la oferta de recursos naturales y de servicios ambientales es muy limitado. Los recursos que el Estado asigna para el ejercicio de la gestión ambiental se encuentran por debajo de lo recomendado internacionalmente; al respecto, el Banco Mundial sugiere a los países invertir cerca del 1.4% de su PIB en gestión ambiental, meta que no se cumple en Colombia¹⁹⁹.

Para que las metas y las funciones de los entes responsables del control ambiental se cumplan es importante destinar los recursos suficientes que proporcionen los medios necesarios para el cuidado del patrimonio ambiental, tanto en lo que tiene que ver con la protección y recuperación del ambiente,

¹⁹⁸ SIERRA OSORIO, Álvaro. "La función administrativa de protección del medio ambiente" en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. T. IX. Universidad Externado de Colombia. 2009

¹⁹⁹ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op. cit.

como con la investigación, por lo que es necesario incluir en la planeación y en el presupuesto nacional un rubro que cubra la totalidad de gastos indispensables para lograr este cometido.

- **Proliferación de colisiones y conflictos entre entidades públicas de diverso orden titulares de competencias y jurisdicciones que resultan superpuestas**, lo que contradice la organización administrativa que en materia ambiental dispuso el ordenamiento jurídico colombiano²⁰⁰.

- **Valoración de los costos ambientales.** A pesar de que a nivel internacional el análisis del costo-beneficio se ha aplicado en diferentes áreas, incluyendo, por ejemplo, el calentamiento global, parques y espacios abiertos, planeación ambiental y el esquema de la evaluación del impacto ambiental y el desarrollo sostenible, y aunque en Colombia se han hecho muchos intentos para construir una metodología al respecto, no se ha planteado un marco evaluativo aplicable en distintos proyectos de inversión, lo que conlleva a que esta función de control no haya sido lo suficientemente efectiva para garantizar la preservación del patrimonio natural. Adicionalmente, persisten diferencias de tipo conceptual, teórico, legal e institucional que no permiten a los órganos de control fiscal ejercer esta función y a la sociedad beneficiarse de esta gestión.

Teniendo en cuenta que valorar los costos ambientales requiere de una cuantificación física y una cuantificación económica de los recursos naturales existentes, se presentan las siguientes limitantes:

- No existe un inventario ni un diagnóstico ambiental del país ni de las regiones.
- La generación de información ambiental es costosa.
- La agregación del gasto ambiental presenta deficiencias.

²⁰⁰ SIERRA OSORIO, Álvaro. Op.cit.

- La contabilidad nacional no dispone de elementos específicos para incorporar los daños y/o el deterioro que se causa al medio ambiente y a los recursos naturales.
- El estilo de desarrollo económico imperante no da señales de la escasez de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Las investigaciones en medidas de depreciación y degradación ambiental en el país son incipientes²⁰¹.

Es claro que en Colombia no hay valoración de los costos ambientales por parte de las entidades del SINA, a quienes les corresponde esta obligación por asignación legal, ni requerimiento alguno por parte de los organismos de control para que lo realicen.

Según el jurista Gustavo Adolfo Escudero, esta deficiencia en la vigilancia de la gestión fiscal ha derivado en lo siguiente:

1. Retraso de 13 años en el cumplimiento de las normas legales que fueron expedidas desde 1991, que hablan de la necesidad de realizar la evaluación a la valoración de los costos ambientales y ejercer un control fiscal debido sobre esta gestión fiscal.
2. Se ha (*sic*) afectado y alterado los resultados del control financiero que aplica la CGR por la ausencia de evaluaciones correspondientes a las valoraciones de los costos ambientales.
3. En la actualidad los estados financieros del sector ambiental, no reflejan una situación real, ya que no están incluidos el total de bienes ambientales, ni el estado de los mismos²⁰².

²⁰¹ VÉLEZ VÉLEZ, Martha Cecilia. "Estado actual del control fiscal ambiental en Colombia" en *Control fiscal ambiental*. T. I. Universidad Externado de Colombia. 2006. P. 51

²⁰² ESCUDERO ARANDA, Gustavo Adolfo. "De la teoría a la práctica en la vigilancia de la gestión fiscal a la valoración de los costos ambientales" en revista *Sindéresis* 8. Diciembre 2005. Auditoría General de la República. Bogotá. P. 132.

- **Las tendencias económicas mundiales priman sobre los asuntos ambientales.** El modelo actual de desarrollo nacional promueve la proliferación de actividades que generan efectos externos o externalidades ambientales positivas o negativas y, como consecuencia, producen efectos ambientales. El modelo económico imperante y el desarrollo tecnológico, han terminado por convertirse en un problema ambiental y en un obstáculo para promover una democracia participativa. Por otro lado, es evidente que no hay coherencia entre las políticas públicas, la normatividad y la gestión que desarrolla el Estado, lo que resulta evidente en los conflictos que se ocasionan como consecuencia de las decisiones de las autoridades, especialmente cuando se expide una norma o un acto administrativo obedeciendo al despliegue de inversiones como resultado del proceso de globalización que se impone actualmente en el país, en el cual no se tiene en cuenta la incidencia y la participación de las comunidades²⁰³.

Todos estos aspectos planteados por la doctrina son sólo un reflejo de la realidad de nuestro país, donde todas las instituciones creadas para la protección del ambiente han presentado problemas en su instalación y funcionamiento, y todas aquellas orientadas a facilitar el control fiscal no han producido los resultados esperados, obviamente con la complicidad de los entes de control fiscal que no han contribuido a que las entidades, las autoridades y los mecanismos instituidos para optimizar la gestión ambiental, produzcan resultados concretos en esta materia.

Sin embargo, como lo han venido reconociendo el Banco Mundial y otros organismos multilaterales, Colombia ha logrado progresos sustanciales en materia de protección del ambiente. Nuestro país ha reorganizado su marco

²⁰³ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Ed. Universidad del Rosario. 2009. P. 156.

legal y normativo, ha formulado políticas ambientales, ha fortalecido su capacidad para proteger y manejar tanto sus recursos naturales como su calidad ambiental y ha creado un sistema de parques nacionales y reservas forestales que abarca más de una cuarta parte del país²⁰⁴.

Pero también se ha visto que estos esfuerzos no han sido suficientes; las dificultades planteadas por la doctrina y relacionadas anteriormente persisten, haciendo que se necesite más voluntad de la administración central y de la descentralizada para que estos problemas encuentren pronta solución, claro está con la concurrencia de los actores de la vida nacional, tanto públicos como privados.

Por lo anterior se hace necesario que los ciudadanos de nuestro país sean conscientes de su responsabilidad para cambiar este panorama a través de la participación ciudadana y que, a partir de su gestión, se logren implementar las vías de solución a tan importante problemática.

2.9.2. Actualidad del control fiscal ambiental

En la aplicación del control fiscal ambiental no sólo ha habido problemas, también ha habido avances que son rescatables, lo cuales veremos a continuación.

Turbay señala que en el caso del control micro, de forma general, el histórico de tal evaluación ha permitido a la Contraloría General de la República ver mejoras progresivas en la capacidad institucional de gestionar los recursos

²⁰⁴ AMAYA NAVAS, Óscar Darío. "Retos sociales del Sistema Nacional Ambiental" en *Sistema Nacional Ambiental SINA 15 años. Evaluación y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia. 2008. Pp. 67-90

públicos y en la cultura de tales instituciones de rendir cuentas no sólo al ente de control sino a la ciudadanía en general.

En el caso del control macro, la Contraloría General de la República ha venido evaluando en términos generales la incorporación de la noción de sostenibilidad ambiental en la gestión de las entidades del Estado. Sin embargo, persisten debilidades significativas que no han permitido controlar y reducir la pérdida y degradación de bienes y servicios ambientales, de tal forma que se garantice una oferta regular y permanente de estos a toda la población²⁰⁵.

En cuanto a las perspectivas y mejoras, se ha planteado que es necesario emprender intensas campañas de educación, para que la cultura de la protección y conservación del ambiente marque la diferencia del comportamiento ciudadano y se haga un uso adecuado de los diferentes instrumentos de participación ciudadana, que constituyen, según se expuso, mecanismos aptos para dar cumplimiento a la obligación que la Constitución y la ley imponen a los administrados, para concurrir no sólo a la guarda del ambiente, sino a su manejo público, democrático y participativo²⁰⁶

A partir de este análisis y de las posiciones de la doctrina acerca de la problemática del control fiscal, se deduce que la forma más cercana y eficaz para la contribución del mismo, es que la comunidad se involucre en esta labor. Las tendencias actuales muestran que mediante una activa participación de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión ambiental de los entes encargados, se produce un incremento en la efectividad del control fiscal ambiental que deriva

²⁰⁵ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op.cit.

²⁰⁶ SIERRA OSORIO, Álvaro. Op.cit

en la reducción consecuente de la corrupción y del deterioro indiscriminado de los recursos naturales.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Con respecto a los postulados planteados al inicio del presente capítulo, podemos concluir:

- Mediante un control fiscal ambiental adecuadamente regulado y aplicado, se puede asegurar una disposición de los recursos públicos destinados a solucionar la problemática ambiental, lo cual constituye el punto de partida para la debida ejecución de los mismos por parte de las autoridades ambientales, garantizando en esta medida un desarrollo sostenible.
- En materia ambiental es muy importante la prevención, por lo que el control fiscal adquiere mayor relevancia, ya que a través de los mecanismos implementados para su ejercicio se puede llegar a hacer un mayor énfasis en la previsión antes que en la corrección.
- A pesar de que en el país existe una extensa normatividad ambiental, esta puede llegar a ser desordenada y no cumplir los propósitos para los cuales fue proferida. Lo que puede obedecer a una deficiente gobernabilidad y a la influencia política en la expedición de las normas.

Por lo anterior, sería significativa la intervención de la ciudadanía y de los organismos de control fiscal en la expedición de normas, para que se cumplan los objetivos deseados y se obtenga una regulación completa, ordenada, que busque satisfacer los intereses generales, y en la que tengan prevalencia las comunidades y los recursos más vulnerables.

- Debe existir concertación y articulación entre las entidades vigiladas y los organismos de control fiscal, y cada actor debe ser consciente de sus obligaciones y derechos en materia ambiental, para cumplirlos y hacerlos respetar.

- Todos los principios ambientales estudiados y analizados deben ser aplicados en su totalidad, para que cumplan con las políticas trazadas para cada uno de ellos, y con esto cada cual pueda contribuir en su especialidad a la solución de los problemas existentes y los que se presenten en el futuro.

Deben ser de obligatorio cumplimiento el principio de precaución, de rigor subsidiario y demás principios explicados para que se le dé relevancia a los temas ambientales y, a través de la aplicación exhaustiva de las normas, se puedan llegar a preservar los recursos naturales.

- Pese a la gran importancia que reviste la valoración de los costos ambientales en el control fiscal, es poca su aplicación en las actividades misionales de los órganos de control fiscal.

Ni en los procesos auditores, y mucho menos en los de responsabilidad fiscal, se ve la influencia de este principio; por el contrario, se sigue acudiendo a las líneas de auditoría tradicionales sin incluir este valor en sus metodologías, se carece de un elemento fundamental de medición, tanto en la labor funcional de

cada una de las entidades vigiladas, como en la de la Contraloría General de la República y demás órganos de control.

Por esto, a través de una regulación que especifique más el tema en cuanto a su aplicación y forma, se debe fortalecer este principio y método de cálculo y se deben implementar en las entidades los mecanismos que hagan obligatoria su aplicación y su valoración por parte de los entes de control fiscal.

- En lo concerniente a la responsabilidad ambiental y en virtud de la debilidad ya planteada con respecto a la valoración de los costos ambientales, es necesario que en los procesos auditores y de responsabilidad fiscal se cuente con personal experto capaz de realizar tal medición, con el fin de mejorar la cuantificación del daño y el establecimiento de las correspondientes responsabilidades.

- Con respecto al daño fiscal ambiental, son urgentes los esfuerzos legislativos para su regulación, determinación y definición, así como una normatividad integral de la materia en el tema del control fiscal ambiental, ya que faltan disposiciones que aclaren y regulen los tipos y sus consecuencias.

- A pesar de la multiplicidad de sistemas para el registro y la disposición de la información por parte de todos los actores ambientales, estos adolecen de dificultades que se deben afrontar y solucionar con el soporte de una plataforma tecnológica adecuada, con capacitaciones a quienes la manejan y destinando los recursos suficientes con el fin de que cumplan con los objetivos planteados, para así generar información actual y completa, y con ello se puedan realizar diagnósticos certeros sobre la situación del ambiente en el país.

- Se debe reforzar la asignación presupuestal destinada a los recursos naturales, para fortalecer la investigación y los medios de recuperación de las zonas afectadas.
- Es necesario resaltar la participación de la Contraloría General de la República en los órganos internacionales para el fortalecimiento del control fiscal ya que, desde los mismos, se ha podido intervenir activamente en los temas ambientales que afectan a la región y con ello hacer una contribución adicional a la conservación ambiental.
- Se debe fomentar igualmente la participación ciudadana, siendo este el medio más cercano y expedito para el fortalecimiento del control fiscal ambiental.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO EFICAZ DE OPTIMIZACIÓN DEL CONTROL FISCAL

La participación ciudadana se deriva de los mismos postulados constitucionales que establecen la democracia participativa, como un derecho y un deber esencial de los ciudadanos colombianos.

En efecto, el artículo primero de la Constitución Política consagra que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Asimismo, los fines generales del Estado establecidos en el artículo segundo de la Carta establecen que dentro de los mismos se encuentran, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

De estos dos postulados constitucionales se extrae la participación ciudadana como uno de los principales medios de intervención de la ciudadanía en los asuntos estatales y en sus decisiones

En lo que se refiere al control fiscal, el artículo 270 de la Constitución Política precisa la participación ciudadana así: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

La misma Constitución le da la suficiente entidad a la participación ciudadana, para que partiendo de ella se logre efectivizar el control fiscal.

El presente acápite establece la importancia de la participación ciudadana y su manera de contribuir efectivamente al ejercicio del control fiscal ambiental, a partir de la concepción de la vigilancia sobre la gestión pública y sus resultados por parte del Estado contemporáneo, como mecanismo que incide en el cumplimiento eficaz de las políticas y fines estatales²⁰⁷.

Tal y como lo señala la Corte Constitucional:

Nuestro Estado colombiano se encuentra estructurado como un Estado constitucional democrático y social de derecho, y en ese orden de ideas, la Carta Fundamental reconoce los derechos y libertades del hombre, establece la participación de la ciudadanía en el manejo del Estado, pero además, señala el control que la misma ciudadanía ha de ejercer sobre los recursos económicos pertenecientes a toda la comunidad. Así pues, en este proceso de diseño de las actividades tendientes a organizar la sociedad, el Estado prevé las funciones que se deben cumplir y, los

²⁰⁷ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto et al. Op. cit.

organismos que las deben desarrollar, creando a su vez los controles que han de garantizar el cometido, la finalidad y el cumplimiento de esas funciones²⁰⁸.

Es evidente cómo la intención constitucional es la activa participación de la ciudadanía en los intereses generales, dentro de los cuales se encuentra la gestión pública de quienes manejan los recursos públicos y deciden su destinación.

Así ha sido establecido por la Corte Constitucional²⁰⁹, que establece que la democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa.

Asimismo en cuanto a su importancia menciona que la democracia participativa y los mecanismos de participación que ella apareja, se erigen en un redimensionamiento de los derechos políticos que excede en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa.

Concluye por lo anterior que la democracia participativa supone una tendencia expansiva, que significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los obstáculos y trabas que

²⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 2 de junio de 1999. M. P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

²⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA

impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos.

En esta medida, el control ciudadano es el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente considerado, de vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma²¹⁰. Así, el ciudadano pasa a ser sujeto activo que está posibilitado para ejercer jurídicamente intereses sociales y no sólo portador del interés particular²¹¹.

Se reconoce al ciudadano como dueño de los recursos públicos, como principio y fin de la gestión pública y del control fiscal, consecuentemente, se debe propiciar en los sujetos de control, servicios más eficientes a los ciudadanos, de manera que estos perciban a la Contraloría como una aliada confiable para mejorar la calidad de la gestión de las entidades que ella vigila²¹².

Una de las principales manifestaciones de la participación ciudadana es el derecho al acceso a la información en los temas administrativos que puedan llegar a afectarla, como lo explica Gloria Amparo Rodríguez, directora de la presente tesis de investigación, y otros autores del *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*:

El derecho a la información es la oportunidad que tiene todo ciudadano de acceder, solicitar y conocer datos, contenidos y documentos que considere de interés. El derecho a la información pública también sirve para conocer la labor desarrollada por

²¹⁰ GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2007. P 116.

²¹¹ YOUNES MORENO, Diego. *Derecho del control fiscal*. Ed. ESAP. 6ª ed. Bogotá. 2010. P. 387.

²¹² RESTREPO MEDINA, Manuel. “El modelo de contraloría tipo para el fortalecimiento del control fiscal y el mejoramiento de la gestión pública. Reformar el control fiscal territorial colombiano. Informe especial para optimizar las finanzas territoriales” en revista *Sindéresis* 13. Octubre. Auditoría General de la República. Bogotá. 2010. P. 101.

la Administración Pública y los procedimientos relacionados con noticias, avisos, explicaciones, aclaraciones y las justificaciones por las que la Administración toma las decisiones²¹³.

Con todo, la participación ciudadana, según lo hemos explicado, es el resultado de un proceso consciente y autónomo del ciudadano que se encuentra integrado a la sociedad civil porque posee una cultura política. Las actividades que se encaminan a través de dicha participación tienden a satisfacer los intereses del individuo en materia social, económica, cultural, ecológica, es decir, tienen como objetivo potencializar su libertad e igualdad²¹⁴. Es un derecho fundamental de las personas y de la colectividad mediante el cual se busca prevenir el abuso del poder político y económico²¹⁵.

3.1. ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Decreto 267 de 2000 trae una organización de la Contraloría General de la República que permite y amplía las bases de una participación ciudadana en el control fiscal.

En este Decreto se crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, que dentro de sus funciones tiene:

²¹³ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia. Folleto Pedagógico del Manual Ambiental. Disponible en Internet en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/guia-cap1.pdf>

²¹⁴ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, et al. Op. cit. P 153.

²¹⁵ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. MUÑOZ AVILA, Lina Marcela. Op. cit. P. 21.

1. Presentar ante las distintas instancias de la Contraloría General las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal.
2. Ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado, encauzando dichas denuncias hacia los procesos de investigación fiscal correspondientes e informar y difundir los resultados de la acción de la Contraloría General frente a las denuncias de la ciudadanía.
3. Efectuar el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas de acuerdo con la información que suministren sobre el particular las dependencias competentes.
4. Establecer las estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, metodológicos y técnicos que la garanticen.
5. Dirigir el apoyo al desarrollo de las veedurías que constituya la sociedad civil para que contribuyan al eficaz ejercicio de la vigilancia fiscal participativa.
6. Disponer lo necesario para organizar, administrar y difundir la red nacional de información ciudadana para el control fiscal participativo.
7. Establecer las estrategias para promover los mecanismos de control ciudadano en los proyectos de alto impacto social, económico y ambiental.
8. Promover un especial seguimiento, con el apoyo de las demás contralorías delegadas, a los recursos estatales destinados a la participación ciudadana, a

las emergencias y a los desastres.

La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ejecuta sus acciones a través de dos direcciones operativas:

La Dirección de Atención Ciudadana, que desarrolla funciones que se sintetizan en dos tareas esenciales:

- La recepción, la evaluación, el trámite, el seguimiento y la respuesta a las denuncias ciudadanas.

- La articulación de organizaciones de la sociedad civil al proceso auditor que adelanta la Contraloría en las distintas entidades y organismos que manejan recursos de la Nación.

La Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, quién genera y fortalece una cultura política democrática que potencia la participación ciudadana y contribuye al ejercicio de la vigilancia fiscal que realizan las organizaciones sociales, comunitarias y la ciudadanía en general. Sus tareas se sintetizan en:

- Procesos de formación, sensibilización e información dirigidos a ciudadanos y organizaciones sociales.

- Actividades de deliberación pública que posibilitan el análisis y la discusión temática de las políticas públicas.

- Promoción de la organización de la ciudadanía en veedurías o comités de vigilancia ciudadana²¹⁶.

En el Informe de Gestión de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana del año 2012 se señala que las estrategias del Control Fiscal Participativo (CFP) son:

- Estrategia de información: En desarrollo de esta estrategia, la Delegada de Participación Ciudadana dispone de la información necesaria para que la comunidad conozca los pormenores de la ejecución de los recursos públicos.

- Estrategia de Formación: Busca la generación de habilidades y competencias para que las personas, individual o colectivamente, puedan ejercer vigilancia, seguimiento y evaluación a la gestión pública y hacer más efectiva su contribución en los escenarios legales de participación ciudadana

Se realizan actividades de capacitación, implementando metodologías didácticas participativas que pretenden satisfacer las particularidades y necesidades específicas de diferentes grupos poblacionales.

- Estrategia de organización: Se basa en que la acción organizada de la comunidad es la que construye tejido social, pues es esta capacidad de asociarnos lo que convierte al “ciudadano” o “ciudadana” en “ciudadanía”. Con ella la Delegada promueve la conformación de organizaciones centradas en el control ciudadano, como las veedurías ciudadanas o los comités de seguimiento a proyectos o sectores específicos de inversión.

²¹⁶ Contraloría General de la República. Disponible en Internet en <http://186.116.129.19/web/guest/participacion-ciudadana>. Última consulta el 13 de febrero de 2013.

- Estrategia de deliberación pública: A través de esta estrategia la Contraloría promueve la realización de audiencias públicas deliberativas, agendas ciudadanas, foros deliberativos y foros de interés ciudadano. La Contraloría General de la República y la ciudadanía asumen el compromiso de hacer seguimiento a los resultados de estos eventos y de gestionar que se cumpla lo pactado.

- Estrategia de atención ciudadana: Sistema de atención a derechos de petición. La ciudadanía tiene el derecho de dirigirse de forma respetuosa a las instituciones públicas para emitir su opinión, hacer sugerencias, proponer correctivos y manifestar sus impresiones sobre la efectividad del quehacer estatal. En el caso de la Contraloría, estas manifestaciones ciudadanas pueden referirse también a la puesta en conocimiento de hechos presuntamente irregulares, que ameriten el inicio de acciones de tipo fiscal o que requieran la intervención de otras instituciones que realicen funciones de inspección, control y vigilancia. Igualmente, la Delegada cuenta con el Sistema de Información para la Participación Ciudadana, SIPAR, herramienta tecnológica que permite el seguimiento en tiempo real del trámite de los documentos de origen ciudadano.

- Estrategia de articulación con organizaciones de la sociedad civil: Se centra en la vinculación de organizaciones sociales, gremiales, académicas y sindicales en algunas etapas del proceso auditor -actividad mediante la cual se ejecuta el control fiscal micro- y en el análisis de políticas públicas y resultados sectoriales, que constituye el campo de acción del control fiscal macro. En ambas situaciones, el informe final que da cuenta de los resultados del control

fiscal incluye un apartado en que se señala a las organizaciones articuladas y sus contribuciones al proceso²¹⁷.

En lo que se refiere a las acciones concretas emprendidas por esta Delegada, señala el Informe de Gestión que entre enero y diciembre de 2012, se recibieron en la Contraloría General de la República, a nivel nacional, un total de 14.052 solicitudes ciudadanas a las que se les dio el trámite pertinente remitiéndolas a las contralorías sectoriales para que se realizaran las actuaciones a que hubiera lugar dentro de cada una de ellas: auditoría, indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal.

De esta forma en la Contraloría General de la República se ejecuta el postulado constitucional de la participación ciudadana en las actuaciones administrativas, y se demuestra que con la interacción entre la comunidad y la administración, se logra la optimización del control fiscal y, con ello, el debido funcionamiento de las finanzas públicas.

3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

La participación ciudadana es determinante tanto en la eficaz protección de los recursos naturales como en el control fiscal ambiental, ya que es el motor esencial para el respeto de los derechos ambientales.

²¹⁷ Contraloría General de la República. Disponible en Internet en http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?uuid=43906f90-78c7-4bf7-9815-339bdbdbbf91&groupId=10136. Última consulta el 13 de febrero de 2013.

Para que la participación ciudadana conduzca indefectiblemente a un control fiscal ambiental más eficiente y eficaz, la Constitución Política ha implementado mecanismos de participación de manera que la comunidad se involucre más ágilmente en las decisiones de la administración.

La doctora Gloria Amparo Rodríguez nos lo explica diciendo que como respuesta a la insatisfacción de intereses y al incremento de la protesta ciudadana, se dio paso al cambio radical de la estructura del Estado colombiano. A partir de la Constitución de 1991, y como consecuencia de la implementación del Estado social de derecho, surge la obligación constitucional del Estado de garantizar la participación de todos los colombianos en las decisiones de orden general, cuando estas puedan afectarnos, con el fin de proteger al individuo y a la sociedad como garantes de legitimidad democrática de los órganos del poder²¹⁸.

La autora Carmen Ruth Fajardo Morales nos plantea que para la protección del ambiente la comunidad tiene los siguientes mecanismos:

- El derecho que tiene cualquier persona a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales de toda índole.
- Realización de audiencia pública ante la autoridad competente para otorgar licencias o permisos ambientales.
- La acción de cumplimiento.
- Intervención del Ministro de Ambiente en los procedimientos judiciales por acciones populares, emitiendo concepto sobre los proyectos de transacción sometidos al juez.

²¹⁸ RODRIGUEZ, Gloria, et al. Op. cit. P. 37.

- La acción de nulidad contra los actos administrativos mediante los cuales se expiden, modifican o cancelan permisos, autorizaciones, concesiones o licencias ambientales.
- Derecho de petición de informaciones en relación con elementos susceptibles de producir contaminación, o sobre los peligros de su uso en la salud humana, y sobre el destino de los recursos destinados a preservar el medio ambiente.
- Derecho de las comunidades negras e indígenas a que se les consulte previamente sobre la explotación de los recursos naturales en su medio, y a que aquella se efectúe sin detrimento de su integridad social, cultural y económica²¹⁹.

Diego Younes señala que con estos mecanismos, muchos de estos otorgados por la misma Constitución Política, el ciudadano pasa a ser sujeto activo y no sólo portador del interés particular, puesto que está posibilitado para ejercer jurídicamente intereses sociales²²⁰.

En materia ambiental, Gloria Amparo Rodríguez nos presenta los siguientes elementos de participación:

- i) Acceso a la información: posibilidad de contar con información suficiente para entrar a hacer parte del escenario participativo; ii) Acceso a la justicia: toda persona puede acudir a los organismos judiciales cuando su derecho de acceso a la información y a la participación hayan sido vulnerados; iii) derecho a participar: derecho de todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisión respecto de las actividades, obras o proyectos que involucren sus intereses.

²¹⁹ FAJARDO MORALES, Carmen Ruth. “Función Ecológica de la Propiedad”. En *Nuevo régimen jurídico del medio ambiente*. Ediciones Rosaristas.1994. Bogotá. P. 48.

²²⁰ YOUNES MORENO, Diego. *Régimen del control fiscal y del control interno*. Ed. Legis. 4ª ed. Bogotá. 2000. P. 383.

Por su parte, también nos expone los mecanismos para que se dé esta participación:

i) Audiencia pública ambiental que da a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas o privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad, los impactos del mismo, y las medidas de manejo propuestas; ii) intervención en los procedimientos administrativos ambientales, que da la posibilidad a cualquier persona de intervenir en la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias ambientales; iii) Derecho de petición; iv) consulta previa con pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de Colombia, este es un procedimiento obligatorio que debe realizarse conforme a los usos y costumbres de cada etnia, cada vez que se pretendan tomar decisiones que los afecten; y las v) veedurías ciudadanas en asuntos ambientales.

Lo anterior en lo que tiene que ver con la participación administrativa. En cuanto a la participación judicial, Gloria Amparo Rodríguez, nos presenta los siguientes mecanismos:

Acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular, acción de grupo, acción de nulidad, y la acción de inconstitucionalidad. Y en cuanto a los mecanismos de participación política, nos relaciona los ya regulados, la iniciativa popular legislativa o normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto y el voto²²¹.

A pesar de que existen multiplicidad de mecanismos para la participación de la ciudadanía en tema ambientales, ésta todavía es muy incipiente y por eso se deben fortalecer los sistemas de participación para que cese la indiferencia y sea la misma comunidad la que haga parte activa en los procesos de solución de los problemas ambientales que la aquejan y ponga en conocimiento de los órganos pertinentes, entre ellos los de control fiscal, los aspectos específicos que se presentan e incluso proponer vías de solución.

²²¹ RODRIGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. Op. cit. Pp.100-139.

En palabras de Jairo Gómez Buitrago:

En la experiencia colombiana, la ciudadanía no se ha organizado eficazmente para combatir de manera sistemática la proliferación de actos corruptos en la administración. Esta tendencia se ha visto reforzada por la ausencia, escasez o mala calidad de la información que recibe sobre los actos y las motivaciones que determinan las decisiones de los funcionarios públicos.

De esta manera propone algunas acciones para el control social

- Información pública.
- Creación de canales apropiados de concertación e interacción entre ciudadanía y administración pública en las diferentes agencias estatales.
- Audiencias ciudadanas.
- Establecimiento de veedurías populares.
- Participación de las agremiaciones profesionales en el cumplimiento de una de sus principales obligaciones, velar por la ética de sus integrantes.
- Control patrimonial a los empleados públicos y su entorno familiar²²².

3.2.1. Elementos de la participación ciudadana en materia ambiental

La participación ciudadana en materia ambiental cuenta con los procedimientos de participación ciudadana en el manejo ambiental establecidos en los artículos 69, 76 y 102 de la Ley 99 de 1993.

El artículo 69 consagra el derecho de los ciudadanos a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales; este señala:

Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para las expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o

²²² GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2007. P. 120

revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

Por su parte, el artículo 76 señala con respecto a las comunidades indígenas y negras:

La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

Por último, el artículo 102 establece el servicio ambiental del veinte por ciento de quienes presten servicio militar obligatorio; este servicio ambiental consiste en:

(...) Prestar apoyo a las autoridades ambientales, a las entidades territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Tendrán las siguientes funciones: a) educación ambiental; b) organización comunitaria para la gestión ambiental; c) prevención, control y vigilancia sobre el uso del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Estos medios implementados por la Ley 99 de 1993 se constituyen en importantes herramientas para involucrar a la comunidad en los temas ambientales y de esta forma, a través de la incentivación de la participación ciudadana, contar con medios efectivos, directos y reales que lleven a una optimización del control fiscal ambiental.

Así, a través de los mecanismos estudiados, se garantiza la participación de la ciudadanía en los temas ambientales y con ello su contribución directa al control fiscal ambiental, siendo un coadyuvante en la vigilancia y control de la gestión de las entidades vigiladas, tanto a nivel nacional como territorial.

Estos derechos y deberes de los ciudadanos en la preservación y protección de los recursos naturales y el ambiente, y la vigilancia a través de los medios puestos a su alcance para la conservación de un ambiente sano, dejan clara la importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental de las entidades nacionales y territoriales. De ello se desprende que se debe fortalecer la participación para que, a través de la comunidad, el control fiscal vigile y verifique la destinación de los recursos, con el único interés de satisfacer los intereses estatales representados en la protección y conservación de los recursos naturales.

Así lo expone Gloria Amparo Rodríguez:

En materia ambiental la participación tiene un matiz fundamental, ya que ha revelado su capacidad de permitir avanzar hacia el desarrollo sostenible. Por eso consideramos oportuno implementar verdaderos procesos de participación a través de procesos cualificados, mediante el fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones. Es necesario desarrollar una política y la cultura de la participación en Colombia y los espacios establecidos deben tener un carácter vinculante, no simplemente constituyéndose en espacios consultivos sin fuerza y sin ninguna incidencia real en las decisiones ambientales²²³.

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana forma parte importante dentro del control fiscal ambiental y se constituye como una manera de fortalecerlo y hacer que contribuya eficazmente a la protección del ambiente, es necesario establecer estos medios de solución planteados para que sean implementados por los organismos de control en aras de fortalecer la intervención de la comunidad, y en esta medida denuncien las irregularidades cometidas por las autoridades ambientales y las amenazas al ambiente que puedan llegar a afectarlos.

²²³ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. Op. cit. P. 194.

Por ello es necesario que se sigan implementando mecanismos fuera de los que ya se han venido proponiendo para que la participación ciudadana se constituya en el medio por el cual las afrentas contra el ambiente no queden impunes y las comunidades puedan dar a conocer y formular salidas a la problemática ambiental.

3.3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.3.1. Veedurías ciudadanas

Una forma de aplicación de la participación ciudadana al control fiscal es a través de las veedurías ciudadanas, reglamentadas por la Ley Estatutaria 850 de 2003 que las define como el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y a los órganos de control, así como a las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o prestación de un servicio público.

Gloria Amparo Rodríguez nos explica que las veedurías pueden ser constituidas por todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles

como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales y sin ánimo de lucro²²⁴.

De esta manera las veedurías ciudadanas se pueden enmarcar dentro del control fiscal como un instrumento derivado del derecho constitucional, a través del cual una persona o un grupo social organizado ejerce vigilancia sobre los procesos administrativos integrales aplicados sobre los recursos públicos, con el objeto de determinar los principios del control fiscal (eficacia, eficiencia, economía, equidad), el grado de rendimiento social que con ellos se produce y el cumplimiento de los fines generales del Estado y los específicos de las entidades²²⁵.

Se entiende, entonces, que las veedurías tienen por objeto la vigilancia de la gestión pública, sin que le esté permitido realizar ninguna otra labor que no se encuentre dentro del marco que establece la ley²²⁶.

En este orden de ideas, las veedurías ciudadanas son un medio de participación en el cual una comunidad organizada puede hacer parte de la gestión pública de las entidades estatales o territoriales desde el mismo momento de la planeación de sus actividades públicas, para que en la ejecución también se tengan claros los parámetros de acción, y así, se puedan establecer las falencias de la gestión pública, identificando los problemas, denunciándolos y, con ello, contribuyendo a lograr sus resultados.

²²⁴ RODRIGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. Op. cit. P. 125.

²²⁵ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. *Fundamentos constitucionales del control fiscal*. Umbral Ediciones. Bogotá. 1993. P. 357.

²²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-292 del 8 de abril de 2003. M. P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT en, RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto; SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; OÑATE ARAÚJO, Rocío; PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto y DINEIGER, Peter. *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2008. Pp. 171-172.

En el campo de la gestión fiscal, en particular, las veedurías ciudadanas podrían constituirse como un importante método de planeación y ejecución del gasto público, toda vez que, como se dijo anteriormente, en la medida en que exista la participación activa y organizada de la comunidad en el manejo de los recursos estatales, podría garantizarse su honesta ejecución y destinación.

En efecto, las veedurías pueden llegar a garantizar la comunicación entre el máximo ente de control fiscal y la ciudadanía, como lo demuestra el Informe de Gestión de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República:

“Para el primer semestre de 2012, se realizaron 36 procesos auditores con la participación de organizaciones de la sociedad civil, en su mayoría con organizaciones sindicales y veedurías (...).”

Con esto se demuestra que la participación ciudadana a través de las veedurías es una realidad, que debe fomentarse para llegar a una vigilancia directa y oportuna de los recursos públicos, siendo la afectada quien en primera instancia allegará la información a los entes de control fiscal, así como solicitará la pertinente a ellos.

3.3.2. Audiencias públicas

Las audiencias públicas son un espacio de participación ciudadana donde las personas o partes afectadas con la ejecución de los recursos públicos expresan su opinión y presentan quejas y denuncias²²⁷.

²²⁷ GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. *Gerencia pública y control fiscal*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2007. P. 120

Son un escenario válido para que se ventilen las posiciones de la comunidad y para que desde el mismo momento de la planeación, se dé una gestión ambiental transparente. Lo que daría como resultado un control oportuno que evadiría las posibilidades de corrupción y llevaría a adjudicaciones y contratos bien ejecutados y que sirvan realmente a los intereses ecológicos de la comunidad.

El artículo 273 de la Constitución Política posibilita la adjudicación de licitaciones en audiencia pública, señalando:

A solicitud de cualquiera de los proponentes, el contralor general de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública. Los casos en que se aplique el mecanismo de audiencia pública, la manera como se efectuará la evaluación de las propuestas y las condiciones bajo las cuales se realizará aquella, serán señalados por la ley.

Este artículo se desarrolla en la Ley 42 de 1993, que en su artículo 108 señala:

El contralor general de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública, o así lo solicite cualquiera de los proponentes, de acuerdo con lo que se prevea en la ley que regule la materia.

En materia ambiental, como se mencionó anteriormente, y según lo señala la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, las audiencias públicas tienen por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, se busca a través de las

audiencias públicas ambientales abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos que aporten la comunidad y demás entidades, sin que esto quiera decir que se adopten decisiones a través de ellas.

La profesora Gloria Amparo nos señala igualmente los casos en los que procede la audiencia pública así:

- Con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y/o, aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- Durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.²²⁸

En este orden de ideas, la audiencia pública ambiental se constituye en un importante mecanismo de prevención del daño ambiental, que ampliamente implementado conduciría a la prevención, mitigación y compensación del detrimento de los recursos naturales.

3.3.3. Acciones populares y otros medios de participación ciudadana

²²⁸RODRIGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. La Participación en la Gestión Ambiental, Un reto para el nuevo milenio. Ed. Universidad del Rosario. 2009. P. 104

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos así:

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. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido los derechos e intereses colectivos.

Según Gloria Amparo Rodríguez, “la acción popular tiene una finalidad preventiva, reparadora y restablecedora. Su objetivo es público y no persigue intereses subjetivos o pecuniarios, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos²²⁹”.

En esta disposición constitucional queda posibilitado el uso de la acción popular para el ejercicio de la participación ciudadana en el control a la gestión fiscal de las autoridades o particulares que tengan su ejercicio.

En efecto, al momento de establecerse que dentro de los intereses y derechos colectivos se encuentra la moral administrativa, se concede el espacio para que por medio de una acción popular, la ciudadanía se inmiscuya en las labores de la administración y con ello cuide sus recursos y los intereses generales.

Como lo señala Germán Sarmiento Palacio, en el control fiscal las acciones populares tienen recibo, toda vez que en Colombia ya se puede hablar de una procuraduría cívica ambiental, gracias a las acciones populares recogidas en la

²²⁹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. Op. cit. P. 133.

reforma urbana, y en consecuencia podría darse un paso similar para hablar de una contraloría cívica para la vigilancia y el control de los dineros públicos²³⁰.

Una adecuada evolución de las acciones populares podría convertirlas en un medio inmediato al servicio de la comunidad, en el ejercicio de su vigilancia a la gestión fiscal, por lo que se debe propender por su aplicación para que se maximice su uso y, con ello, se contribuya realmente a una disminución en las tasas de corrupción derivadas de la mala utilización de los dineros públicos.

La profesora Gloria Amparo Rodríguez, explica otro medio de participación ciudadana que es importante traer a colación, y lo denomina Participación en los procesos de planificación ambiental, explicando que la planeación ambiental es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a un lugar o una región orientar de manera coordinada el manejo, la administración y el aprovechamiento de sus recursos naturales, para contribuir a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

La Constitución en tal sentido, le otorga al Estado la facultad de intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes o servicios, donde juegan un papel significativo las licencias y permisos ambientales.

Concluye diciendo que si bien la participación es un componente necesario de la planificación, esta no debe darse de manera impositiva, sino que debe

²³⁰ SARMIENTO PALACIO, Germán. “Las acciones populares y el control fiscal” en revista *Economía colombiana* No. 235. Contraloría General de la República. 1991. P. 35.

obedecer a procesos espontáneos y libres de las comunidades. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el desarrollo de la gestión pública ambiental requiere espacios reales de participación que permitan construir una cultura ambiental ciudadana para que los individuos y las colectividades identifiquen, conozcan, entiendan y ejerzan sus derechos y responsabilidades frente a la sociedad y a su entorno.²³¹

Se deben fortalecer cada uno de los mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión fiscal. Como se ha visto, esta se constituye como el medio para la optimización del control fiscal, en la medida en que si la ciudadanía se interesa por el destino y la utilización de los recursos públicos, va a ser menor la incidencia de la corrupción en ellos.

Con lo anterior se aseguraría la acertada destinación de los recursos orientados a la protección y conservación de los recursos naturales, lo cual conllevaría a su preservación y a que se fortalezcan los mecanismos que coadyuvan a mantener la integridad del patrimonio ambiental: investigación, recuperación de las zonas de alto riesgo, actividades de defensa y mitigación, etc.

3.3.4. Consulta previa

²³¹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. Op. cit. P. 126-128

Otro de los mecanismos establecidos para la protección de la comunidad y su participación en aquellos asuntos que podrían llegar a afectarla es la consulta previa.

La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades, en la medida en que el proceso de desarrollo afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual. Asimismo, a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural²³².

Siguiendo esta definición, en materia fiscal ambiental es aplicable este medio de participación ciudadana, ya que la posición de las comunidades perjudicadas por la afectación al ambiente que las rodea, puede influir en las decisiones que se tomen al respecto, protegiendo así los recursos naturales y los intereses étnicos y hacer que ellos imperen sobre los políticos o económicos.

En materia ambiental estos son los mecanismos que más pueden causar impacto en la preservación de los recursos naturales. Desde la perspectiva del control fiscal ambiental ellos deben ser fomentados, tal y como lo señalan las políticas mencionadas de la Contraloría Delegada para la Participación

²³² RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. “¿Qué es la consulta previa?”. Disponible en internet en: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>. Última consulta el 11 de abril de 2013.

Ciudadana, y aplicados en su real dimensión para que sean verdaderos coadyuvantes de la conservación ambiental.

3.4. INCONVENIENTES QUE HAN CAUSADO REZAGOS EN LA APLICACIÓN DE ESTA FIGURA EN EL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Algunos de los problemas planteados por la doctrina, para que actualmente la participación ciudadana en el control fiscal no sea lo suficientemente fuerte ni se constituya como fuente primordial de vigilancia de los recursos públicos, son los siguientes:

- Brecha en las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos. Esta gran diferencia provoca una igualdad política parcial que lleva a que los hombres en condiciones de miseria se preocupen solamente por su subsistencia y por ello la capacidad de integrarse a la sociedad y de adquirir una cultura política es reducida²³³.
- Bajo interés de la comunidad para vincularse a este tipo de procesos, razón por la cual la oferta instrumental y de canales debe estar sustancialmente ligada a los referentes sociales y culturales, para producir un efecto de identidad²³⁴.
- Falta de articulación entre la ciudadanía y las veedurías y entre estas y las instituciones.

²³³ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Et al. Op. cit. P. 144.

²³⁴ YOUNES MORENO, Diego. Op. cit. P. 363.

- Falta de capacitación por parte de los órganos de control fiscal para que la ciudadanía se entere de sus derechos y deberes con respecto a la vigilancia de la gestión fiscal y la forma de ejercerlos.

- Falta de organización de los grupos o comunidades para ejercer una vigilancia mancomunada de la gestión fiscal.

Para esto la misma doctrina ha planteado una serie de soluciones que de ser aplicadas llevarían a un afianzamiento de la participación ciudadana y con ello a un fortalecimiento del control fiscal derivado precisamente de la contribución que ella haría a su eficiencia. Estas soluciones se resumirían así:

- Actividades que repercutan en la activación de la sociedad, lo que se puede lograr con la promoción y el fomento de la sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, comunitarias, juveniles, sindicales, profesionales, benéficas o de utilidad común, sin ánimo de lucro, círculos de amigos, fundaciones y asociaciones de todo tipo.

- Búsqueda de un balance en los elementos de igualdad y libertad a través de la democratización y las demandas de mayor presencia de todos los segmentos de la sociedad.

- Mayor comunicación y cooperación entre los veedores y los ciudadanos, entre estos y las asociaciones de todo tipo que conforman la sociedad civil y las instituciones gubernamentales que promueven la participación, las instituciones de control fiscal.

- La administración pública debe hacer un examen de los mecanismos que ha puesto en práctica para capacitar a los veedores ciudadanos, pues esta capacitación debe repercutir en mayor y mejor participación de los mismos.
- Deben evaluarse los mecanismos de divulgación gubernamental sobre las ventajas del control social aunados a los mecanismos de participación ciudadana²³⁵.
- Se debe ampliar la base de participación ciudadana mediante la formación de líderes, cualificación y formación de los existentes y la clasificación de espacios públicos deliberativos, es decir, el fortalecimiento de la sociedad civil²³⁶.
- Se podrían dar incentivos que fomenten la participación, para que la comunidad vea directamente retribuido su compromiso con los asuntos públicos y ambientales.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Con lo anterior, se ha establecido la importancia de la participación ciudadana en el control fiscal, importancia que ha sido determinada desde la misma Constitución Política, regulada por la Ley 42 de 1993 y establecida por la Doctrina, en el sentido de que es con su fortalecimiento que el control fiscal se volvería una tarea de todos y con ello se mejorarían sus resultados.

²³⁵ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, et. al. Op. cit. P 139-145,198-201.

²³⁶ MAZO GIRALDO, Hernán Alonso. Op. cit. P. 116.

También, involucrando a todos los sectores de la sociedad en el cuidado de los recursos públicos, se acabaría la noción de que estos son recursos de nadie, y se adoptaría una noción de recursos de todos, utilizados y destinados únicamente a satisfacer los intereses generales y los fines esenciales del Estado constitucionalmente consagrados.

Por lo anterior, es indispensable que se adopten las soluciones propuestas por la doctrina, para que el mecanismo de participación ciudadana lleve indefectiblemente a la consolidación del control fiscal ambiental, y a que el impacto de este sobre los recursos naturales sea visible y derive en una eficiente destinación de los dineros públicos.

La participación ciudadana es el bastión fundamental para la optimización de cualquier procedimiento administrativo, toda vez que este se nutriría directamente por la ciudadanía que es la principal afectada o beneficiada por cualquier decisión que se tome.

En el campo ambiental es aún más visible la importancia de la participación de la comunidad, ya que son ellos los que viven y ven de primera mano los procedimientos que dañan su entorno natural, es por esto que involucrando a la ciudadanía en cada una de las disposiciones ambientales, se podría llegar a una menor afectación de su medio, lo que mejoraría ostensiblemente su calidad de vida, y con ello la calidad y cantidad de los recursos naturales a su alrededor.

En el ejercicio del control fiscal ambiental, la participación ciudadana también es fundamental, en la medida en que la denuncia, la intervención activa, y el seguimiento constante de la sociedad a los procedimientos administrativo –

ambientales que los afectan, deriva indefectiblemente en un control en tiempo real y sobre los recursos que realmente se están viendo vulnerados.

La Contraloría General de la República, se ha venido concientizando del trascendente papel de la comunidad en el control fiscal ambiental y en la vigilancia de la gestión ambiental de cada uno de los sujetos vigilados; es por ello, que como se vio, cada vez se abren más canales de participación que facilitan a los interesados su intervención en los procesos ambientales que los afectan, y proporcionan medios más directos y expeditos de intercomunicación entre el máximo ente de control fiscal y la ciudadanía.

Sin embargo, se debe seguir propendiendo porque cada vez se establezcan más líneas de acción para la intervención de los ciudadanos en el control fiscal ambiental, verbi gracia, iniciando campañas de fortalecimiento de la participación ciudadana e incentivando la contribución de la ciudadanía a la conservación de los recursos naturales de su país.

TÍTULO II

DE LA APLICACIÓN CONCRETA DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Después de realizar el análisis teórico del control fiscal ambiental y con base en él extraer las conclusiones que se han planteado y que de alguna manera resuelven el problema jurídico planteado en la introducción del presente estudio. Es necesario realizar una evaluación cualitativa empírica de las acciones de la Contraloría General de la República en materia de control fiscal ambiental.

Este estudio empírico se realizará con base en los informes realizados por la Contraloría General de la República tanto en su función misional de auditoría como de investigación sectorial de los problemas y actualidad nacional.

Las fuentes de estudio consisten en la recolección y análisis de datos cualitativos recopilados de los hallazgos fiscales, funciones de advertencia y estudios sectoriales realizados por la Contraloría General de la República, de acuerdo a su objeto misional y a los sujetos de control previamente establecidos en materia ambiental.

Lo anterior con el fin de evaluar las proposiciones planteadas al inicio de esta tesis, a la luz de las actividades realizadas por la Contraloría General de la República para contribuir a la protección y conservación de los recursos naturales en Colombia. Para con ello, a través del estudio de caso, determinar el impacto de la labor de la Contraloría General de la República en el fortalecimiento ambiental.

I. INFORMES SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Como se ha mencionado, una de las manifestaciones del control fiscal establecidos por la Constitución Política es la obligación de la Contraloría General de la República de presentar al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales en Colombia.

Así lo establece el numeral 7° del artículo 268 de la Carta Máxima: “El contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: (...) 7°) Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente”.

Esta se constituye como una de las principales atribuciones de la Contraloría General de la República y un muy importante ejercicio del control fiscal, que se traduce en un diagnóstico efectivo del estado de los recursos naturales que redundaría en un control eficiente al uso, destinación, protección y conservación del patrimonio ambiental de nuestro país.

En atención a que lo que se quiere estudiar en esta tesis es la contribución del control fiscal a la preservación de los recursos naturales, el informe presentado por la Contraloría al Congreso, se constituye en una manera concreta de analizar tal contribución, toda vez que, como se verá, a través del mismo, el ente de control hace una evaluación de la situación actual de los recursos naturales en el país, y de las fallas existentes en la protección de los mismos, por lo que, aplicado por los sujetos vigilados y demás autoridades, podría contribuir a la preservación de los recursos naturales y con ello el impacto del control fiscal en el ambiente sería evidente.

Es precisamente por ello que, a través de este capítulo, se estudiará todo lo pertinente a esta trascendental atribución del principal ente de control fiscal, analizando su concepto, alcances y, concretamente, los últimos estudios en aras de establecer cómo su concepción y aplicación han derivado en un control

fiscal ambiental que conlleve a la conservación de los recursos naturales y del ambiente.

1.1 DEFINICIÓN Y CONCEPTO

Como se ha visto, es la misma Constitución Política la que trae la obligación y la atribución para la Contraloría General de la República de presentar anualmente un informe sobre el estado de los recursos naturales. De esta manera, este informe se constituye en una herramienta importante para verificar el estado del ambiente en el país, su protección y conservación, y la influencia que puede llegar a tener el control fiscal en el avance o retroceso de la preservación de los recursos naturales.

En su artículo 46 la Ley 42 de 1993 se encarga de desarrollar lo estipulado constitucionalmente, estableciendo que:

El contralor general de la República para efectos de presentar al Congreso el informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, reglamentará la obligatoriedad para las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría.

El informe sobre el estado de los recursos naturales se puede definir como un estudio realizado por la Contraloría General de la República de todos los factores que afecten o interfieran en la protección de los recursos naturales y del ambiente, en cada una de sus esferas y dimensiones.

Estudio que debe ser alimentado de los reportes de las entidades encargadas de la protección al ambiente y las que de alguna u otra manera involucren los recursos naturales dentro de su función misional, para así, en tiempo real verificar la protección que están dando las entidades vigiladas a los recursos naturales y el estado de conservación de los mismos desde todos los ámbitos y en todas las regiones del país.

1.1.1. Antecedentes

Como ya se ha reiterado es la Constitución Política la que en primera medida contempla la obligación para la Contraloría General de la República de presentar al Congreso de la República el informe sobre los recursos naturales y el ambiente.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta el momento histórico en que se gesta el informe, que no es otro distinto a las deliberaciones en el seno de la Asamblea Constituyente.

En esas deliberaciones los constituyentes quisieron que la Contraloría General de la República, como máximo organismo encargado de velar por los recursos públicos, diera cuentas al país del estado de los recursos naturales, considerando que estos por ser de la Nación son públicos en esencia.

De la consulta de los anales de la Asamblea Constituyente se deduce que el propósito de los asambleístas al instituir el mencionado informe era que la Contraloría General de la República llevara una especie de contabilidad e inventario de los recursos naturales para que el país, a través del Congreso,

pudiera conocer el grado de deterioro de los mismos y la capacidad de recuperación o regeneración de aquellos renovables²³⁷.

Esto refleja el deseo constitucional de que el informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, se constituya en una herramienta más de protección de los recursos naturales, toda vez que teniendo de antemano un diagnóstico efectivo del estado actual de los mismos, se puede de inmediato generar una conciencia de cambio que lleve a la conservación ambiental.

1.1.2. Objetivo

Con fundamento en lo anterior se puede concluir que el principal objetivo de esta creación constitucional es establecer un diagnóstico certero de la protección de los recursos naturales en el país, especializándose cada año en un tema diferente para abordar cada una de las problemáticas y, de esta manera, sea posible determinar a futuro las posibles soluciones.

El informe no apunta solamente al cumplimiento de un requisito legal, sino que es un instrumento para la evaluación política pública ambiental, que se sustenta en datos e indicadores sobre el estado actual del ambiente o del inventario disponible de los recursos naturales y de aquellos derivados de la gestión del SINA. A través del mismo la Contraloría General apoya técnicamente al Congreso de la República en el ejercicio del control político²³⁸.

Además la Contraloría General de la República busca con este informe, implementar, a través de bases informáticas, una metodología que permita establecer en qué estado se encuentran los recursos naturales y del ambiente;

²³⁷BOTERO, Ricardo. "Informe anual al Congreso del estado de los recursos naturales" en *15 años de la Constitución ecológica de Colombia*. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2006. P. 596

²³⁸ TURBAY QUINTERO, Julio César. Op. cit. P. 398

detectar los puntos críticos y orientar procesos de concertación como los agentes degradantes para gestionar sus usos, manejo, conservación, recuperación o sustitución²³⁹.

Este Informe tiene gran importancia en la vida nacional ya que, con base en él, se tiene un punto de medición, que a partir de una valoración general y específica, presenta la problemática vigente, para que con ella se puedan llegar a proponer y establecer soluciones que propugnen por la conservación en tiempo real de los recursos naturales.

1.1.3. Fuentes

Como se ha mencionado, el informe sobre el estado de los recursos naturales se nutre de diferentes fuentes, contenidas más que todo en la labor de control fiscal de la Contraloría General de la República, en sus funciones auditoras, en los insumos dados por las entidades vigiladas, y en la información que las entidades deben entregar al SINA.

En ese orden de ideas, son fuentes directas del informe los procesos auditores de la Contraloría: el control micro, o sea aquella información recopilada por los propios funcionarios directamente de las entidades auditadas, y la información que reportan las mismas entidades al SINA a partir de sus respuestas a cuestionarios que anualmente se formulan desde la Contraloría. De igual manera, la cuenta única de gasto y presupuesto que todas las entidades del Estado deben rendir anualmente a la Contraloría antes de finalizar el mes de febrero de cada año²⁴⁰.

²³⁹SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel; MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando; CRUZ DE QUIÑONES, Lucy; AVELLANEDA CUSARIA, Mario; RUIZ SOTO, Juan Pablo; FAJARDO MORALES, Carmen Ruth y CARDOZA UMAÑA, Julio. *Nuevo régimen jurídico del medio ambiente*. Ediciones Rosaristas. 1994. BOGOTÁ. P. 69.

²⁴⁰BOTERO Ricardo. Op.cit. P. 596

1.1.4. Diferencias con el informe establecido para el IDEAM

Esta diferencia se analiza teniendo en cuenta que tanto el IDEAM como la Contraloría General de la República tienen la obligación de presentar anualmente un informe sobre el estado de los recursos naturales.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, fue creado a través de la Ley 99 de 1993, que lo define de la siguiente forma:

Artículo 17°.-Del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. Créase el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, el cual se organizará como un establecimiento público de carácter nacional adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio.

El IDEAM deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y tendrá a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.

Corresponde a este Instituto efectuar el seguimiento, de los recursos biofísicos de la nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación, necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

Con esta disposición el IDEAM quedó dotado de todas las herramientas constitucionales y legales para el desarrollo de su labor. Una de ellas, como lo consagró la Ley 99 de 1993, es “(...) analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación (...)”.

En desarrollo de su misión de investigación y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas y recursos que forman parte del patrimonio ambiental colombiano, el IDEAM presenta anualmente el informe sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales en Colombia²⁴¹.

Ricardo Botero advierte sobre las diferencias que deben existir entre el informe sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales que debe ser presentado por el IDEAM, y el informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente, presentado por la Contraloría General de la República:

Tiene entonces el IDEAM un “Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en Colombia” y consideramos que apunta a lo que se propusieron los constituyentes de tener un informe que determinara cobertura de bosques, de calidad de agua, de fenómenos de remoción en masa, suelos, biodiversidad, recursos marinos, pesqueros y mineros, entre otros, así como los índices de deterioro de los mismos. Esta función la cumple el IDEAM en la medida de sus capacidades institucionales, logísticas y presupuestales de manera regular con el “Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en Colombia”.

Cabe preguntarse entonces qué pasa y pasó con el informe constitucional al Congreso a cargo de la Contraloría. Al respecto es preciso señalar que desde su

²⁴¹ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. “Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia”. 2009. Disponible en Internet en https://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021721/PAG_1-37.pdf. Ultima consulta el 9 de octubre de 2012.

función misional legal, ambas entidades cumplen con lo suyo: por una parte el IDEAM que recoge la información sobre el inventario físico, cobertura y estado de los recursos y por otra parte la Contraloría que, desde la misión del control fiscal, evalúa la política ambiental del Estado, el cumplimiento de sus metas y las inversiones destinadas a los recursos naturales. Ambos informes resultan complementarios el uno del otro y se necesitaría una reforma constitucional para cambiarle el nombre al de la Contraloría porque dicha entidad no tiene la capacidad científica, técnica, logística y presupuestal para adelantar un inventario de recursos naturales como sí lo pretende el informe del IDEAM²⁴².

En efecto, el Informe presentado por la Contraloría General de la República a partir de su capacidad misional, determina la efectividad en la destinación de los recursos utilizados para la protección del ambiente, y desde esta perspectiva establecer la calidad de las técnicas que se manejan por parte de cada una de las entidades vigiladas, para la conservación y el mantenimiento de los recursos naturales y del ambiente, con el fin de comprobar cómo el control fiscal ambiental contribuye a la protección de tales recursos.

Asimismo, con el informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente presentado por la Contraloría General de la República al Congreso, se busca plantear la situación actual de cada uno de los recursos renovables y no renovables y el estado de su protección en el país.

1.2. ESTRUCTURA DEL INFORME DE LOS RECURSOS NATURALES

²⁴²BOTERO, Ricardo. Op.cit. P. 596

El informe sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente presentado por la Contraloría General de la República tiene una estructura determinada la cual ha sido respetada a través de los años, tal y como se analizará más adelante cuando estudiemos cada uno de los informes.

En efecto, el informe ha mantenido una disposición temática en la cual se evalúa la política ambiental de manera integral en los diferentes escenarios. Para ello se elaboran tres capítulos permanentes que analizan la política nacional y el gasto ambiental, la gestión ambiental sectorial -busca presentar las principales acciones de gestión ambiental de los sujetos de control de la CGR que no ostentan la calidad de autoridades ambientales, sino que hacen parte de los usuarios de bienes y servicios ambientales-, y las acciones de control fiscal territorial ambiental²⁴³.

En esta medida, un primer capítulo evalúa la política a partir del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, del cumplimiento de los compromisos internacionales del país en cuanto a tratados internacionales y de un análisis cualitativo tanto de dichas metas como de la política misma. En este capítulo se incluye el análisis financiero de los recursos invertidos bajo la denominación de “gasto ambiental” y el análisis presupuestal que permite medir cuánto destinaron las entidades a funcionamiento, cuánto a inversión ambiental y si dichas inversiones resultaron pertinentes en términos de sostenibilidad ambiental y aumento de la oferta de bienes y servicios naturales. De igual manera, en el capítulo primero se establece el origen de los recursos económicos destinados al ambiente.

Un segundo capítulo del informe se refiere a la gestión ambiental sectorial del Estado, esto es, aquella inversión, gasto y atención que brindan a los recursos

²⁴³TURBAY QUINTERO, Julio Cesar. Op.cit. P. 398

naturales las entidades del Estado que no pertenecen al SINA, no son misionalmente ambientales, pero deben hacer gestión ambiental.

El tercer capítulo fijo en todos los informes se refiere a la inversión, el gasto y la gestión ambiental de las entidades territoriales. Este capítulo se nutre de lo reportado por las contralorías departamentales y municipales que, aunque no son subordinadas de la Contraloría General de la República, pertenecen al Sistema de Control Fiscal, SINACOF, y reportan la gestión de los departamentos y municipios de sus respectivas jurisdicciones²⁴⁴.

Adicional a estos capítulos permanentes, el informe contempla cada año la elaboración de dos capítulos temáticos específicos, en los que se evalúan las políticas públicas en los aspectos que se consideran importantes para la gestión ambiental del país y la búsqueda del desarrollo sostenible. Lo que se constituye como un esfuerzo de la Contraloría por generar una línea base de información que permita regresar al mismo tema en años posteriores y poder medir el grado de avance de la gestión ambiental al respecto.

Igualmente, como parte del pronunciamiento de la Contraloría frente al tema de la gestión ambiental del Estado, cada Informe tiene una introducción en la que el contralor general de la República hace mención a algunos temas de actualidad con incidencia ambiental para el país²⁴⁵.

Partiendo de la estructura del informe sobre el estado de los recursos naturales, se puede establecer que este es un compendio de estudios sobre diferentes temas de actualidad ambiental en el país, así como de la utilización de los recursos públicos destinados para la protección de los recursos naturales en Colombia.

²⁴⁴YOUNES MORENO, Diego. Op. cit. Pp.135-136.

²⁴⁵BOTERO Ricardo. Op. cit. P. 596

Toda vez que la especialización misional de la Contraloría General de la República es el control fiscal, el informe sobre el estado de los recursos naturales, a través de los estudios y análisis que se presentan de forma anual, pretende determinar, en primer lugar, si el control fiscal en términos de actualidad y de resultados, ha derivado en la protección de los recursos naturales y del ambiente; y, en segundo lugar, si los recursos destinados para tal fin, han cumplido con su función constitucional y legalmente otorgada y consecuentemente han resultado en avances palpables en la conservación de los recursos naturales.

Entonces el informe sobre el estado de los recursos naturales, no sólo se constituye en un fin para el control fiscal ambiental, sino que también es un medio para el control político ejercido por el Congreso de la República. En esta medida su estructura debe contener, así como lo ha contenido, los parámetros mínimos en términos de resultados tanto para el control fiscal como para el control político, y es por ello que se encuentran incluidos dentro del mismo análisis tanto de tipo económico, en lo que se refiere a la destinación de los recursos públicos, como de tipo ambiental, con respecto al estado actual de los recursos naturales.

1.3. ALCANCE DEL INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El informe sobre el estado de los recursos naturales podría llegar a ser muy útil en la lucha por la conservación y protección de los recursos naturales y en el logro de un control fiscal eficiente y conducente.

Anualmente la Contraloría General de la República hace un análisis pormenorizado de la situación de los recursos naturales en nuestro país, por lo que este se constituye como una de las maneras en que el control fiscal contribuiría al mejoramiento ambiental.

En efecto, así como lo ha señalado Julio César Turbay, las conclusiones establecidas en dicho informe representan el fundamento para la definición de líneas de auditoría, en la elaboración de los diagnósticos sectoriales y en la definición de temas para la formulación de estudios e investigaciones, y la construcción de indicadores sobre gestión ambiental pública, especialmente la relacionada con el gasto ambiental²⁴⁶.

Sin embargo, y pese a que el informe sobre el estado de los recursos naturales debería ser un camino útil para la protección del ambiente, en la realidad actual, quizá por su escasa divulgación y conocimiento por parte de todos los sectores de la sociedad, este informe no viene generando resultados definitivos en materia de protección ambiental y, peor aún, en materia de aplicabilidad del control fiscal en tal problemática.

Empero, es imprescindible dejar en claro la trascendencia de este informe desde la perspectiva de los temas analizados y de la implementación de tales estudios en la vida ambiental nacional.

Iván Darío Gómez Lee destaca que la importancia del informe sobre el estado de los recursos naturales también está en que en él se evalúa el esfuerzo fiscal

²⁴⁶TURBAY QUINTERO. Julio Cesar. Op.cit. P. 398

que realiza el Estado en el campo de la administración, el cumplimiento normativo ambiental en inversión en temas ambientales: conocimiento, mitigación, compensación, medición, prevención, capacitación, etc.; de esta manera la Contraloría General de la República evalúa el gasto ambiental como una aproximación de la intensidad de la valoración del costo ambiental. Asimismo, este informe analiza si la política ambiental de la administración está acorde con la que se propone el plan nacional de desarrollo; si su cumplimiento está garantizado en el aspecto presupuestal; si obedece a los compromisos y lineamientos que la comunidad internacional de naciones y los escenarios multilaterales le imponen en términos de garantizar el desarrollo sostenible; y, en definitiva, sobre el grado de compromiso del ejecutivo con la política ambiental, así como la calidad de esta y su implementación bajo criterios de eficacia y equidad social²⁴⁷.

El informe elaborado por la Contraloría General de la República no sólo acoge los temas ambientales desde una perspectiva meramente fiscal y económica, sino también social y política, por lo que podría llegar a convertirse en una herramienta útil y efectiva en el diagnóstico nacional del estado de los recursos naturales, su influencia en la vida nacional e internacional, y la forma en que con ello se afecta socialmente la comunidad.

Se evidencia entonces, cómo las conclusiones que brinda el informe sobre el estado de los recursos naturales presentado por la Contraloría General de la República al Congreso de la República, deberían ser más consideradas, en la medida en que no se limita a analizar unos cuantos temas, sino que cada año analiza uno diferente así como las repercusiones de este y de su estado en la vida nacional, tanto política como económica y social; y en el ámbito

²⁴⁷GÓMEZ LEE, Iván Darío. *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental*. Ed. Universidad Externado. Bogotá. 2006. Pp. 465 y 466.

internacional, permitiendo ver un entorno de protección más amplio, en aras de establecer el estado de preservación de los recursos naturales en el país con respecto a la realidad que se está viviendo internacionalmente.

En cabeza de las autoridades competentes está el darle un verdadero alcance a este informe, que se constituye en un mecanismo importante no sólo para el control fiscal ambiental, sino para toda la realidad nacional en materia de protección de los recursos naturales.

1.4. ANÁLISIS DE LOS INFORMES SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES DESDE EL AÑO 2001 HASTA EL AÑO 2012

Con el fin de demostrar la importancia que deberían tener los informes sobre el estado de los recursos naturales en la evolución ambiental nacional, se realizará a continuación un análisis de cada uno de ellos, con el fin de estudiar lo concluido y su impacto en la protección del patrimonio ambiental.

1.4.1. Informe sobre el estado de los recursos naturales 2001-2002

En este periodo la Contraloría General de la República estaba en cabeza del Carlos Ossa Escobar, quien realiza la siguiente introducción al informe presentado ese año al Congreso de la República:

En este cuatrienio, hemos examinado la información disponible en el país sobre el estado de los recursos naturales, y a partir de ahí, no podemos afirmar con plena certeza si hemos avanzado o retrocedido en materia de desarrollo sostenible. Colombia no cuenta con una línea base que permita determinar el estado y los cambios en la calidad y cantidad de los recursos naturales y del ambiente en el transcurso del tiempo (...) lo cual dificulta la efectividad en el diseño, la

planificación, el seguimiento y la evaluación de la gestión nacional y estatal en la preservación del entorno.

Balance ambiental de Colombia

Si bien no existen parámetros producidos de manera regular, sí existen claros indicios que reflejan un progresivo deterioro y degradación de los recursos naturales y el medio ambiente. Entre el 35% y el 40% del territorio nacional ha sido alterado drásticamente por la acción humana (...).

Vemos cómo en la vigencia analizada el panorama ambiental del país no es muy alentador. Se tienen problemas importantes en este aspecto y es necesario, con el análisis de los demás informes, evaluar si la situación año a año mejora o tiende a empeorar.

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana ha sido muy importante para este estudio, es necesario resaltar lo dicho en este sentido en el informe:

- “El (...) conjunto de preceptos sobre participación (...) no posee la agilidad y el carácter práctico suficientes para propiciar la participación del ciudadano (...).
- La normatividad para la participación ciudadana en la gestión ambiental tiene una marcada naturaleza judicial, que otorga al ciudadano reducidas perspectivas de involucrarse activamente en ella por vías diferentes a la queja y el reclamo (...).
- El aporte de los representantes de la sociedad civil en las instancias oficiales de planeación y participación del Sistema Nacional Ambiental, SINA,(...) no ha tenido la incidencia esperada en el mejoramiento de la gestión ambiental.
- Los desarrollos legales y de políticas tendientes a promocionar y posibilitar la participación ciudadana en la gestión ambiental, no se han visto reflejados en la ejecución de los programas y proyectos de las entidades del sector (...).
- La participación ciudadana, expuesta en el Proyecto Colectivo Ambiental como un instrumento esencial para el cumplimiento de sus objetivos, encontró en la carencia de información ambiental de calidad un gran obstáculo para involucrar efectivamente al ciudadano en la gestión ambiental.

- Las entidades del SINA muestran pocos avances en la incorporación de la participación ciudadana en su gestión, y su visión de esta temática todavía está dominada por concepciones erróneas sobre ella.

Es preocupante el escenario planteado, más aun si se tiene en cuenta la importancia de este mecanismo que bien implementado se traduciría en resultados evidentes en materia de control fiscal ambiental. Por esta razón, en atención a que en el informe se plantean vías de solución y la agenda temática a seguir con respecto a este y a otros temas ambientales, se deben analizar tales acciones con el fin de determinar su procedibilidad.

Las conclusiones establecidas en este informe no son positivas; en materia de desarrollo sostenible el país vio un retroceso en este periodo, y en lo que se refiere a la protección de los recursos naturales, cada vez es mayor el territorio afectado por la acción humana.

Respecto a la gestión fiscal del Ministerio de Ambiente y demás autoridades sectoriales, los resultados no son los mejores. Se ve cómo el gasto proyectado no fue suficiente o por lo menos eficiente en la consecución de las metas esperadas, haciendo que la ausencia de recursos, o por lo menos la incorrecta disposición de los mismos, no derivara en la protección del ambiente, o por lo menos en una mejoría con respecto del periodo anterior.

Lo anterior es solamente el reflejo de lo que se ha reiterado en este estudio: la falta de aplicabilidad y de conocimiento de los informes elaborados por la Contraloría General de la República; porque si se escucharan las sugerencias y conclusiones establecidas en los mismos, por lo menos cada año se vería una mejoría en la conservación de los recursos naturales.

Igualmente, tales conclusiones ponen bajo cuestionamiento a los mismos entes de control fiscal, ya que sus labores, o bien fueron omitidas o no fueron

eficaces al momento de evaluar la gestión de las entidades nacionales y sectoriales. Si este control fiscal hubiese sido efectivo, por lo menos en materia de recursos, se hubiera podido garantizar la disposición y destinación de los mismos, no sólo en materia de conservación y protección, sino en materia de control efectivo de los daños ambientales, la cuantificación de los mismos, y la mejora y efectividad de los sistemas de información en materia ambiental.

En este periodo, dentro de los temas específicos se evaluaron los bosques, arrojando como conclusiones prácticamente las mismas generales establecidas anteriormente, y generadas por la mala calidad de los sistemas de información, que en este caso de los bosques también resultó imprecisa e irreal.

También se evidencian los problemas en la falta de efectividad en el control realizado por las autoridades ambientales, la falta de investigación, y la problemática generada por el desorden y la indiferencia de las entidades cuya misión es precisamente la protección y preservación.

Esta descripción es importante para la presente tesis de investigación en la medida en que ayuda a determinar la escasa participación del control fiscal ambiente en la protección de los recursos naturales.

Siendo, como se ha señalado en todo este estudio, la participación ciudadana uno de los principales medios de solución de la problemática ambiental, las conclusiones incluidas en este informe nos permiten pensar que para el periodo no existían suficientes medios que garantizaran la inclusión de la comunidad en los asuntos ambientales, lo cual es muy grave, ya que esta es quizá una de las formas más importantes para que algún día se logre en nuestro país, la preservación y conservación de los recursos naturales, basada en un desarrollo sostenible impulsado por la misma sociedad.

1.4.2. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2002-2003

La presentación de este informe la hace el entonces contralor general de la República, Antonio Hernández Gamarra:

(...) Para el presente informe se han seleccionado cuatro temas de especial interés, que no han sido tratados en los pasados informes (...). El primero de ellos hace referencia a los comentarios iniciales de la CGR a los aspectos ambientales del Plan Nacional de Desarrollo (...) El segundo tema se relaciona con la situación del saneamiento básico y ambiental. El tercero, se refiere al estado y perspectivas de la información ambiental, como elemento clave para la formulación y ejecución de las políticas públicas. Y el cuarto, a los compromisos ambientales de carácter internacional, y, en especial, a los convenios de biodiversidad y de cambio climático.

En lo que se refiere al saneamiento básico y ambiental el informe concluye que la disposición de los residuos sólidos –domésticos, comerciales e industriales, peligrosos y patógenos– es insatisfactoria en el país y constituye una seria amenaza a la salud de la población, especialmente la de bajos recursos, y a los propios ecosistemas.

Con respecto a la disposición de aguas residuales, sólo en 190 municipios hay algún sistema de tratamiento con un cubrimiento efectivo del 7.7% de la población urbana, y a pesar que las autoridades ambientales cuentan con los instrumentos para promover el adecuado uso de estas aguas, no han cumplido debidamente con sus obligaciones.

En el tema del sistema de información ambiental establece que aunque se han notado algunos avances, Colombia no dispone de un sistema informático satisfactorio. Más aún, hay diferencias de criterio sobre lo que debe ser dicho sistema, a lo que se agregan diversas limitaciones para su desarrollo:

desarticulación de las entidades; falta de interés de las CAR, que se expresa en la escasa participación en las tareas conjuntas que se han propuesto; poca continuidad en el proceso, ya que las iniciativas propuestas no han sido implementadas por el IDEAM; incompatibilidad en las plataformas informáticas.

Este es un tema que se ha venido tratando previamente y que en efecto no ha encontrado una solución; se ha venido poniendo de presente hace más de diez años y sigue sin encontrar salidas evidentes en el corto o mediano plazo.

Este informe trae conclusiones y resultados acerca de cuatro temas primordiales: los aspectos ambientales del Plan Nacional de Desarrollo, la situación del saneamiento básico y ambiental, el estado y perspectivas de la información ambiental, y los compromisos ambientales de carácter internacional, en especial, los convenios de biodiversidad y de cambio climático.

Con respecto a todos ellos, las conclusiones son preocupantes; en ninguno de estos temas se ve un avance en materia de protección, en todos se refleja un notorio retroceso, que deja cifras alarmantes no sólo en la misma problemática ambiental, sino también en la incidencia social que estos tienen.

En este informe se sigue demostrando la mala gestión de las autoridades ambientales, lo que hace cuestionar la efectividad del control fiscal, toda vez que si la vigilancia y el control sobre la gestión de las entidades encargadas de la administración de los recursos naturales fuese oportuna, real y eficiente, la problemática con respecto a su gestión desaparecería, o por lo menos mermaría periodo tras periodo.

1.4.3. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2003-2004

La presentación la realiza Antonio Hernández Gamarra, entonces Contralor General de la República:

(...) El desempeño del Estado para garantizar el compromiso constitucional del desarrollo sostenible es muy deficiente, en especial debido al proceso de desinstitucionalización de la gestión ambiental, comenzando por el desmonte del Ministerio del Medio Ambiente y la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...) creemos que la fusión de los Ministerios del Medio Ambiente y Desarrollo Económico se hizo sin una reflexión a fondo sobre las implicaciones de reunir en un organismo las acciones dirigidas a garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo con la satisfacción de necesidades específicas de las comunidades. Tampoco se hizo un previo diagnóstico que sirviera para planificar las acciones futuras de la nueva cartera, lo que dio paso a la improvisación y al abandono de políticas y acciones que se habían iniciado en anteriores administraciones. Adicionalmente, como era de esperarse se hizo mayor énfasis en la formulación de estrategias ambientales, lo cual se expresa diariamente en la prioridad con que se atienden estas funciones en el nuevo ministerio.

En este informe nuevamente se pone de presente la deficiencia del período en lo que tiene que ver con el desarrollo sostenible, lo que muestra nuevamente un retroceso con respecto a períodos anteriores, y pone en evidencia la falta de aplicación por parte de las autoridades nacionales y sectoriales, de las conclusiones surgidas de tales informes.

La Contraloría General de la República llama la atención sobre la fusión de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, concretada en la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, situación con la que no se encuentra de acuerdo, por la falta de estudios previos y de las implicaciones que esto pudo traer en la protección y conservación de los recursos naturales en el país.

También advierte sobre la disminución en la inversión ambiental, con las correspondientes repercusiones que este cambio implica.

Este informe también trata como tema específico las ecorregiones estratégicas, manifestando que fueron una buena alternativa, pero en virtud de la disminución de los recursos destinados a la inversión ambiental, estas no se adaptaron a las políticas de la época, lo que llevó a la informalidad.

Adicionalmente se trata el tema de la producción más limpia, de la cual se concluyó que, por no tener sus metas claras desde el principio, no logró los resultados esperados en el período.

Es evidente cómo, una vez, más las conclusiones en materia ambiental, tanto de los temas específicos analizados como de los generales, son preocupantes ya que no sólo no hay mejoría con respecto a períodos anteriores sino que, por el contrario, hay retrocesos en lo que tiene que ver con desarrollo sostenible y con la disposición de los recursos destinados a la protección y conservación ambiental. Esto fue duramente criticado por la Contraloría General de la República, toda vez que trae repercusiones en todos los temas ambientales, sobre todo en los temas específicos tratados.

Lo anterior denota no sólo la ineficacia de las autoridades ambientales nacionales y sectoriales, sino la de la misma política nacional ambiental, que no se traza metas claras y que, disminuye los recursos destinados a la protección de los recursos naturales, amparadas en un supuesto progreso económico, que sabemos no se puede dar sin desarrollo sostenible.

1.4.4. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2004-2005

En lo que tiene que ver con el análisis de situaciones ambientales específicas este informe, trata el tema del comercio de los bienes derivados de la vida

silvestre y la inversión y gasto ambiental en la cuenca del río Grande de la Magdalena.

La presentación la hace Antonio Hernández Gamarra en su calidad de contralor general de la República:

(...) La actual administración partió de un plan nacional de desarrollo en el que poco se determinaron metas específicas de carácter ambiental. Los esfuerzos se centraron en la unificación de los Ministerios de Desarrollo Económico y Medio Ambiente (hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) con un énfasis marcado hacia el tema de la vivienda. (...) es claro que se desvió la misión de las autoridades ambientales regionales a la atención de los servicios públicos domiciliarios de agua, alcantarillado y aseo, cuya responsabilidad constitucional y legal está asignada a los departamentos y municipios. Las corporaciones autónomas regionales destinaron en 2004 esfuerzos y recursos a proyectos de acueductos, alcantarillados, rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales, en desmedro de la conservación de ecosistemas, la protección de las cuencas hidrográficas y la ordenación de las mismas para un aprovechamiento racional de la oferta ambiental. (...) En general, de un año a otro se denota una gestión ambiental dispersa, un desmedro de la institucionalidad ambiental y sin un norte que aglutine esa dispersión de actividades²⁴⁸.

En este informe se hizo una evaluación de la política ambiental durante este periodo, y se concluyó:

La política ambiental del Gobierno está determinada por los efectos cruzados que genera el tema ambiental en los dos ejes prioritarios de la actual agenda: la seguridad y la reactivación económica.

Dichos ejes generaron un cambio en el grado de importancia del tema ambiental dentro de la escala de prioridades, al subordinar la política ambiental a las políticas de seguridad democrática y reactivación económica. Por una parte, la política de seguridad democrática genera unos desafíos ambientales en el marco de la lucha

²⁴⁸ Páginas 9 y 11 del referido informe sobre el estado de los recursos naturales.

contra grupos irregulares y las drogas ilícitas, y por la otra, la sostenibilidad ambiental se convierte en una de las estrategias para impulsar la reactivación económica, como lo plantea la estructura del Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario²⁴⁹.

Además se analizó el tema del comercio de bienes derivados de la vida silvestre, señalándose:

Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, lo que le confiere un alto potencial para el desarrollo del comercio de bienes de vida silvestre a partir de estrategias de aprovechamiento sostenible. Dentro de esas estrategias se han desarrollado proyectos de cría y cultivo en cautiverio, generando ingresos significativos para el país (...)²⁵⁰.

En el mismo informe se analizó el tema de la sostenibilidad de la cuenca del río Magdalena, titulado: “Sostenibilidad de la cuenca del río Magdalena: ¿una utopía para la gestión?”.

En este tema se manifestó:

(...) la magnitud y la complejidad de la cuenca se han tratado de abordar desde la formulación y adopción de políticas de planificación diversas, y aunque en suma los recursos invertidos por el Estado son cuantiosos, la situación actual de la cuenca es el resultado más claro de la dificultad para adoptar estrategias que no consultan todos los intereses, que no cuentan con las herramientas institucionales y presupuestales suficientes, que abordan más bien de forma simplificada tanto los problemas como las propuestas de solución y donde los marcos jurisdiccionales son ampliamente distintos. Todos estos elementos hacen de la sostenibilidad presente y futura de la cuenca una utopía si las decisiones de los actores públicos y privados no convergen rápidamente sobre el interés nacional de recuperarla integralmente y sin mayores miramientos político-administrativos²⁵¹.

²⁴⁹ Ídem, P. 17.

²⁵⁰ Ídem. P.113.

²⁵¹ Página 217 del referido informe sobre el estado de los recursos naturales.

Nuevamente en este informe sobre el estado de los recursos naturales se ponen de presente diferentes problemáticas que a pesar de que son de temas disímiles persisten período tras período y tienden a perdurar a través de los años.

En la presentación del informe se siguen haciendo cuestionamientos acerca de la fusión de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico, fusión que no consultó los intereses ambientales y más bien los afectó negativamente.

Igualmente se pone en duda de nuevo todo lo relativo al desarrollo sostenible, señalando que no hay acciones coherentes para su logro, situación que se posterga a través de los años, y sólo deja en evidencia la ineficacia de las acciones tendientes al logro de este fin, y la necesidad perentoria de alcanzar métodos que lleven a que esto sea una realidad.

En temas más concretos abordados en la presentación realizada por Antonio Hernández Gamarra, se habla de la desviación de la atención de las autoridades ambientales a los servicios públicos domiciliarios. En efecto, según el análisis realizado por la Contraloría General de la República, las corporaciones autónomas regionales, han venido realizando actividades sociales y de prestación de servicios de aseo y recolección de basuras que no les corresponden. Esto trae una implicación directa en la protección y conservación de los recursos naturales, puesto que en la medida en que este tema no tenga la atención, el detrimento de los recursos naturales es patente.

En la presentación también se califica la gestión ambiental del período de dispersa, con el consecuente desmedro de la institucionalidad ambiental. Como se ve, lejos de ver un avance en la protección de los recursos naturales y el ambiente, año tras año se nota un deterioro en la protección y con ello en los recursos naturales del país, en contravía de los intereses públicos y ambientales.

En el informe se realizó una evaluación de la política ambiental en el período y se concluyó que para el Gobierno de la época la sostenibilidad ambiental no era una prioridad, razón por la cual los recursos destinados para tal fin disminuyeron, reemplazándolos por los gastos en desarrollo económico y seguridad pública.

Sin embargo, en aras de ser real, estable y duradero, el desarrollo económico debe ir de la mano con la conservación ambiental que es donde verdaderamente radica la riqueza de un país. Eso es lo que no han entendido nuestros Gobiernos, que le han dado prioridad a los aspectos económicos y políticos sobre los sociales y ambientales, sin tener en cuenta que estos últimos son los que brindan estabilidad a un país y son el punto de partida para que los demás problemas que debe afrontar la Nación colombiana, puedan empezar a mejorar.

En el tema del comercio de los derivados de la vida silvestre se exalta el potencial del país, teniendo en cuenta su gran biodiversidad.

Por último, en cuanto al mencionado tema de la sostenibilidad de la cuenca del río Grande de la Magdalena, se concluyó que a pesar de que la inversión ha sido cuantiosa, las estrategias utilizadas no consultan todos los intereses, razón por la cual no han dado los resultados esperados.

De los estudios realizados por la Contraloría General de la República en este informe, se puede deducir cómo, sector por sector, el deterioro del ambiente es evidente; primero, los recursos utilizados no son los suficientes y, segundo, a pesar de la riqueza natural del país, los esfuerzos para su conservación no han sido eficaces ni concluyentes.

1.4.5. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006

En este informe se hizo la siguiente presentación por parte de la Contraloría General de la República:

Si se considera que la eficacia de la gestión ambiental radica en mantener o aumentar la oferta de bienes y servicios naturales, vemos que la gestión ambiental del Gobierno mira más hacia los mercados y al saneamiento básico que a sostener esa oferta de bienes y servicios naturales. Si quien tiene a cargo la conservación y el aumento de la oferta natural atiende los frentes relacionados con el uso, no se vislumbra la responsabilidad institucional para que esa oferta natural se mantenga, o, por lo menos, se presente una actitud contradictoria al obrar como juez y parte.

Con respecto al control fiscal ambiental se explicaron las acciones de la Contraloría en sus dos frentes de acción, control macro y control micro; con respecto al primero recordó lo realizado por la Dirección de Estudios Sectoriales (DES) de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente para el año 2005 que incluye la planeación y ejecución del informe al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006, estudios sectoriales, informe de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, artículos para la revista *Economía colombiana*, además de otros informes de ley, informes sectoriales, actividades dentro de los grupos especiales de Interacción Dirección de Estudios Sectoriales –Dirección de Vigilancia Fiscal, auditorías especiales con participación de la DES y análisis a proyectos de ley en curso con incidencia en los recursos naturales²⁵².

Con respecto al control micro, resaltó lo realizado por las contralorías territoriales en sus respectivos procesos auditores y concluyó que la gestión del control fiscal ambiental presenta mejores resultados con respecto a años anteriores. En la mayoría de las contralorías se efectuaron auditorías ambientales especiales

²⁵²Páginas 111 y 112 del informe sobre el estado de los recursos naturales 2005-2006.

incluidas dentro del plan general de auditorías; además se tuvo en cuenta la inclusión de la línea ambiental en las auditorías regulares.

Además determinó que mientras las contralorías de las grandes ciudades y de las capitales de los departamentos de mayor desarrollo industrial y comercial con grandes concentraciones de población adelantan auditorías ambientales especiales, en los entes de control de departamentos pobres y ciudades medianas y pequeñas se integra la línea ambiental dentro de las auditorías integrales. En ese sentido, la brecha entre los dos sistemas de control va en aumento, no sólo por la calidad de la evaluación de la gestión, sino por la falta del conocimiento real del estado de los recursos naturales y del ambiente en los territorios alejados de los grandes centros urbanos y agroindustriales²⁵³.

Se analizó como tema específico el estado actual del licenciamiento ambiental en Colombia, y se concluyó que los procesos tanto de expedición de licencias ambientales como de seguimiento y monitoreo a las obligaciones de las mismas en Colombia presentan una serie de deficiencias como son falta de coordinación y articulación tanto entre las dependencias internas de las corporaciones como de estas con el Ministerio de Ambiente y los institutos de investigación científica; y falta de actos administrativos para establecer y adoptar los mecanismos que permitan dar cumplimiento al marco normativo expedido²⁵⁴.

Se trató en el Capítulo V: La ocupación ilegal de bienes de uso público de importancia ambiental: amenaza para la sostenibilidad del país, y se concluyó:

El papel fundamental de tales bienes y la constante amenaza sobre su integridad – mediada por las distintas crisis sociales y económicas por las que ha atravesado el país, las actividades productivas irregulares y una cuestionable gestión en distintos niveles del Estado– motivan este ejercicio de la CGR de revisar elementos básicos sobre el

²⁵³ Página 117 del informe sobre el estado de los recursos naturales 2005-2006.

²⁵⁴ Ídem. P. 188-189.

inventario de los bienes de uso y utilidad pública ambiental en el caso de los parques nacionales, las áreas de bajamar, los predios adquiridos por las autoridades ambientales y las zonas de páramo²⁵⁵.

En este informe se trataron temas esenciales, obteniendo de manera general las siguientes conclusiones:

- La gestión ambiental del Gobierno se destinó más a los mercados y al saneamiento básico que a sostener la oferta de bienes y servicios naturales

El problema sobre la desviación de la misión de las autoridades ambientales a la atención de servicios públicos, en este caso, el saneamiento básico, planteado en el anterior informe persiste, haciendo que la oferta de bienes y servicios naturales decaiga con las consecuencias que esto implica, no sólo para el ambiente sino también en materia social.

Por lo que todas las constantes prevalecen sin que los informes sobre el estado de los recursos naturales se utilicen como fundamento para que ellas desaparezcan o por lo menos se subsanen a través del tiempo.

- Disminución paulatina de las asignaciones presupuestales. Este también ha sido un problema que viene siendo evidenciado desde informes anteriores, y el hecho de que persista hace notoria la falta de conocimiento y aplicación del informe sobre el estado de los recursos naturales realizado por la Contraloría General de la República. Lo que quiere decir que si en realidad se tomaran en cuenta sus situaciones, conclusiones, recomendaciones y sugerencias, se podrían presentar mejorías año tras año, respecto a los problemas planteados en el mismo.

- Debilidad institucional representada tanto en el otorgamiento de licencias como en la vigilancia y control. Es un problema de amplia envergadura en el sentido

²⁵⁵ Ídem. P. 193.

en que esta deficiencia es la que hace que la protección de los recursos naturales en el país ocupe un plano secundario, siendo desplazada por ámbitos económicos y políticos, lo cual es el reflejo, precisamente, de nuestra debilidad institucional.

- Se cuestiona de nuevo la fusión de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Económico, resaltando la gravedad que representa el hecho de que los temas ambientales ya no van a ser tratados por un ministerio sino por un viceministerio. Es un tema sobre el cual la Contraloría General de la República hizo mucho hincapié, tanto así que fue tratado y cuestionado en varios de los informes, a tal punto que se tuvo que volver a dos ministerios para tratar el tema del ambiente y el de vivienda y desarrollo territorial por separado.

- En lo que tiene que ver con las contralorías territoriales, hubo un avance significativo ya que se efectuaron auditorías ambientales –sobre todo en las contralorías cuyo radio de acción son las ciudades de grandes poblaciones– y se incluyó la línea ambiental en las auditorías regulares –para ciudades pequeñas–.

Es un gran adelanto que las contralorías territoriales traten el tema ambiental dentro de sus lineamientos, ya que es un punto de partida importante para el fortalecimiento del control fiscal ambiental y, consecuentemente, para su positiva influencia en la conservación de los recursos naturales.

- Dentro de los temas específicos tratados en este informe se encuentra el licenciamiento ambiental, en el cual se concluyó que existen problemas tanto en la expedición de las licencias ambientales como en el seguimiento a las obligaciones surgidas de ellas. La falta de coordinación y articulación entre las autoridades ambientales, y la falta de actos administrativos que hagan seguimiento a las obligaciones, son las principales falencias que existen y han existido al respecto.

Siendo el licenciamiento ambiental una herramienta primordial para la protección de los recursos naturales, no ha cumplido del todo las funciones para las cuales fue establecido, se han sobrepuesto los intereses económicos por encima del ambiente, con la letal consecuencia del desgastamiento continuo de los recursos naturales. De esta manera, urge implementar mecanismos para que las carencias presentadas sean mejoradas y así conseguir que las licencias ambientales propugnen por la conservación de los recursos naturales y por un desarrollo sostenible.

Este tema del licenciamiento ambiental es de especial importancia, porque es el momento en el que se podría concretar la protección al ambiente. En efecto tal y como lo explica la Doctora Gloria Amparo Rodríguez, el aprovechamiento de los recursos naturales, a la luz del principio de desarrollo sostenible, implica naturalmente una concepción restrictiva de la libertad de la actividad económica, cuyo alcance, de conformidad con lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, se podrá delimitar cuando así lo exija el interés social y el ambiente.

En ese orden de ideas, expone, que el desarrollo sostenible en materia ambiental implica el sometimiento de la actividad económica a las restricciones y condicionamientos que las autoridades ambientales y la normatividad en esta materia imponen a su ejercicio, de manera que el derecho a la libertad económica sea compatible con el derecho colectivo a un ambiente sano.

Concluye entonces que las licencias ambientales se establecen para responder a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer

la forma en que pueden ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente.²⁵⁶

Teniendo en cuenta la importancia del licenciamiento ambiental en la protección y conservación de los recursos naturales, es preocupante su poco avance en el país, tal y como se concluyó en este informe. De esta forma se deben tener en cuenta las dificultades planteadas para proponer soluciones prácticas, y con ello lograr que el propósito del establecimiento de las licencias cumpla su cometido.

- El segundo tema específico tratado fue la ocupación ilegal de bienes de uso público de importancia ambiental, como amenaza para la sostenibilidad del país. Al respecto se concluyó lo evidente: el continuo peligro al que se encuentran sometidos esta clase de bienes, y la necesidad inminente de implementar medidas que lleven a su real amparo.

1.4.6. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2006-2007

La presentación fue realizada por el entonces Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero, en los siguientes términos:

La CGR encontró que en el PND 2006-2010 las acciones en materia ambiental se encuentran mejor estructuradas que en el plan anterior, pues la agenda incluye criterios y principios claros y desarrolla, de manera más amplia, el componente ambiental (...) El Plan 2006-2010 contiene reformas planteadas a la Ley 99 de 1993 referidas a la adquisición de predios cercanos a fuentes de agua, la destinación de recursos de tasas retributivas y por uso, las inversiones de las CAR en el sector agua potable y saneamiento básico, la financiación del Megaproyecto Río Bogotá y el acceso a incentivos para el establecimiento de rellenos sanitarios. La CGR

²⁵⁶ Rodríguez, Gloria Amparo. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Bogotá. Mayo 2011. Disponible en internet en: library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/0830.pdf. última consulta 21 de julio de 2013

mantiene su preocupación sobre la tendencia de trasladar a las CAR parte de la responsabilidad constitucional de los municipios de atender, financiar y administrar la prestación de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, lo cual le resta posibilidades a la gestión ambiental²⁵⁷.

Este informe sobre el estado de los recursos naturales nos trae un análisis de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de donde se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El plan nacional de desarrollo 2006-2007 contempla acciones más acordes con el desarrollo ambiental que anteriores planes de desarrollo, lo cual refleja una mejoría y la creciente preocupación del Estado por los aspectos ambientales, lo cual, por lo menos en el papel, resulta positivo.
- Persiste la preocupación por parte de la Contraloría General de la República, porque las CAR siguen atendiendo, financiando y administrando la prestación de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico. Este tema es alarmante, más sabiendo que existen informes previos que traen las mismas conclusiones y no se ha hecho nada al respecto, causando que la gestión ambiental quede relegada por aspectos que no tienen que ver con las funciones misionales de las CAR.

Esto ha llevado a que el país vaya perdiendo biodiversidad y capacidad de regulación en las cuencas, entre otras consecuencias, lo que sólo significa la completa vulnerabilidad de los recursos naturales y del ambiente.

- En lo que se refiere al control fiscal ambiental territorial, se traen a colación las debilidades encontradas en los organismos de control fiscal territorial. Entre tales debilidades se encuentra la falta de capacidad técnica y de recurso humano, la falta de articulación con otros organismos de control, la falta de

²⁵⁷ Páginas 9 y 10 del informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2006-2007.

información disponible de las entidades vigiladas, la inexistencia de una adecuada plataforma informática para el manejo de la información y las limitaciones presupuestales.

Las debilidades mencionadas hacen parte de un problema estructural no sólo de los organismos de control fiscal territorial sino también de la misma Contraloría General de la República y sus gerencias departamentales; debilidades que ponen de manifiesto la falta de instrumentos con que cuentan los entes de control y que son las razones de su rezago en la contribución a la protección ambiental.

El informe en estudio explica también las debilidades encontradas en los sujetos de control, entre otras, la poca voluntad de las administraciones municipales y departamentales de incluir en los planes de desarrollo el tema ambiental, aunado a la falta de coordinación con otras entidades; la falta de instrumentos de gestión ambiental; la inexistencia de un inventario general del patrimonio ambiental o de un sistema de información ambiental local; la escasa cobertura del manejo de agua potable y el tratamiento de aguas servidas; y, por último, el manejo que se le ha venido dando a la disposición de recursos sólidos.

Si bien estas conclusiones atañen al ámbito territorial, a nivel nacional estos problemas también son evidentes. En los planes de desarrollo, aunque se ha venido haciendo un esfuerzo por incluir los temas ambientales, estos no son desarrollados correctamente, de tal forma que las herramientas establecidas en ellos no se han convertido en acciones concretas para la priorización y protección de los recursos naturales y del ambiente.

A nivel nacional tampoco existe un inventario adecuado o confiable del patrimonio ambiental, no obstante existir el Sistema de Información Ambiental, SINA. Se ha demostrado cómo este se encuentra lejos de brindar una información confiable o actualizada del patrimonio ambiental y del estado del

mismo, así como de las acciones de las autoridades ambientales instauradas para su protección y conservación.

- Dentro de los temas específicos en este informe se analizó el titulado “Prevención y atención de desastres. La gestión del riesgo, su realidad y perspectivas”. Al respecto se concluyó que la gestión del riesgo es un componente estratégico de la política ambiental y del ordenamiento territorial además, que requiere la interacción y coordinación del Sistema Nacional de Prevención y Desastres, el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental y el Sistema de Información Ambiental.

En lo que tiene que ver con la prevención y atención de desastres, la gestión del riesgo es de gran importancia y requiere de instancias participativas de prevención que, mediante un trabajo articulado ayuden para que, en el caso de que se concreten los hechos, se causen los menores daños humanos, sociales y ambientales posibles.

En la actualidad, y con los desastres ambientales provocados en los últimos años por el invierno, se evidencia que fueron insuficientes las actividades para una adecuada prevención de los riesgos.

Como consecuencia, los capitales humano, económico, social y ambiental fueron vulnerados con todas las consecuencias que ello ha implicado, lo cual hace necesaria la implantación de las acciones correctivas y las medidas pertinentes que hagan que estas situaciones no se repitan.

- El segundo tema específico analizado fue “Planificación y el ordenamiento ambiental del territorio en Colombia”. Al respecto se concluyó que si bien conceptualmente la normatividad está bien concebida, los problemas están en la aplicación e implementación de los instrumentos consagrados y la capacidad

técnica y financiera del Estado para convertir en acciones las propuestas legalmente establecidas.

Esta ha sido una constante en la aplicación de los instrumentos consagrados por la ley para la conservación del patrimonio ambiental; la falta de capacitación de las entidades ambientales para la aplicación de las herramientas implementadas, y la duda que existe para saber cuál de los mecanismos consagrados en el marco jurídico ambiental es el apropiado, han sido el obstáculo para llegar a una efectiva y real protección de los recursos naturales y del ambiente.

En este orden de ideas, la capacitación, la unidad y la articulación, son los medios que pueden llevar a que, a nivel territorial y nacional, se establezcan y se unifiquen las políticas para alcanzar un sólo fin que es la protección y conservación de los recursos naturales, el mantenimiento y ampliación de nuestra biodiversidad y el desarrollo sostenible.

1.4.7. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2007-2008

Este Informe realiza un amplio análisis de varios temas de la actualidad ambiental. Además del análisis general realizado, examina tres temas específicos, dos que tienen que ver con el manejo de las aguas y uno relacionado con las áreas protegidas en el país. El informe concluye de manera general:

- Se ha venido concretando la necesidad del fortalecimiento del control fiscal ambiental a través de mecanismos que ya se habían implementado como, por ejemplo, la mayor inversión de recursos, lo que se pudo hacer con la colaboración de la Embajada de los Países Bajos.

No obstante, es importante también el fortalecimiento de los controles fiscales micro y macro, la articulación de todos los órganos de control fiscal, la unión de esfuerzos con los entes de control territorial y la capacitación.

Si se fortalecieran los anteriores lineamientos, el control fiscal adquiriría una perspectiva diferente; podría llevar a que la vigilancia y el control fueran eficaces y con ello lograr que las autoridades ambientales, y las entidades en general, propendan por una verdadera conservación de los recursos naturales, además de que la oferta de ellos aumente para así poder llegar a satisfacer la gran demanda.

- De igual manera en este acápite se analizaron los problemas relevantes del control fiscal ambiental en el nivel territorial, señalándose que existe una afectación de la oferta y la demanda de bienes y servicios ambientales, además de las deficiencias en la gestión ambiental institucional.

En el tema de la oferta y demanda de los servicios ambientales es donde se concretan los problemas de la falta de protección de los recursos naturales y el ambiente. Merece especial atención de las autoridades ambientales y de los órganos de control fiscal, dado que la demanda aumenta cada día y no se garantiza la suficiente oferta ambiental para llegar a satisfacerla.

Este es un problema que en la actualidad y a corto plazo no tiene visos de solución, por el contrario, se agrava con el crecimiento de la demanda, que es inversamente proporcional a la oferta. Esto debido a la actitud indiferente de las autoridades ambientales encargadas de proponer y ejecutar alternativas de solución y a la falta de efectividad de los mecanismos adoptados por los órganos de control para frenar esta situación.

- En el informe se realizó un estudio de la aplicación del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 que consagra el deber de los departamentos y municipios de

destinar el 1% de sus ingresos a la adquisición de terrenos ubicados en las áreas declaradas de interés o estratégicas para la conservación de recursos hídricos en las cuencas que surten los acueductos municipales.

Al respecto se concluyó que existe una falta de acuerdo en la interpretación de este artículo, en cuanto al origen de los ingresos: ingresos totales, recursos propios o ingresos corrientes más sistema general de participación. Discusión que las altas cortes han intentado zanjar sin llegar a un consenso.

- Se realizó un análisis de los instrumentos del control fiscal ambiental y se concluyó que ha habido un fortalecimiento de los mismos, reflejado en la creciente concepción en la sociedad de la importancia de los temas ambientales, lo que incentiva la participación y dinamiza a los entes de control fiscal; en la profesionalización del recurso humano de los entes de control fiscal; y en que cada vez es más común la realización de auditorías ambientales y la inclusión de temas ambientales en las líneas de auditoría.

Sin embargo, se resalta la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y la profesionalización del recurso humano y de la capacidad operativa y logística; en el establecimiento de criterios y principios claros para la evaluación macro y micro de la gestión ambiental; en la identificación de acciones ciertas y reales para la sostenibilidad ambiental; en la unificación de los procedimientos para evaluar la gestión ambiental; en el mejoramiento de las deficiencias en la información ambiental, y en la interacción entre las contralorías territoriales y entre estas y la Contraloría General de la República.

En efecto, es cierto que cada vez existe una mayor preocupación de la sociedad por los temas ambientales, preocupación que pone una mayor presión a las autoridades ambientales y a los órganos de control fiscal para que cada uno a través de sus órbitas, contribuya a la conservación del patrimonio ambiental de nuestro país.

Igualmente, se han creado más herramientas para la protección de los recursos naturales, que bien utilizadas deberían llevar al fortalecimiento de la oferta ambiental y redundarían en beneficio de la naturaleza y de la misma sociedad.

Sin embargo, aún falta mucho, no hay resultados palpables en lo que a protección ambiental se refiere, y Colombia, a pesar de ser un país rico en biodiversidad y recursos naturales, está cediendo sus riquezas ambientales a intereses económicos que en la mayoría de los casos son particulares o privados.

Por todo lo anterior se hace necesario que los mecanismos implementados no se queden en el papel y que exista un mayor compromiso de las autoridades ambientales, los organismos de control y la comunidad, para que a través de estos instrumentos se pueda llegar a una concreción del control fiscal ambiental y con ello a una preservación de los recursos naturales y del ambiente.

- Otro tema específico analizado dentro de este informe fue el agua: “La calidad del agua para el consumo humano en Colombia”, y se concluyó que los ecosistemas de agua dulce son diariamente amenazados por la intervención humana, las obras de infraestructura y la pesca sin control, entre otros. Además de que la demanda de agua crece el doble del crecimiento poblacional, por lo que la oferta y la calidad son cada vez menores.

El tema del agua en el país es contradictorio ya que, a pesar de ser uno de los países más ricos en recursos hídricos en el mundo, los problemas referentes al agua potable son numerosos, lo que hace que las conclusiones a las que se llegó a través del presente Informe, se agraven con el tiempo y afecten cada vez a más personas.

Siendo el agua un componente vital para la vida humana, debe tener la máxima atención por parte de las autoridades ambientales y de los entes de control

fiscal, que deben ejercer mayores labores de vigilancia y control sobre los factores amenazantes de los recursos hídricos y sus ejecutores.

- Se hizo una evaluación preliminar de la minería, el carbón y el oro en Colombia, señalándose que muchas de estas actividades son predatorias del ambiente y de las comunidades que habitan alrededor de donde estas se realizan.

Lo cual es una realidad evidente, que se ha enfatizado en los últimos años por la reacción de la sociedad ante el deterioro progresivo del ambiente, puesto que se está dando prevalencia al interés económico de unos pocos sobre los recursos naturales que afectan ambiental y socialmente a todo el país.

Es necesario que por parte de los entes de control fiscal se ejerzan labores de vigilancia que deriven en una protección de los entornos que han venido siendo afectados por la explotación minera. Es una realidad que el daño ambiental es creciente en este sentido y que se está pasando por encima del mismo recurso humano, sin que se vean beneficios claros para nuestro país.

En el informe en cuestión se señaló que la Contraloría General de la República ha implementado iniciativas para la generación y formulación de un plan de mejoramiento sectorial para estas actividades.

- Por último, se trata como tema específico la “Gestión de las áreas protegidas en Colombia”, en el cual se resaltó la importancia de establecer un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, el cual se constituiría como el instrumento principal para la conservación de la biodiversidad del país y el mantenimiento de otros servicios ambientales, además de que se constituirá en el eje de la ordenación territorial.

Colombia, a través de la suscripción al Convenio de Diversidad Biológica, por medio de la Ley 165 de 1994, adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, al año 2010 para las zonas

terrestres, y al año 2012 para las marinas, sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas.

Parques Nacionales Naturales de Colombia tiene la responsabilidad de contribuir a la conformación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de coordinar e implementar políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con tal Sistema²⁵⁸.

Con el Decreto 2372 del 1 de julio de 2012 se reglamentó todo lo pertinente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con este.

Con todos estos mecanismos se ha concretado la implementación de este Sistema, y siendo ello una realidad, se constituye como una importante contribución y un medio eficaz, real y eficiente para la protección de los recursos naturales en nuestro país.

1.4.8. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2008-2009

Señaló en la introducción el entonces Contralor General de la República Julio Cesar Turbay Quintero:

(...) La relación entre producción y medio ambiente del país en los últimos siete años muestra un panorama desalentador pues mientras el Producto Interno Bruto (PIB) muestra una senda de crecimiento promedio sostenido del 5.34% para el periodo, el gasto público en medio ambiente muestra no sólo una alta variación, sino además una clara tendencia a la baja (...) el solo crecimiento económico no es

²⁵⁸ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Disponible desde Internet en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01-11>. Última consulta el 30 de noviembre de 2012.

suficiente para controlar los impactos ambientales indeseables asociados al desarrollo productivo y que, en esta medida, el país requiere contar con una política ambiental fuerte, especialmente en las etapas iniciales del crecimiento como sucede en Colombia. (...) Otro aspecto que representa a criterio de la CGR un riesgo en la sostenibilidad ambiental del país es la restricción que tiene el sector en materia del desarrollo de la investigación científica, ya que a pesar del incremento de los recursos de que disponen los cinco institutos de investigación con que cuenta el SINA, los mismos siguen siendo bajos frente a las necesidades de investigación y avance tecnológico. (...) Con todos estos elementos en la CGR se puede afirmar que la salida tecnológica hacia el desarrollo sostenible no está cercana en el país. Es decir, de acuerdo con el enfoque de sustentabilidad que ha adoptado Colombia no será capaz de sustituir, a través de mejores tecnologías, el capital natural que consume. (...) Para la CGR es preocupante la poca importancia que el Gobierno nacional y particularmente el Ministerio de Minas y Energía le han dado a la inversión que en el tema ambiental debe realizar el subsector minero, y junto con ello, a las debilidades en la planeación del desarrollo del sector para reducir el nivel de impacto en el medio ambiente. (...)

Se explicó que durante el periodo se hizo uso de una de las herramientas de control con las que cuenta la Contraloría General de la República que le permite hacer llamados de atención a instituciones públicas sujetos de control, la función de advertencia.

Entre las entidades que fueron afectadas por la función de advertencia se encuentran las siguientes:

- “Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Socavamiento y erosión de la Doble Calzada Tuluá–La Paila.
- Municipio de San José del Guaviare. Irregularidades en el proceso constructivo del Proyecto de Vivienda de Interés Social Urbanización Villa Andrea Manzanas V1 y V2.
- Dársena Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla (SPRB). Presunto daño que se ha presentado al patrimonio público y a los recursos naturales, específicamente en lo

que se relaciona con las actividades de crecimiento con estacas y relleno de la dársena que hace parte de la concesión otorgada a la Sociedad Portuaria.

- Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo Acuasan EICE –Municipio de San Gil– Santander. Manejos contractuales cuestionables.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Intervención de un tramo del Oleoducto del Alto Magdalena –OAM– ubicado en la margen izquierda del río Coello.

También se indicó que se realizaron diferentes actividades para el fortalecimiento institucional del control fiscal ambiental, entre ellas se encuentran:

- **Mesa Interinstitucional para la Descontaminación del Río Bogotá.** Mecanismo de trabajo conjunto con los entes de control territoriales con competencia en la cuenca del río Bogotá, con el objeto de realizar el estudio, el seguimiento y la evaluación de las acciones que se adelanten para la descontaminación del río mediante una estrategia de control fiscal participativo.
- **Auditoría en Cooperación al Río Bogotá.** En conjunto con las Contralorías de Bogotá, Cundinamarca y Soacha se estableció un convenio con el objeto de ejecutar una auditoría en cooperación sobre la cuenca del río Bogotá.
- **Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).** La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente participa como representante de la Contraloría General de la República en la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA).(Se habla inicialmente el OLACEFS, no de la CONTEMA...)

- **Proyecto “Fortalecimiento del control fiscal para el mejoramiento de la gestión ambiental en Colombia”.** Desde 2008 la Contraloría General de la República, con recursos de la Embajada del Reino de los Países Bajos, ha venido desarrollando el citado proyecto que incluye el fortalecimiento del informe constitucional sobre medio ambiente que se entrega al Congreso de la República y la evaluación de la política nacional de biodiversidad.

En este informe se hizo un amplio análisis de la actualidad del estado de los recursos naturales y se encontraron, entre otros, los siguientes problemas:

- La relación entre producción y medio ambiente es cada vez más desequilibrada, mientras el producto interno bruto tiende al crecimiento, el gasto público destinado a la protección ambiental disminuye.

Esta situación no es nueva. Se ha puesto de presente en anteriores informes sobre el estado de los recursos naturales, y se ha evidenciado su tendencia a agravarse.

La atención de los gobiernos nacionales y territoriales, así como de las autoridades ambientales, se desvía cada vez más a temas que nada tienen que ver con la protección ambiental, o lo que es peor aún, los recursos destinados para tal fin son dirigidos a otros propósitos.

Lo cual merece especial detracción ya que pone en entredicho la eficacia de los informes del estado de los recursos naturales presentados por la Contraloría General de la República al Congreso de la República. Año tras año se ha llamado la atención sobre este problema, que no sólo persiste sino que se agrava, y poco se ha hecho para su solución.

- Rezago en la investigación científica. Este es un problema que se ha destacado con anterioridad y que es verdaderamente importante porque a través de la investigación es que se pueden encontrar diferentes vías de solución a las problemáticas ambientales actuales.

Colombia es un país atrasado en el campo investigativo ambiental, lo que viene a ser una consecuencia directa del problema anteriormente planteado, en la medida en que si no se asignan los suficientes recursos, la investigación científica también se ve afectada y con ello los métodos de solución a los problemas ambientales.

- No se evidencia una salida tecnológica al desarrollo sostenible, lo que trae como consecuencia que Colombia no sea capaz de sustituir a través de mejores tecnologías el capital natural que consume.

Esto es un reflejo más del desinterés de las autoridades de buscar un desarrollo sostenible, que a través de medidas que aumenten la productividad del país, protejan sus recursos naturales; es un problema de gran envergadura toda vez que es en el desarrollo sostenible que se ve y se concreta la protección y conservación de los recursos naturales, en el sentido en que se evita el crecimiento económico a costa de los recursos naturales.

- En lo que tiene que ver con la atención que da cada sector del Gobierno Nacional a los temas ambientales, señala la Contraloría General de la República que es preocupante la poca importancia que le da el Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio de Minas y Energía, a la inversión que debe hacer el subsector minero a la protección ambiental. Lo mismo sucede con los sectores defensa, justicia y seguridad que carecen de claridad en sus políticas, planes, programas y recursos técnicos, humanos y económicos para prevenir, mitigar y controlar los daños ambientales.

Estos son apenas dos de los sectores analizados, porque en general es poco el interés del Gobierno Nacional y demás autoridades en la protección del patrimonio ambiental, y esto se evidencia en el estado actual del mismo. En este país los recursos naturales se ven amenazados a diario por factores económicos que priman sobre los ecosistemas, y que trae como indirectos perjudicados a las mismas comunidades que rodean los territorios afectados.

- Las autoridades ambientales no realizan un análisis y un seguimiento sistemático estandarizado de las coberturas ni de los ecosistemas naturales en sus jurisdicciones, por lo que el país no cuenta con información que permita monitorear constantemente el estado de los recursos naturales.

Este problema de la falta de confiabilidad de la información ambiental es una constante que a través de los años no ha encontrado solución alguna. El SINA está lejos de constituirse como un sistema de información representativo, y es poca la gestión de las autoridades ambientales para mejorar esto. Lo que trae como consecuencia que sin establecerse por sectores el estado actual de los recursos naturales poco se puede hacer por su preservación y conservación.

- Pérdida de los ecosistemas de páramo con bosques naturales. Como consecuencia de toda la problemática expuesta previamente: la falta de recursos para la conservación ambiental, el atraso en la investigación científica y la falta de confiabilidad del sistema de información ambiental.

- No se puede establecer cuáles recursos naturales han sido explotados y aprovechados y qué medidas se han adoptado para controlar su sobreexplotación.

No existe un verdadero sistema informativo que permita establecer el estado de conservación, explotación, uso y exportación de los recursos naturales, con lo

que tampoco se puede realizar un diagnóstico definitivo que permita implementar las soluciones planteadas en estos informes.

- La política de producción más limpia está orientada exclusivamente a los procesos productivos dejando de lado los impactos sobre los ecosistemas derivados de tales actividades productivas.

Lo anterior debido a que las autoridades aún no han dimensionado la importancia de velar y propender por un desarrollo sostenible, que propugne por la satisfacción de todos los intereses económicos y ambientales implicados en los procesos productivos.

- Los entes territoriales destinan buena parte de sus recursos de medio ambiente a la atención de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y, en menor medida, a actividades como reforestación, gestión de residuos sólidos y gestión del riesgo.

Esto se traduce en una falta de planeación que no solamente se advierte en los entes territoriales sino también a nivel nacional, y que se ve reflejado en todos los ámbitos de nuestra realidad. En materia ambiental, es más que evidente ya que los recursos destinados a la protección ambiental están siendo tergiversados y no están cumpliendo sus fines constitucionales y legales.

Este tema se constituye en una gran falencia, no sólo de las autoridades nacionales y territoriales, sino también de los mismos entes de control fiscal, ya que son ellos quienes deben cuidar y vigilar que los recursos públicos sean destinados al fin para el cual fueron propuestos.

En este informe sobre el estado de los recursos naturales, como en los anteriores, se hizo una evaluación del control fiscal ambiental, estableciéndose los mecanismos que se han fortalecido dentro del mismo y que han permitido avances en su ejercicio.

Dentro de las herramientas más novedosas y eficaces implementadas se encuentran las audiencias públicas informativas que, al tratarse de temas ambientales específicos, ayudan cada una en su campo, a realizar diagnósticos y proponer enmiendas. Las más relevantes fueron: i) Problemática ambiental en la Sierra Nevada de Santa Marta. ii) Impacto ambiental del desarrollo portuario y carbonífero, realizada en Riohacha. iii) Problemática ambiental en la Amazonia. iv) Seguimiento a la problemática de contaminación del río Bogotá en Mesitas del Colegio y sus alrededores. v) Estado de avance y perspectivas del saneamiento básico y ambiental realizada en San Andrés. vi) Seguimiento al programa de descontaminación del río Bogotá.

También se resaltaron las funciones de advertencia y diferentes actividades para el fortalecimiento del control fiscal ambiental.

Dentro de este análisis realizado al control fiscal ambiental, se destacaron los siguientes problemas a nivel territorial:

- Intensidad e impacto de los desastres. El tema de los desastres naturales ha tenido especial incidencia en los últimos años, sobre todo los años 2010 y 2011, en los que los fuertes inviernos causaron grandes desastres, precisamente derivados de la falta de planeación y del desinterés en la protección de los recursos naturales y de las poblaciones aledañas a los territorios más sensibles. Lo que exige por parte de las autoridades medidas de choque inmediatas que lleven a la protección de las comunidades afectadas a través del amparo a los recursos naturales.
- En los grandes centros urbanos existen deficiencias en la gestión de la prestación de los servicios públicos, representada en la contaminación de las fuentes de agua, disponibilidad futura de sitios adecuados para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

A esto precisamente es que se deben destinar los recursos públicos, porque es allí donde se presenta la verdadera problemática y, por ende, las soluciones deben estar dirigidas a lo que realmente afecta el patrimonio ambiental y, consecuentemente, a todos los seres humanos que este rodea.

- Creciente contaminación atmosférica que trae problemas de salud pública.

A pesar de ser este un problema mundial, Colombia, especialmente en sus grandes urbes, debe propender por el saneamiento atmosférico, implementando medidas para el decrecimiento de los gases y emanaciones toxicas como, por ejemplo, disposiciones alternativas al uso de automotores, fomentando y fortaleciendo el transporte público y los medios transporte no contaminantes.

A nivel territorial este informe sobre el estado de los recursos naturales plantea como un problema del control fiscal ambiental el control fiscal macro, ya que la mayoría de los informes se nutren de las auditorías, dejando de lado el análisis de las políticas públicas.

Precisamente, y no obstante ser las auditorías un importante insumo informativo, es a través del análisis de las políticas públicas que se puede determinar si ellas se están implementando y aplicando en correcta forma, y en esta medida están contribuyendo cada una desde su campo a la protección y conservación de los recursos naturales.

Dentro de los órganos de control fiscal se hace necesaria la implementación de líneas que permitan hacer los estudios correspondientes, y la unificación de criterios para que ello se haga tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

En este informe se analizaron dos temas específicos: “El hábitat y la vivienda” y “Política nacional de biodiversidad”. Dentro del primero se expuso que el

hábitat debe ser uno de los ejes fundamentales de la política pública para fortalecer el desarrollo económico y generar una ciudadanía consciente.

En lo que se refiere a la política nacional de biodiversidad, se señaló que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debe concertar una lista de prioridades para la reglamentación del acceso a sus recursos genéticos, bioseguridad y estatuto de investigaciones.

Además, debe hacer un análisis de la legislación en materia de biodiversidad para aclarar las competencias de las entidades involucradas y detectar los vacíos en la legislación.

El estudio de los temas tratados, hace ver el esfuerzo de la Contraloría para contribuir a la preservación natural, sin embargo, como se ha insistido, la poca divulgación de los informes, así como su falta de coerción, hacen que pase de ser un mecanismo efectivo y real de control fiscal a uno poco aplicado y conocido.

1.4.9. Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2009-2010.

La presentación fue realizada por el entonces Contralor General de la República, Julio César Turbay Quintero, en los siguientes términos:

Aunque los resultados de la evaluación realizada en 2008 por la CGR, mostró una serie de debilidades tanto en el poblamiento de los IMG como serias fallas en su reporte para la presente vigencia han mostrado mejor desempeño en los dos casos.

En primer lugar es importante reiterar el problema en torno a la dispersión, debilidad, y en algunos temas, la ausencia de información disponible y comparable, que

permita realizar una evaluación del avance en términos reales, sobre la mejora en la cantidad y calidad de los recursos naturales disponibles en el país. (...) ²⁵⁹.

En este informe sobre el estado de los recursos naturales, se presentan conclusiones que no son tan desalentadoras en materia de avances de la protección ambiental en nuestro país. Si bien se siguen poniendo de presente debilidades importantes que afectan tal protección, se resaltan avances tanto en la gestión fiscal de las autoridades ambientales, como en el control fiscal ambiental realizado por las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República.

Dentro de las carencias en la preservación del patrimonio ambiental, sigue persistiendo la falta de sistemas informativos que permitan conocer y diagnosticar el real estado de protección de los recursos naturales. En el informe se destacó la ausencia de información disponible y comparable para hacer una evaluación del avance en la cantidad y calidad de los recursos disponibles en el país.

Este es un problema importante de la gestión ambiental, ya que si no se conoce el estado de un problema poco se puede hacer para implementar soluciones al mismo, y eso es lo que se ha recalcado en el análisis realizado en el presente capítulo: que la falta de un sistema de información confiable no ha dejado que se implementen soluciones eficaces a los problemas de devastación y sobreexplotación de los recursos naturales en nuestro país.

Como se señaló, en este informe también se destacaron los esfuerzos realizados por las autoridades ambientales en este ámbito pero, pese a ellos, el crecimiento del país aún no es sostenible.

²⁵⁹ Informe sobre el estado de los recursos naturales 2009-2010. P. 9.

Esto es lo que se ha concluido a través de todo este estudio: el desarrollo sostenible aún no es una prioridad para las autoridades ambientales y siguen prevaleciendo los intereses económicos de unos pocos sobre los fines generales del Estado. En la medida en que las prioridades no cambien, tanto a nivel macro como micro, territorial como nacional e individual como social, el desarrollo sostenible no será una realidad y seguirá constituyéndose como una falencia en el crecimiento económico, social y ecológico de nuestro país.

En lo que se refiere al control fiscal ambiental el informe subraya los avances que existen en el mismo, cimentados básicamente, en la interacción de las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República lo que ha contribuido a la gestión ambiental pública en todos los niveles territoriales.

Lo anterior es muy importante porque a veces se daba la impresión de un ejercicio del control fiscal territorial a la sombra del ejercido por la Contraloría General de la República. Ahora, los esfuerzos realizados para la correcta armonía e interacción entre los entes de control fiscal y la unificación de criterios, redundan en una mejor gestión fiscal ambiental de las entidades y, consecuentemente, en la conservación y preservación de los recursos naturales.

No obstante lo anterior, sigue habiendo debilidades, de las cuales se han venido implementando estrategias para su mejoramiento:

- Ausencia de perfiles profesionales en materia ambiental. A pesar de que se pone de presente esta debilidad y la necesidad de superarla con el reclutamiento de personal idóneo especializado en materia ambiental, se resalta el hecho de las capacitaciones realizadas que ponen al recurso humano existente en capacidad de manejar y evaluar temas ambientales.

- Ausencia de criterio y de un marco de trabajo definido para la revisión de temas sectoriales en la auditoría, lo que hace que las guías de auditoría se realicen con procedimientos genéricos. En efecto, persiste la falta de parámetros específicos para la implementación de procedimientos en las líneas de auditoría ambiental. Se han realizado ingentes esfuerzos para ir particularizando en el ámbito ambiental estas líneas, lo que va a traer resultados positivos en la evaluación, la vigilancia y el control de la gestión ambiental de las entidades, y con ello en los resultados de la misma.

- Aún está por definirse un marco conceptual único para la identificación de las actividades y el gasto que efectivamente se asocia con la gestión ambiental.

Este se constituye como una carencia importante del control fiscal ambiental, porque en la medida en que no se tengan identificados los recursos y los gastos realmente realizados, es difícil un control fiscal eficiente que conduzca a que ellos tengan una adecuada destinación y uso.

- No existe todavía una estandarización de las herramientas para el control fiscal macro y micro. A pesar de ello, se destacan los avances que ha habido al respecto, y los esfuerzos realizados a nivel nacional y territorial para la unificación de los procedimientos y las líneas de trabajo.

En este informe se analizó un tema específico: “Sostenibilidad ambiental urbana: un reto para Colombia”, y se obtuvieron dos importantes conclusiones:

- No se ha definido una línea base de indicadores ambientales, por lo que no se ha desarrollado suficientemente el componente urbano del SINA.

A través de todo este estudio se han puesto de presente las innumerables falencias del Sistema de Información Nacional, y las consecuencias que de

ello se desprenden, este se constituye como otro inconveniente, más tratándose de grandes urbes, que necesitan tener identificados sus problemas ambientales en un confiable sistema de información, para de esta manera implementar las correcciones pertinentes.

- En materia de planeación se encontró también un problema importante referido a la ausencia de una política urbana que oriente el crecimiento, tamaño y carácter de las ciudades para así lograr un desarrollo equilibrado. La falta de planeación en las ciudades es una falencia evidente dentro de la ordenación nacional. El crecimiento desproporcionado y desordenado lleva a la dificultad de lograr la sostenibilidad ambiental tan importante para el crecimiento y desarrollo de las mismas ciudades.

El segundo tema tratado es “Uso sostenible de la biodiversidad e instrumentos para la implementación de la política nacional de biodiversidad”. Al respecto se recalcó la importancia de conformar el Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC:

Es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental²⁶⁰ del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible²⁶¹.

²⁶⁰ Información ambiental definida como: “Datos, indicadores, índices sobre el estado ambiental (calidad, cantidad y sostenibilidad de los recursos naturales y el ambiente), la presión antrópica sobre los recursos naturales (extracción de recursos y generación de contaminación), y la información de gestión (planeación y políticas, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos). Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Sistema de Información Ambiental de Colombia, SIAC. Contexto para el proceso de formulación de lineamientos de política de información ambiental [diapositivas]. Bogotá. El Ministerio, Comité Directivo SIAC, Junio 15 y 16, 2006.

²⁶¹ Definición obtenida en “Taller sobre el Marco Conceptual del SIAC”, realizado el 20 de marzo de 2007 en Bogotá, donde se revisa la definición vigente hasta ese momento, que decía: El SIAC es “el conjunto integrado de actores, procesos y herramientas que articulan la información ambiental, a nivel nacional, regional y local, facilitando la construcción de conocimiento, la toma de decisiones y la participación social para el desarrollo sostenible”. Colombia. Ministerio de

El SIAC se sustenta en un proceso de concertación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario, liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y los institutos de investigación ambiental: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

En su estructura general el SIAC se visualiza como un pentaedro que integra en su campo de acción sus temas fundamentales (naturaleza: ecosistemas de bosque, agua, aire, biodiversidad, suelo; y los seres humanos: socio-economía)²⁶².

El tema del SIAC ya es una realidad, que podría contribuir a que todos los inconvenientes informativos existentes se superen y con ello se llegue a un diagnóstico representativo del estado de los recursos naturales en el país.

1.4.10 Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011.

En este informe se trataron como temas especiales: minería y medio ambiente y evaluación de la implementación de la política nacional de humedales interiores en Colombia.

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC. Contexto para el proceso de formulación de lineamientos de política de información ambiental [diapositivas]. Bogotá. El Ministerio, Comité Directivo SIAC. Junio 15 y 16, 2006.

²⁶² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estructura del SIAC. Disponible en Internet en: <https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=284&conID=343>. Última consulta el 12 de diciembre de 2012.

En la presentación realizada por la Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, se indicó:

El Informe al Congreso de la República sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011 presenta cambios sustanciales en su estructura frente a las ediciones anteriores, al introducir una visión integral y sistémica de la variable ambiental en la evaluación de las políticas públicas, y su cumplimiento en la gestión de todas las entidades tanto del nivel nacional como del regional o municipal. (...).

Este informe se divide en tres capítulos: el primero hace un análisis y una evaluación de la política y el gasto público del Sistema Nacional Ambiental (SINA) que incluye el Ministerio de Ambiente, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y los institutos de investigación ambiental; el segundo capítulo estudia el desempeño institucional en el manejo de los impactos ambientales generados por la actividad minera del país; y el tercero, evalúa la implementación de la política nacional de humedales interiores de Colombia²⁶³.

Como ya se mencionó, en este informe la Contraloría General de la República hace un análisis de la política nacional ambiental de 2010, verificando la agenda, estabilidad, adaptabilidad y enfoque hacia lo público; la capacidad, coordinación, calidad de la implementación y eficiencia del plan nacional de desarrollo e indicadores mínimos de gestión, la planificación ambiental en la gestión territorial, la gestión integrada del recurso hídrico; el conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; la promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles; la prevención y el control de la degradación ambiental; el fortalecimiento del SINA para la gobernabilidad ambiental; el desarrollo y la gestión de las corporaciones en el 2010; el plan nacional de desarrollo y la gestión de los institutos de investigación ambiental

²⁶³ Informe sobre el estado de los recursos naturales 2010-2011. P. 9.

(IIA) en el 2010; los planes institucionales cuatrienales de investigación (PICIA); y los gastos del personal del SINA 2008-2010.

La Contraloría también realizó una evaluación del gasto ambiental del SINA en el 2010. A nivel nacional se analizó la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y del Fondo de Compensación Ambiental (FCA). A nivel regional, se analizaron las corporaciones autónomas regionales (CAR) y de desarrollo sostenible (CDS), así como los institutos de investigación ambiental (IIA).

Se menciona también la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se ordena la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Se hace un análisis del fenómeno de la niña 2010-2011 y las medidas adoptadas para impedir la extensión de sus efectos.

En lo que se refiere a la minería se analizaron los siguientes ítems: titulación minera en Colombia, las zonas de importancia ambiental y su afectación por la titulación minera, los pasivos ambientales mineros, PAM, la normatividad minero ambiental, la política y planeación minera, la institucionalidad minero-ambiental, la gestión de instrumentos minero-ambientales, el ordenamiento y la fiscalización minero-ambiental, entre otros.

Otro tema complejo que se trató en este informe fue la implementación de la política nacional de humedales en Colombia, para lo cual se hizo un análisis del estado actual de los humedales colombianos a través de la revisión de los tenses ambientales, de la conservación y recuperación de los humedales, la concientización y sensibilización de la importancia de los humedales, y el control fiscal ambiental a la gestión sobre los mismos.

Estos temas son de especial importancia nacional más teniendo en cuenta la amenaza que supone para los recursos naturales y el ambiente. Es por ello

que la inclusión de los mismos en el informe realizado por la Contraloría General de la República, demuestra la gestión de este ente de control en lo que a su función misional se refiere, y representa su contribución a la protección de los recursos naturales y el ambiente.

1.4.11 Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012.

En este informe se hizo el análisis de los impactos ambientales no atendidos en la minería: pasivos para el ambiente y la sociedad, la evaluación y el análisis de la gestión institucional para el uso, el manejo y la conservación de los ecosistemas de manglar de Colombia y la evaluación y el análisis de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico (PNGIRH) 2007-2011, además de la inclusión del río Bogotá.

La Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, señala en la presentación de este Informe:

La presente administración ha diseñado e implementado modificaciones que han fortalecido la relación entre el control fiscal micro (auditorías) y el control fiscal macro (análisis de política pública). En ese sentido, las evaluaciones y análisis que se presentan en este Informe 2011-2012, tienen como base los resultados obtenidos por las auditorías regulares o especiales realizadas en el segundo semestre de 2011, que sirvieron como complemento a las evaluaciones de las políticas públicas seleccionadas.

(...)

Por último, es necesario reiterar que, a pesar de las deficiencias y las fallas evidenciadas en la institucionalidad del sector ambiental producto de los procesos auditores y los estudios sectoriales realizados, no existe todavía un balance entre los recursos asignados a la protección de los recursos naturales del país, frente a los sectores productivos en general y, en particular, a las denominadas

“locomotoras del crecimiento” propuestas por el actual Gobierno, lo que hace que el modelo de desarrollo del país aún no pueda considerarse como sostenible.

Una vez más se evidencia que el análisis de la Contraloría General de la República de ciertos temas de alto impacto nacional en materia ambiental, se constituye además de su obligación constitucional, en una forma de diagnosticar la situación de estos temas y su incidencia en la vida actual, lo que corresponde con el ejercicio de su función constitucional de apoyar a la protección de los recursos naturales.

Sin embargo, es necesario poner de presente que a lo largo de todos los informes analizados se establece la misma problemática que tiene que ver con lo lejos que estamos de alcanzar una sostenibilidad en nuestro país, que lleve a un mejoramiento ambiental y con ello a un desarrollo no sólo en este sentido, sino también económico, político y social.

Es en esta medida que corresponde poner especial atención a la variable del desarrollo sostenible ampliamente presentada por la Contraloría General de la República en todos sus informes, y con ello lograr una protección ambiental que vaya de la mano con el crecimiento económico del país.

Para lo anterior, es necesario, como se ha mencionado, que haya una mayor divulgación del informe, haciendo que todos los actores políticos y económicos lo conozcan y tengan la obligación de seguir sus sugerencias y recomendaciones. De esta manera, se garantizaría la eficacia de las investigaciones realizadas por el ente de control y con ello el logro de metas plausibles a corto plazo en cada uno de los temas plantados de manera concreta.

Así, la contribución de la Contraloría General de la República a la optimización ambiental sería más evidente, pues estaría representada en resultados y soluciones a los problemas ambientales y a las deficiencias institucionales.

CONCLUSIONES CAPITULARES: RESULTADOS Y BENEFICIOS PRÁCTICOS DEL INFORME SOBRE EL ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

El informe sobre el estado de los recursos naturales se ha establecido en esta investigación como una de las formas de control fiscal ambiental realizadas por la Contraloría en virtud de la atribución constitucionalmente otorgada.

De todo lo analizado con anterioridad es posible ver los resultados y beneficios prácticos que ha traído esta figura en la protección y conservación de los recursos naturales.

Si bien en un inicio se denota la poca influencia de este informe sobre el estado de los recursos naturales. Año tras año las sugerencias y conclusiones allí establecidas y que se analizaron en el estudio plasmado anteriormente, han llevado a que se implementen parámetros funcionales en materia ambiental.

Muestra de lo anterior son los esfuerzos que se han venido realizando en el tema de unificación y consolidación de la información ambiental y, concretamente, lo mencionado de la instalación e implementación del SIAC, que podría llevar a una evaluación real del estado de los recursos naturales en Colombia, y a la aplicación de correctivos a los problemas encontrados.

Como ya se ha aludido varias veces en el presente estudio, estos sistemas de información adolecen de muchas debilidades todavía, por lo que es necesario, a partir de las falencias planteadas por la Contraloría General de la República, corregir su aplicación y procurar por su implementación en todas las entidades ambientales, garantizando una eficiente plataforma tecnológica que lleve a que la información en ellos contenida sea actual y lleve a un verdadero conocimiento del estado de los recursos naturales del país.

Otro resultado que se ha podido observar con la expedición anual de este informe, es el fortalecimiento del control fiscal ambiental, sobre todo del territorial, que, como se ha mencionado a lo largo del presente estudio, ha progresado con la aplicación de las herramientas legalmente planteadas y con una eficaz colaboración con la Contraloría General de la República; lo que ha traído como consecuencia la unificación de criterios ambientales a nivel nacional, el establecimiento de líneas de auditorías ambientales, la determinación de planes de trabajo con enfoque ambiental y el progresivo estudio de las políticas públicas.

Lo anterior redunda en una mejor gestión ambiental de las autoridades involucradas, que a través de un control fiscal eficiente, han logrado despertar más interés en los temas ambientales y en todo lo que estos implican.

Pese a los anteriores avances, persisten problemas que deben ser tratados para lograr una mayor influencia del informe en la realidad ambiental nacional:

- Falta de recursos para el ambiente. Por lo que es necesario que los planes de desarrollo y los presupuestos incluyan al tema ambiental como eje principal del desarrollo económico y social del país.

- El desarrollo sostenible no se constituye aún como una de las prioridades de los Gobiernos nacionales y territoriales. Como se ha evidenciado a través del presente estudio, el desarrollo sostenible se establece como la base del crecimiento y progreso de nuestro país basado en la conservación de los recursos naturales. En esta medida debe ser una prioridad para las autoridades nacionales y territoriales incluir el tema ambiental en todos los procesos productivos.

- Los recursos destinados para el ambiente continúan siendo desviados a otros sectores aparentemente relacionados pero que en realidad no contribuyen a la conservación ambiental. En efecto, como se analizó, estos recursos se han venido dirigiendo a la atención de servicios públicos, como el agua potable y el saneamiento básico, lo que afecta gravemente a los recursos naturales pues los problemas derivados de ellos no están siendo atendidos.

- Diferencia entre la demanda y la oferta de los bienes y servicios ambientales. Si no se toman medidas correctivas para que esta diferencia se reduzca, seguirá la sobreexplotación de los recursos naturales y con ello la depredación del patrimonio ambiental de nuestro país.

Con todo, se tiene que pese a que el informe sobre el estado de los recursos naturales se constituye como una de las principales formas de optimizar el control fiscal ambiental, es necesario esforzarse en su divulgación y conocimiento por parte de todas las autoridades nacionales.

Así mismo, debería implementarse un sistema coercitivo, de manera que las entidades vigiladas deban acoger sus lineamientos y sugerencias, para que así

el informe no se quede solo en el papel, sino que realmente contribuya a la preservación de los recursos naturales, y de esta forma la Contraloría General de la República y demás entes de control cumplan su función constitucional de ser coadyuvantes en el desarrollo ambiental del país.

II. INFORMES DE AUDITORÍA Y FUNCIONES DE ADVERTENCIA EN MATERIA AMBIENTAL REALIZADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República también realiza control fiscal a través de su función misional de vigilar la destinación de los recursos públicos a través del control micro, es decir, auditorías a los sujetos de control con el fin de verificar el cumplimiento de sus labores.

En este capítulo se analizarán los documentos que en materia ambiental han sido proferidos por la Contraloría General de la República, con el fin de determinar la metodología de control fiscal ambiental que se usa actualmente, y así establecer su efectividad.

Con el análisis de los diferentes documentos presentados por la Contraloría General de la República que influyen en el ambiente y los recursos naturales, se puede evidenciar el trabajo de campo realizado por el ente de control en

materia ambiental, y a su vez, evaluar sus resultados en el tema de protección y conservación de los recursos naturales.

Se ha mencionado que las auditorías hacen parte del control fiscal realizado por las contralorías, es por ello que analizando los informes de las auditorías realizadas a los sujetos que realizan gestión ambiental, se puede llegar a resolver el problema planteado en la presente investigación, toda vez que mediante el estudio de la aplicación práctica del control fiscal, se determinaría su influencia en el manejo ambiental de las entidades vigiladas.

Con el estudio de caso de los informes de auditoría presentados por la Contraloría General de la República se puede evaluar la influencia de la normatividad fiscal, de las autoridades nacionales y territoriales, y de la participación ciudadana en el ambiente.

Asimismo, sí el principio de valoración de los costos ambientales ocupa, como debería, un papel determinante en las líneas de auditoría planteadas por la Contraloría General de la República para cada sujeto de control en específico.

Igualmente, en virtud de uno de los postulados más trascendentales de la presente investigación, cual es la importancia de la prevención sobre la corrección, se analizarán las funciones de advertencia realizadas por la Contraloría General de la República, en aras de determinar si verdaderamente la prevención impera en la conservación ambiental.

Con lo anterior, se pretende a través del análisis empírico de la labor misional de la Contraloría General de la República, determinar los postulados inicialmente planteados acerca del impacto de los entes de control fiscal en la preservación y protección de los recursos naturales.

2.1. INFORMES DE AUDITORÍA

En primer lugar se estudiarán algunos de los informes de auditoría realizados en los años inmediatamente anteriores, los cuales, al constituirse como la actividad misional de la Contraloría General de la República, pueden llegar a establecer el impacto del control fiscal en materia ambiental.

2.1.1. Informe de Auditoría al Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible-IDS, financiado con el crédito otorgado por el Banco Mundial BIRF 7335-CO y ejecutado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Esta auditoría se realizó a la gestión fiscal de la vigencia 2011.

El programa auditado tuvo como objetivo financiar principalmente inversiones de carácter transversal e intersectorial dirigidas a atender la problemática de degradación ambiental asociada a los sectores de agua, transporte, energía y desarrollo territorial. El Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible-IDS que adelantó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con recursos de crédito BIRF 7335-CO, por valor de US\$7 millones, fue concebido para desarrollar las acciones prioritarias derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, denominado “Desarrollo para todos”.

Para la vigencia 2011 el presupuesto fue ejecutado de la siguiente manera: para el componente salud ambiental se destinaron \$196.3 millones; para el componente manejo integral del agua, \$351 millones; para el componente

planificación, control y seguimiento de la gestión ambiental, \$106.2 millones; y para el componente administración, \$194.2 millones²⁶⁴.

En esta auditoría se calificó la gestión de riesgos y de resultados conforme al análisis del control de gestión, de resultados, de legalidad y financiero.

Dentro del control de gestión se analizaron:

- Procesos administrativos.
- Indicadores.
- Ciclo presupuestal.
- Población objetivo y beneficiaria del programa.

Dentro del control de resultados se verificaron:

- Objetivos misionales.
- Cumplimiento de planes, programas y proyectos.
- Cumplimiento de las cláusulas contractuales.

En el control de legalidad se comprobaron:

- Elegibilidad de los gastos en cada una de las categorías del programa.
- Cumplimiento de las normas de adquisiciones del Banco Mundial en la adquisición de bienes y servicios contratados.

²⁶⁴ Contraloría General de la República. “Informes de auditoría realizados por la Contraloría Delegada para el Sector de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República”. Disponible en Internet en www.contraloriagen.gov.co. Última consulta: el 8 de febrero de 2013.

Por último, dentro del control financiero se estudiaron los estados contables y la razonabilidad de la cuenta especial.

Asimismo se realizó una evaluación de mecanismos de control y del cumplimiento del plan de mejoramiento.

Entre otras, la auditoría encontró las siguientes irregularidades:

- Deficiencias en la ejecución y la planeación de los recursos debido principalmente a que el componente costos operativos se excedió en \$US1.162.
- Algunos de los objetos contractuales no atendieron el desarrollo del objeto del empréstito: 1) salud ambiental; 2) manejo integral del agua; 3) desarrollo urbano y 4) planificación, control y seguimiento a la gestión ambiental.
- En el análisis financiero realizado se determinó que: i) los saldos iniciales del año 2011 no corresponden a los saldos finales de la vigencia 2010; ii) los estados financieros del crédito a 31 de diciembre de 2012 no revelan adecuadamente la información financiera de la propiedad planta y equipo por cuanto la depreciación no se incluye dentro de la misma cuenta; y iii) los desembolsos realizados a FONADE no cuentan con el soporte debido para su pago, por lo cual estos recursos no se podrán legalizar ante el Banco Mundial.

Se puede ver, entonces, cómo se realiza un análisis de los mismos parámetros que se utilizan para cualquier otra línea de auditoría, se controlan los mismos aspectos que en otras delegadas sectoriales, con lo que no hay una diferenciación o especialización en materia ambiental.

Ni siquiera se hace una valoración de los costos ambientales, lo que le generaría un agregado a la aplicabilidad de la auditoría ambiental en lo que se refiere a la protección de los recursos naturales.

Igualmente, si bien se analiza la gestión fiscal al interior de la entidad, no se analiza el impacto que este tuvo en los objetivos del préstamo: 1) salud ambiental; 2) manejo integral del agua; 3) desarrollo urbano; y 4) planificación, control y seguimiento a la gestión ambiental.

No se analizó mediante un trabajo de campo si estos objetivos fueron cumplidos y llegaron a beneficiar al ambiente y a la comunidad, si fueron evidentes los avances y, por consiguiente, si los recursos destinados fueron ejecutados.

De lo anterior se deduce que, aunque se hizo un proceso de auditoría que derivó en ciertos hallazgos fiscales referidos a la gestión y administración, la contratación realizada y los mecanismos de control interno, este no se enfocó en los resultados que el programa tuvo en las materias para las cuales fue creado y es precisamente en ello donde se demuestra el poco impacto que podría tener esta auditoría de la Contraloría General de la República en la salud ambiental, el manejo integral del agua, el desarrollo urbano, y la planificación, control y seguimiento a la gestión ambiental, objeto misional del sujeto de control auditado.

2.1.2. Informe de auditoría al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM²⁶⁵

Auditoría realizada a la ejecución de los recursos de la vigencia 2011. Se utilizó la misma metodología que en el informe anterior, haciendo un análisis del

²⁶⁵ Contraloría General de la República. “Informes de auditoría realizados por la Contraloría Delegada para el Sector de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República”. Disponible en Internet en www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

control de gestión, de resultados, de legalidad, financiero, de los mecanismos de control interno y el seguimiento al plan de mejoramiento.

Se verificó que durante la vigencia 2011 la entidad destinó los recursos auditados para el desarrollo de cuatro (4) proyectos, en cuantía de \$12.080 millones, de los cuales el ejercicio auditor se enfocó en el proyecto No. 520-900-2 denominado “Gestión del conocimiento y la información hidrometeorológica y ambiental para la toma de decisiones a nivel nacional”, por valor de \$8.840 millones, que representaba el 73% del valor total de los proyectos.

En este extenso informe se analiza la administración de la entidad en materia de gestión, resultados, legalidad (contractual), financiero y control interno. A pesar de que el informe dice que se fundamenta en el principio de valoración de costos ambientales, a lo largo de todo el documento no se establece su influencia en la vigilancia de la gestión de la entidad.

En materia de resultados en el ambiente, se resalta el estudio que se hace al Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC). En la auditoría a este sistema se evidencia que las entidades presentan retrasos significativos en la entrega de la información, aduciendo falta de personal, presupuesto, recursos físicos y problemas de obsolescencia en su infraestructura tecnológica. Estas entidades fueron: CAS (Corporación Autónoma Regional de Santander), CRQ (Corporación Autónoma Regional del Quindío) y el DAMAB (Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla), que no presentan ningún reporte de información; CORPOBOYACÁ y SDA, cuyo último cargue fue realizado en noviembre de 2009 y, finalmente, CAR (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) y CORANTIOQUIA con información a abril y agosto de 2011 respectivamente. Lo anterior configuro un hallazgo sobre este sistema de información.

Esto prueba lo planteado en esta tesis: la ineficacia de los sistemas de información en términos de falta de realidad de los datos a ellos incorporados, la falta de compromiso de las entidades en su diligenciamiento y la falta de gestión del IDEAM en el manejo y la actualización de la información.

A pesar de la extensión del informe, y para los propósitos de la presente investigación, se evidencia el poco impacto de esta auditoría en la preservación y conservación de los recursos naturales pues, si bien se analizan temas importantes como la contratación y la ejecución de los recursos, no se controla el destino de ellos en lo que a protección del patrimonio ambiental se refiere. Por ejemplo, en el caso del IDEAM, el manejo dado a la prevención de desastres y a la gestión del recurso hidrológico, entre otras.

La Contraloría General de la República se limita a establecer los objetivos del plan estratégico de la entidad y no profundiza en cuanto a metas certeras y resultados se refiere.

Por ejemplo, en este informe se señala que el plan estratégico de la entidad tiene como objetivo orientar la gestión institucional para: (i) el cumplimiento de las funciones misionales, (ii) el logro de las metas del plan nacional de desarrollo que han sido encomendadas al IDEAM y (iii) apoyar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en las acciones requeridas para el cumplimiento de las metas sectoriales.

Para cumplir con esto se tienen los siguientes objetivos específicos:

1. Garantizar la generación de información y datos hidrometeorológicos y ambientales para la toma de decisiones socioeconómicas y ambientales del

país, para el ordenamiento territorial, para emitir alertas tempranas y proteger la población de pérdidas humanas, animales y materiales.

2. Garantizar la realización de estudios e investigaciones sobre el estado de los recursos naturales, su vulnerabilidad y sus riesgos.

Señala el informe que el IDEAM realiza el seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), las cuales se reportan en el Sistema de Seguimiento Gerencial a Metas de Gobierno (SISMEG), como mecanismo de control del Instituto para lograr los objetivos del PND y se reporta el avance y cumplimiento de los indicadores relacionados con los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

En la evaluación de la adecuación misional del IDEAM se verificó que las metas del plan de acción respondan a sus funciones misionales, analizando que existiera coherencia entre lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Estratégico 2011-2014, el Plan de Acción 2011 y las funciones y objetivos definidos.

Aunque lo anterior es importante para determinar lo realizado por la entidad de acuerdo con el plan trazado, con los objetivos del mismo y con los de la propia entidad, los resultados no se estudian en campo; no se analiza si, en efecto, se lograron las metas establecidas en el plan de desarrollo para el IDEAM, y si se establecieron las acciones en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el mantenimiento y la conservación de los recursos naturales.

Como se ve, se hace el análisis de la gestión institucional de la entidad mas no del ambiental, que debería acompañar las líneas de auditoría planteadas en

aras de valorar el impacto de la misión del IDEAM en la conservación de los recursos naturales, y si los dineros públicos están siendo destinados a ello.

No se puede establecer si la entidad está cumpliendo con sus funciones meteorológicas e hidrológicas, porque no existe un análisis de su contribución a estos factores, ni cifras numéricas de resultados en este sentido, ni el avance en la protección del agua, sus recursos y la prevención de desastres provenientes de situaciones climáticas.

No se puede verificar el aporte de la entidad afectada en la protección del ambiente, y tampoco la contribución al control fiscal ambiental.

2.1.3 Informe de auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Se realiza auditoría a la gestión y ejecución de los recursos de la vigencia 2011, analizando los mismos parámetros de control de los informes anteriormente relacionados. Control de gestión: procesos administrativos, indicadores, ciclo presupuestal; control de resultados: objetivos misionales, cumplimiento de planes programas y proyectos; control financiero; control de legalidad; y sistema de control interno.

Según la carta enviada a Frank Joseph Pearl González, ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la auditoría se realizó en seguimiento de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales, con que administró los recursos puestos a su disposición. Asimismo, los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del balance general al 31 de diciembre de 2011 y el estado de actividad financiera.

Dentro del informe de auditoría está incluida la gestión del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, cuya creación, naturaleza, jurisdicción, objetivos, dirección y administración se reglamenta a través de los artículos 87 a 90 de la Ley 99 de 1993.

También, mediante el Decreto 4317 de 2004²⁶⁶, que reglamenta el Fondo Nacional Ambiental-FONAM, “como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional, cuya dirección y administración está a cargo del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Consejo de Gabinete”.

En esta medida, se auditaron los estados contables consolidados, se incluyó el examen y el análisis de las cuentas, se evaluó el sistema de control interno contable y el cumplimiento del plan de mejoramiento de la vigencia anterior en las metas directamente relacionadas con estados financieros.

Con respecto a la gestión del FONAM, la Contraloría General de la República concluyó que no presenta el plan de acción e indicadores correspondiente a la gestión que realiza como instrumento financiero que recauda, administra y transfiere recursos, sino que en la rendición de la cuenta presenta indicadores que desarrollan la gestión correspondiente a entidades como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Debido a esta

²⁶⁶ Decreto 4317 del 21 de diciembre de 2004, por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM. Diario Oficial No. 5770 de diciembre 22 de 2004.

situación la información reportada por FONAM no permite conocer la gestión realizada durante la vigencia.

En lo que se refiere a las licencias ambientales, el ente de control consideró que el FONAM y la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, hoy Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no presentan resultados sobre el grado de satisfacción o impacto que produce la atención y el crecimiento de la capacidad de respuesta, técnica, jurídica y administrativa, para atender y garantizar las obligaciones misionales del Ministerio y el FONAM. Lo anterior refleja que el proyecto y sus metas no se dirigen adecuadamente al cumplimiento de su objetivo general.

En este informe se dedica un acápite a los principios de equidad y valoración de costos ambientales del que se extrae:

Para el principio de valoración de costos ambientales, en la rendición de la cuenta se incluyeron los siguientes indicadores:

a) Planes de ordenamiento y manejo de la cuencas abastecedoras de agua (POMC) formulados y en implementación" que se encuentra estrechamente relacionado con el indicador "Ordenamiento de cuencas hidrográficas" definido en el "Boletín de actualización 4.3.

b) Planes de manejo ambiental formulados en páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos" que se encuentra relacionado con el indicador "Manejo de ecosistemas estratégicos" definido en el "Boletín de actualización 4.3.

También hace una evaluación de la gestión del Ministerio en lo que tiene que ver con títulos mineros otorgados en áreas protegidas, en el que el ente de control observa que se dio un cumplimiento parcial del 20%.

En cuanto a la gestión del FONAM, se encontró una irregularidad importante con respecto al Sistema Integrado de Información, ya que el software para la Ventanilla Única de Trámite Ambiental –Vital- con su módulo de Registro Único de Infractores Ambientales aún se encuentra en fase de pruebas.

Al respecto el Ministerio contestó que no está en fase de pruebas sino que el sistema no arroja datos porque no se ha alimentado con los mismos. La Contraloría deja en firme el hallazgo con el fin de que se establezca una política para lograr la implementación de la herramienta en las corporaciones y en el resto de entidades públicas y privadas que lo requieran.

Con respecto a las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionadas en el Decreto 3570 de 2011²⁶⁷, la Contraloría General de la República observó que el Ministerio emite la norma dejando el cumplimiento a los gestores y la vigilancia exclusiva en las corporaciones. No se evidencia una evaluación de política para medir el cumplimiento, la efectividad y el impacto que puedan haber producido las normas emitidas.

Los llamados de atención del ente de control son positivos porque podrían llevar a que en vigencias futuras el Ministerio cumpla más eficazmente con sus funciones misionales, lo que llevaría a mitigar el impacto negativo contra los recursos naturales.

²⁶⁷ Decreto 3570 del 21 de septiembre de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011.

Del análisis realizado al Plan de Acción del Ministerio la Contraloría General de la República concluyó que este se encuentra conformado por proyectos que presentan metas, indicadores, actividades y unidades de medida, que no guardan coherencia entre sí, toda vez que establece indicadores de meta que no miden la problemática definida en el proyecto.

Del seguimiento realizado a la ejecución de los proyectos desarrollados por el Ministerio en la vigencia 2011, en su papel de ejecutor y de supervisor, se observó la baja ejecución de algunos de ellos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Recuperación de la cuenca de la laguna de Fúquene, avance 0%.
- Restauración y reforestación de 1.600 hectáreas en la ronda hídrica del río Magdalena y humedales conexos, avance del 32% de los convenios suscritos.
- Apoyo a la formación y capacitación de los funcionarios del Ministerio. Si bien es cierto que realizaron algunas actividades mensuales, el proyecto como tal no se llevó a cabo, por lo cual no es cierto que el avance haya sido del 88%; en realidad, este no alcanza un 20%.
- Adecuación y fortalecimiento institucional del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, avance del 44%.

No obstante que la entidad da respuesta a esta observación, la Contraloría General de la República concluye que no se establecieron los correspondientes tiempos para cada una de los trámites que se iban a necesitar o estos no se previeron en la planificación. Por tanto, a la fecha de realización de la auditoría aún estaban pendientes todas las actividades.

La Contraloría General de la República también hace observaciones en lo que se refiere a los residuos peligrosos, y señala que pese a que el Ministerio expidió

el Decreto No. 4741 de 2005²⁶⁸, en donde se establece el marco general en desarrollo de la política de manejo de residuos peligrosos, RESPEL, se encuentran debilidades en la gestión, que no han sido subsanadas con tal normatividad como, por ejemplo, el proceso de divulgación y capacitación a la ciudadanía, y la cultura del manejo sobre residuos peligrosos, tales como baterías, bombillas, medicamentos vencidos etc..

La auditoría realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la vigencia 2011 y elaborada en el año 2012, analiza integralmente los problemas ambientales en contraste con la función misional del ente auditado y la gestión realizada. Razón por la cual sí podría llegar a solucionar los problemas ambientales planteados, ya que al establecerse planes de mejoramiento con respecto a las irregularidades presentadas, estas pueden ser subsanadas en tiempo real redundando en la protección a los recursos naturales.

A esto precisamente es a lo que debería estar dirigido el control fiscal ambiental. Si todas las auditorías se realizaran de manera tan completa podrían derivar en una contribución evidente de los entes de control a la solución de los problemas ambientales.

Todavía falta que la valoración de los costos ambientales haga parte activa de las líneas de auditoría de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, ya que en la medida en que los entes de control la incluyan, va a ser obligatorio que las entidades vigiladas la realicen antes de emprender cualquier proyecto.

²⁶⁸ Decreto No. 4741 del 30 de diciembre de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. Diario Oficial No. 46137 de diciembre 30 de 2005.

2.1.4. Informe de auditoría a la Corporación para el Desarrollo Sostenible en La Mojana y el San Jorge-CORPOMOJANA

Auditoría realizada a los recursos ejecutados durante la vigencia 2011 y entregada en julio de 2012.

Se configuraron los siguientes hallazgos, entre otros:

- Proyecto Administración del Fondo de Compensación Ambiental Conservación y Recuperación Ambiental de las Microcuencas de los Caños Mojana, Pancegüita y Rabón, municipios de Sucre, Majagual, Guaranda y San Benito Abad, Departamento de Sucre.

Este proyecto se presentó con el fin de solucionar la problemática del deterioro progresivo de los humedales de la región, producto de la contaminación que tiene su origen en el mal manejo de los residuos líquidos y sólidos, pues los municipios carecen de sistemas de alcantarillado y de rellenos sanitarios.

Con fundamento en lo anterior, este proyecto se creó para desarrollar acciones que permitan rehabilitar los cauces para hacerlos navegable la mayor parte del año, además de realizar un saneamiento ambiental.

El equipo auditor realizó visita de inspección técnica al contrato, en la que se observó que el contratista realizó actividades tales como establecimiento de viveros, remoción de tierras en el caño Mojana, limpieza de caños en la cabecera municipal de Sucre, entre otras equivalentes aproximadamente a un 20% del valor del contrato. Igualmente verificó que el contrato se había celebrado sin el cumplimiento de los requisitos legales, puesto que se suscribió el 5 de enero de 2012 y el registro presupuestal y el certificado de disponibilidad

son del 2012, vulnerándose el principio de anualidad y reflejando la falta de planeación y las deficiencias en el sistema de control interno.

- Falta de prevención en la ocurrencia de incendios forestales. La corporación no ejecutó acciones que permitan prevenir los incendios forestales que se pudieren presentar en los municipios de su jurisdicción, debido a falencias en el manejo de planes de contingencia para la atención y prevención.

En esta auditoría también fue evidente el trabajo de campo y se evidenciaron problemas específicos y relacionados con el ambiente, siendo fácilmente verificable su contribución a los problemas naturales planteados.

2.1.5. Informe de auditoría a Parques Nacionales Naturales de Colombia

Auditoría realizada a la vigencia 2011.

Entre los hallazgos más relevantes se encuentran:

- Las ocho áreas protegidas a cargo de Parques Nacionales Naturales en la actualidad no cuentan con plan de manejo adoptado, desatendiendo lo consagrado en el artículo 16 del Decreto 622 de 1977²⁶⁹.

Lo anterior debido a la falta de efectividad en las actuaciones adelantadas por la entidad encargada para solucionar las situaciones particulares que en cada área dificultan el cumplimiento de las tareas propias de la formulación del plan

²⁶⁹ Decreto 622 del 16 de marzo de 1977 por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre “sistema de parques nacionales”, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2ª de 1959.

de manejo, tales como: interacción con las comunidades indígenas, actores armados y actividades económicas ilícitas.

Además, las funciones de gestión, manejo y seguimiento responden a criterios subjetivos y coyunturales que no corresponden con el propósito y las características del plan. Así, se debilita el cumplimiento de la conservación de la flora, la fauna y las manifestaciones culturales presentes en las áreas.

- El Plan de Acción Institucional 2011 trae como meta la “Consolidación del sistema nacional de áreas protegidas a través de la incorporación de sitios prioritarios al Sistema de Parques Nacionales Naturales”, el indicador de este componente es el “número de hectáreas incorporadas al Sistema de Parques Nacionales Naturales”.

La auditoría concluye que la meta no se cumplió en la vigencia porque no se efectuó la incorporación de 60.000 nuevas hectáreas al Sistema de Parques Nacionales Naturales a través de la declaratoria de áreas nuevas protegidas, lo cual puede generar acumulación de procesos que es necesario adelantar para lograr la meta establecida. La entidad acepta la observación y en la vigencia 2013 tendrá que hacer el correspondiente plan de mejoramiento.

- Se estableció que la gestión de Parques Nacionales Naturales de Colombia es escasa en lo que se refiere a las zonas amortiguadoras establecidas en el artículo 330 del Decreto Ley 2811 de 1974²⁷⁰: “de acuerdo con las condiciones de cada área del Sistema de Parques Nacionales Naturales (...), se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana (...)”.

²⁷⁰ Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial No. 34243.

En tal medida se presenta problemática ambiental generada por la expansión de la frontera agrícola (cultivos ilícitos), tala indiscriminada del bosque, pastoreo intensivo, explotación minera, con o sin permiso, caza y pesca indiscriminada, uso inadecuado del recurso hídrico, entre otras. Acciones que directa e indirectamente hacen presión sobre los ecosistemas ubicados en las áreas de los parques nacionales naturales de Colombia.

Lo anterior, debido a las deficiencias de control y vigilancia de parte de la Unidad de Parques, las demás autoridades ambientales, territoriales y entidades relacionadas, así como de comunidades locales y propietarios privados de predios ubicados en la zona amortiguadora, los cuales no ejercen autoridad sobre el manejo de estas áreas; en muchos casos porque no cuentan con un marco preciso y específico que facilite su delimitación, declaración, zonificación, reglamentación y manejo.

- Si bien en la Unidad de Parques existe información sobre integridad ecológica, esta no es suficiente y oportuna y no está disponible en imágenes satelitales; lo cual es necesario para actualizar la interpretación y los análisis de cobertura que hacen las entidades e institutos de investigación.

En conclusión, los informes de auditoría analizados muestran cómo la función de la Contraloría General de la República en materia ambiental no está lejos de la gestión que hace cada entidad vigilada; por el contrario, el ente está bastante cerca de la acción de cada uno de los sujetos de control analizando cada uno de los aspectos que corresponden a su función misional.

La valoración de costos ambientales como principio y como metodología de auditoría es tan incipiente que apenas se le menciona en los informes de auditoría, lo cual se constituye como una de las grandes falencias del control

fiscal ambiental y de su escasa influencia en la prevención de los riesgos que aquejan el medio ambiente.

La otra falencia hace referencia al amplio marco de supervisión de cada una de las entidades auditadas, ya que en materia ambiental debería primar el análisis sobre los actos específicos que hace cada entidad en cumplimiento de su deber misional, y del impacto de ellos en los recursos naturales y del ambiente.

A pesar de esto, de los informes de auditoría se desprende una perspectiva más alentadora con respecto a la influencia del control fiscal en la protección del patrimonio ambiental, en la medida en que en la muestra analizada sí se encontraron informes que se dirigen al trabajo de campo y analizan en tiempo y en situación real el verdadero estado de los recursos naturales.

De esta forma se establecen conclusiones que podrían llevar a las entidades vigiladas a cambiar aspectos ambientales específicos en los que no están cumpliendo su labor o no se están logrando los objetivos planteados.

2.1.6. Informe de Auditoría a la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Unidad Administrativa Especial del Orden Nacional, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -²⁷¹

Esta auditoría fue realizada y presentada en julio de 2012 con el propósito de verificar el cumplimiento de la inversión forzosa prevista en el Parágrafo del

²⁷¹ Contraloría General de la República. “Informes de auditoría realizados por la Contraloría Delegada para el Sector de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República”. Disponible en internet en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/75394649/ANLA170912.pdf/3a1bf720-e8ee-4294-a34a-38595d7f6a52?version=1.0>. Última consulta 19 de agosto de 2013

Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, a que están obligadas las Empresas de Hidrocarburos referidas en la Acción Popular 2005-0133001, a través de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales.

La Auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Una de las conclusiones a las que llegó la Contraloría General de la República fue que no hubo coherencia y oportunidad en el seguimiento efectuado por el Ministerio a las licencias y los proyectos, toda vez que los requerimientos y recomendaciones plasmadas en los conceptos y Autos respectivos, no se cumplieron, o en algunos proyectos el Ministerio dejó pasar demasiado tiempo para hacer cumplir la obligación, de igual manera no aplica sanciones en tiempo por el incumplimiento por parte de las Compañías dueñas de los proyectos de hidrocarburos.

Igualmente, se observó que la ANLA no cuenta con un sistema de indicadores de gestión para la ejecución, evaluación, seguimiento y control de los proyectos derivados de las licencias ambientales, que permita establecer alertas sobre los incumplimientos y sobre la oportunidad de la inversión de los recursos de que trata el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, y de esta forma brindar información ágil y oportuna a la alta dirección.

Con respecto a la inversión forzosa que deben realizar las entidades auditadas, la Contraloría General de la República concluyó que el Ministerio de Ambiente, ni La ANLA han precisado en materia de hidrocarburos, el momento en que se

debe determinar el valor total de las inversiones y el monto al que ascienden las mismas, creando una incertidumbre y una inseguridad sobre aspectos que deberían estar claros para hacer exigible el cumplimiento de esta inversión forzosa.

Asimismo, señaló que el Ministerio en ejercicio de su facultad reglamentaria limitó el alcance de la Ley al contemplar en el Decreto 1900 de 2006 que la inversión forzosa de que trata el Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, debe ser del 1% y no de no menos del 1% del total de la inversión como lo establece la norma. Lo anterior quiere decir que el Legislador estableció un piso a la obligación pero no un techo, en atención a la protección especial del recurso hídrico establecida en la Constitución Política Colombiana y reconocida en distintas normas de carácter ambiental; la cual se hace efectiva a través de instrumentos económicos como estas inversiones forzosas, que suponen una mayor contribución teniendo en cuenta el valor de las inversiones, ya que los proyectos de gran tamaño aun cuando no generen mayor consumo de recurso hídrico, sí generan mayores impactos sobre las fuentes de las cuencas hídricas de donde toman directamente el agua y donde se ubican.

Indicó el ente de control que en algunos proyectos no se determina con oportunidad y claridad, las actividades en el marco del plan de inversión del 1%, presentado por los titulares de la licencia.

Las conclusiones establecidas en el presente informe no solo denotan la falta de aplicación de la inversión forzosa del 1%, sino también ponen de presente inconsistencias en el otorgamiento de licencias, que teniendo en cuenta su importancia, conducen a una vulneración de los recursos naturales y el ambiente.

El artículo 50 de la Ley 99 de 1993 define las licencias ambientales como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Vemos entonces como la licencia ambiental es la principal medida preventiva en lo que se refiere a la preservación y conservación de los recursos naturales, razón por la cual las autoridades deben ser cautelosas y exigentes al otorgarla, ya que a través de ella se exaltan los intereses ambientales sobre los económicos o políticos.

Es por ello que el no cumplimiento de sus obligaciones por parte de las autoridades encargadas del manejo y otorgamiento de las licencias ambientales, constituye una omisión inexcusable que debería llevar a que se implementen medidas de control y seguimiento para que esta situación no se presente.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales fue creada mediante el Decreto 3573 de 2011, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible de país, a través del otorgamiento de licencias, permisos o tramites ambientales a todo proyecto, obra o actividad que así lo requiera, en concordancia con la normativa vigente. Además entre las funciones de la ANLA está la de hacer seguimiento a las licencias concedidas, velar por la aplicación de los mecanismos de participación

ciudadana en todo tipo de proyecto y adelantar y culminar el procedimiento preventivo y sancionatorio en materia ambiental.²⁷²

La creación de esta entidad tuvo propósitos específicos de prevención y mayor eficacia al momento del otorgamiento de las licencias, con las conclusiones establecidas en este informe, se entrevé que no está cumpliendo los fines para los cuales fue creada, contribuyendo en tal medida al descuido de los recursos naturales y el ambiente.

Según el plan de mejoramiento entregado por la entidad en virtud de estos hallazgos, y la posición de la Contraloría General de la República ante el mismo, se podrán ver los resultados y la verdadera contribución del ente de control a esta problemática.

En virtud de los hallazgos fiscales anteriormente estudiados y de acuerdo a los planteamientos ya reiterados en la presente tesis de investigación, podemos deducir que la valoración de los costos ambientales, aún no hace parte activa de las líneas de auditoría como método de evaluación de la gestión ambiental de los sujetos de control.

Es necesario el fortalecimiento de este principio y método de evaluación con el fin de que se concreten materialmente los daños al patrimonio público, y que así se pueda cumplir con la labor resarcitoria de la Contraloría General de la República, toda vez que si se identifica desde la auditoría el monto del daño ambiental a través de la valoración de los costos ambientales, es más fácil que

²⁷² RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, GÓMEZ REY, Andrés, MONROY ROSAS, Juan Carlos. *Las Licencias Ambientales en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá. 2012. P. 63.

en el proceso de responsabilidad fiscal se puedan recuperar estos valores previamente determinados.

En cuanto a la normatividad existente, del análisis de caso se puede establecer que la Contraloría General de la República debe regular integralmente dentro de sus planes de auditoría, todo lo concerniente a la valoración de costos ambientales, tanto en lo que tiene que ver con los métodos valorativos como con su inclusión dentro de la vigilancia de la gestión ambiental.

Por último, dentro de los postulados planteados se encuentra la influencia política en la gestión ambiental, con base en ello, podemos manifestar que del estudio de los casos anteriormente planteados, no se ve parcialidad en los informes, por lo que se evidencia la objetividad de la Contraloría General de la República en el análisis de la gestión de cada uno de los sujetos de control aquí investigados. Objetividad que debe prevalecer en cada una de las auditorías y en todos los sujetos de control.

2.2. FUNCIONES DE ADVERTENCIA

Como se ha mencionado las funciones de advertencia se constituyen en una de las más importantes formas de ejercer el control fiscal, toda vez que pretenden prevenir el daño antes que repararlo.

Uno de los postulados planteados para la presente investigación es el mayor énfasis que debe tener la prevención sobre la corrección, precisamente este es el objetivo primordial de las funciones de advertencia, por lo que del análisis de los siguientes casos de la Contraloría General de la República, se puede

determinar la importancia que actualmente tiene la prevención tanto para este ente de control como para las entidades vigiladas.

Con el análisis de las siguientes funciones de advertencia se pretende evaluar la aplicación práctica de la vigilancia y supervisión de los entes de control y su contribución a la preservación ambiental, señalando la actualidad de las mismas, su pertinencia y utilidad para que las entidades vigiladas tomen las medidas conducentes a evitar los daños ambientales y los posibles detrimentos al patrimonio público en este sentido.

2.2.1. Función de advertencia Cerro Matoso²⁷³

La función de advertencia está consagrada en el numeral 7 del artículo 5º del Decreto 267 de 2000 que señala que es atribución de la Contraloría General de la República advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público, y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

Esta función de advertencia fue enviada por la contralora general de la República, Sandra Morelli Rico, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Directora General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y al Ministro de Minas y Energía, con respecto al Contrato de Concesión No. 051-96M, suscrito con la empresa Cerro Matoso, S. A. (CMSA).

La función de advertencia se expide para prevenir “el riesgo que para los recursos y bienes públicos representaría seguir adelantando actividades de explotación por

²⁷³ Contraloría General de la República. “Función de advertencia realizada por la contralora general de la República”. Disponible en: www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

parte de Cerro Matoso, S. A. en ausencia de una licencia ambiental que ampare de forma integral las actividades de explotación del título minero correspondiente al contrato de concesión 051-96M”.

La Contraloría General de la República expuso que:

(...) Ha detectado numerosos vacíos en la aplicación de la normativa ambiental que regula la materia, así como en el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales que corresponden a la empresa CMSA por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS y más recientemente de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, que impide verificar que las acciones dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que producen las actividades de explotación, transformación y entrega de ferro níquel hayan sido efectivas.

Como se ha reiterado, el licenciamiento ambiental es de especial importancia dentro de la protección de los recursos naturales, ya que se constituye como el momento en el cual lograrían prevalecer estos intereses por encima de los políticos o económicos.

Tal relevancia es reconocida por la Corte Constitucional, que señala que el licenciamiento ambiental tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales de las actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje.

En tal sentido, la licencia ambiental es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos. Opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el

medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad. Tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas.²⁷⁴

Por lo anterior, las funciones de advertencia realizadas en este tema son esenciales para prevenir posibles daños ambientales, ya que si las licencias no cumplen con los mínimos lineamientos para ser expedidas, se ponen en peligro los recursos naturales y el ambiente.

Esta es una forma efectiva y en tiempo real de prevenir daños tanto ambientales como al patrimonio público, y de coadyuvar a la labor de las entidades vigiladas.

2.2.2. Función de advertencia Aguas Residuales Mitú-Vaupés ²⁷⁵

Esta función de advertencia a la alcaldía municipal de Mitú manifiesta la siguiente irregularidad con el fin de que esta sea corregida antes de que se produzca un daño ambiental al patrimonio del Estado:

Posibles riesgos relacionados con los recursos que se han invertido en la Planta de Tratamiento PTAR, toda vez, que a septiembre de 2012 la obra no ha culminado y se evidenciaron deficiencias de control y seguimiento por parte del

²⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C -746 del 26 de septiembre de 2012. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

²⁷⁵ Contraloría General de la República. Función de advertencia realizada por la contralora general de la República. Disponible en: www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

interventor y de la administración municipal. Situación que ocasiona demora en la iniciación de la prestación del servicio del objeto del contrato de obra.

Por lo anteriormente expuesto, la Contraloría General de la República, hace un llamado a la administración del Municipio de Mitú, para que adopte las medidas conducentes a exigir y lograr la culminación de la Planta de Tratamiento PTAR y su puesta en marcha, para así evitar un detrimento patrimonial.

Si bien esta función de advertencia la realiza la Contraloría Delegada para la Gestión Pública, es mencionada porque si no se llevan a cabo por parte de la alcaldía municipal de Mitú las medidas conducentes a que la planta de tratamiento de aguas residuales funcione, no sólo podría haber una pérdida de recursos por la no ejecución del contrato, sino también un daño ambiental cuantificable en los términos del valor del mismo.

2.2.3. Función de advertencia Degradación de Ecosistemas de Paramos²⁷⁶

Esta función de advertencia fue suscrita por la contralora general de la República, Sandra Morelli Rico, y dirigida a la Directora General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Directora General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, a los miembros de los consejos directivos de las CAR, y a los directores de las autoridades ambientales.

Se profiere con el fin de prevenir el daño ambiental de los ecosistemas de páramo, originado por el desarrollo de obras, proyectos y actividades realizadas en estos; además, por la demora en la adopción de los planes de manejo

²⁷⁶ Contraloría General de la República. Función de advertencia realizada por la contralora general de la República y la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

ambiental, ordenación, declaración y delimitación de los ecosistemas de páramo, en virtud de las contingencias del cambio climático y su impacto sobre el abastecimiento del recurso hídrico que obliga a adoptar medidas de protección, conservación y preservación de los páramos en Colombia.

Efectivamente, la Contraloría General de la República ha señalado en sus auditorías la importancia que tiene el hecho de que los gestores institucionales cumplan con las obligaciones previstas para la protección de áreas de importancia ecológica, como las de páramo en las que se adelantan actividades de minería, agropecuarias, de explotación maderera, etc., que las afectan negativamente, ya que no existen planes de manejo debidamente formulados e implementados.

Por lo anterior, es importante denunciar las irregularidades que afectan la conservación de los páramos: títulos mineros y licencias ambientales que se siguen otorgando a pesar de que la Ley 1382 de 2010²⁷⁷ prohíbe de manera expresa la exploración y explotación minera en los páramos. Casos específicamente detectados por la Contraloría General de la República y relacionados en esta función de advertencia.

Se conmina entonces a todas las autoridades y entidades implicadas en el asunto a que adopten las medidas necesarias para evitar y prevenir los riesgos sobre estos ecosistemas y reparar los daños ya causados con ocasión de la violación de las normas ambientales.

Esta función de advertencia es un claro ejemplo del efecto positivo que pueden tener los órganos de control fiscal en la conservación de los recursos naturales y del ambiente, toda vez que si esta no se cumple, se configura un hallazgo con

²⁷⁷ Ley 1382 del 09 de febrero de 2010, por la cual se modifica la Ley [685](#) de 2001 Código de Minas. Diario Oficial No. 47618 de 9 de febrero de 2010.

las consecuencias económicas que para las entidades a las que se dirige implica, además de las disciplinarias, administrativas o penales que se pudieren dar.

De acuerdo a lo estudiado, se tiene que las funciones de advertencia constituyen el mecanismo por excelencia para que la prevención prime sobre la corrección, con lo que se demuestra uno de los postulados de la presente investigación, y se confirma que con el fortalecimiento de esta atribución se puede llegar a una mayor contribución de los órganos de control fiscal a la preservación ambiental en nuestro país.

Actualmente las funciones de advertencia ocupan un lugar misional importante dentro de las entidades fiscalizadoras, por lo que es necesario que por parte de los sujetos vigilados se tomen las medidas necesarias para evitar el daño, acatando cada uno de los lineamientos ofrecidos por las diferentes advertencias.

2.3. INFORMES QUE EN TEMAS ESPECÍFICOS HA PROFERIDO LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República ha realizado estudios en temas específicos que involucran temas ambientales y de especial protección, entre ellos se destacan dos por su importancia actual, por las comunidades a quienes está dirigido, y por su impacto en materia natural y social.

2.3.1. Informe Especial Seguimiento Resguardos Indígenas y Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014²⁷⁸

Este es el Informe No. 2 y fue presentado el 17 de diciembre de 2012 y “abordará lo referente a la muestra elegida para el desarrollo de las auditorías, la normatividad sobre temas específicos que no se presentaron en el primer informe como son: salud, vivienda y regalías, así como los recursos asignados para los resguardos sobre los aspectos mencionados”.

Este informe es el resultado del proceso auditor realizado por la Contraloría General de la República a la situación de los resguardos indígenas en el país, y presenta la siguiente temática: recursos del Sistema General de Participaciones destinados al régimen subsidiado de salud, los subsidios de vivienda adjudicados de 2008 a 2011, y los recursos de regalías girados a los municipios y resguardos en el periodo 2009 a 2011.

Dicho informe se trae a colación por la importancia nacional de estas comunidades especialmente protegidas, así como por su relevancia en la protección del ambiente.

Teniendo en cuenta que, como lo señala la jurista Gloria Amparo Rodríguez, Colombia es un Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, y los territorios indígenas colombianos, por lo que a través de sus consejos se debe velar también por la preservación de los recursos naturales, cuya explotación debe efectuarse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas²⁷⁹.

²⁷⁸ Contraloría General de la República. Informe elaborado por el despacho del vicecontralor general de la República. Disponible en Internet en www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

²⁷⁹ RODRIGUEZ, Gloria Amparo. *Op. cit.* P. 16.

2.3.2. Especial seguimiento en tiempo real a los recursos destinados a la emergencia ocasionada por la ola invernal 2010-2011²⁸⁰

Este informe se estudia teniendo en cuenta que es la prueba más reciente de las consecuencias de las afectaciones ambientales vividas por el país en los años 2010 y 2011²⁸¹.

Este Informe fue presentado el 14 de diciembre de 2012, producto del consolidado de los informes de todo el país, para la contingencia generada por la ola invernal de los años 2010-2011, en la que hubo una inversión total de \$6.106.125.251.172 billones en ayuda humanitaria, obras mayores y menores, y contención de aguas.

Esta suma es bastante significativa, y teniendo en cuenta que, como se ha mencionado, parte de los desastres devenidos de la ola invernal se deben a la falta de planeación en materia ambiental, vale la pena estudiar las conclusiones de este informe con el fin de determinar qué fue lo que tuvo que enfrentar el país, los recursos invertidos en ello, y qué soluciones se proponen para que esto no vuelva a suceder.

A pesar del control en tiempo real realizado por la Contraloría General de la República se encontraron falencias en la inversión de los recursos, que dejan ver la irresponsabilidad de las administraciones territoriales en su inversión. Las irregularidades fueron:

- Atraso en la programación de obra.

²⁸⁰ Contraloría General de la República. Informe elaborado por la Contraloría General de la República. Disponible en Internet en www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

²⁸¹ MONROY ROSAS, Juan Carlos. *El costo de la indiferencia ambiental*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2011. P. 4.

- Desembolsos de anticipo y no hay inicio de obra.
- Obras ejecutadas en sitios diferentes al aprobado.
- Abandono de obra.
- Proyectos sin estudios, ni diseños.
- Evidencia de mala calidad de los materiales.
- Vencimiento del término contractual.
- Obra sin participación de la interventoría.
- Comunidades en riesgo.

Precisamente todo lo anterior es un reflejo de la realidad del país en cuanto al manejo de recursos públicos se refiere. Las administraciones no se preocupan por los factores sociales o ambientales que puedan llegar a afectar a la comunidad, y lo político y económico sigue prevaleciendo, con el agravante de que si no se destinan los recursos necesarios para sanear las deficiencias naturales, estos problemas van a redundar en contra de las comunidades menos favorecidas, por lo que los desastres que se produjeron como consecuencia de la ola invernal van a repetirse.

2.3.3. Informe Especial. Minería Ilegal. La Explotación Ilícita de Recursos Minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Rio Dagua) - Chocó (Rio San Juan) Efectos sociales y ambientales.²⁸²

Informe especial elaborado por la Contraloría General de la República y presentado en agosto de 2013, mediante el cual se analiza la problemática de

²⁸² Contraloría General de la República. Disponible en Internet en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/176618096/Separata+Mineria+ilegal.pdf/c70443f0b-7b9c-4ed9-88f2-297f1d2db404>. Última consulta 18 de agosto de 2013

la minería ilegal frente a la vulnerabilidad de los recursos naturales y de la comunidad afectada.

Aborda el informe la minería ilegal y las dificultades que han tenido las autoridades para su erradicación; señala que una de las políticas más importantes del sector minero, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, ha estado dirigida en dos direcciones, en primer lugar, la plena formalización de la actividad minera en Colombia y en segundo lugar, el control a la actividad extractiva ilegal por parte de los alcaldes municipales, esto último con apoyo operativo de la fuerza pública y el acompañamiento técnico de las Autoridades Minera y Ambientales.

Señala el informe que en general, la formalización de la actividad minera se pretendió realizar bajo la figura del programa de legalización de la minería de hecho, que fue dirigido a un tipo de minería que aunque no poseía título debía demostrar cierta tradición en el ejercicio de la actividad.

Sin embargo, se observó que lo que faltó en materia de política minera nacional fue la actuación real y simultánea de las dos directrices: una fuerza activa legal, policiva y judicial contra la minería ilegal, y una vía administrativa viable a los mineros sin título para su legalización.

Con los datos expuestos en el informe se concluyó que no fue acertado considerar que el problema de la ilegalidad se podía concentrar en procesos de legalización de la minería que presentan cuatro falencias fundamentales: i) Son programas costeados totalmente por la Nación. ii) El proceso se convierte en un refugio de la ilegalidad porque la Ley 685 ordenó en su artículo 165 que no habría lugar a suspender la actividad minera y a realizar decomisos de minerales, ni a proseguir con acciones penales. iii) Los procesos pueden ser dilatados en el tiempo por el solicitante en la medida en que él mismo lo desee.

iv) No existe una verdadera red institucional que llegue al minero apartado de las áreas urbanas.

Con todas las existentes dificultades de tipo normativo y operativo, se afirmó en el informe que para el control de la ilegalidad minera se necesitan acciones reales y contundentes, materializadas con el cierre de minas que funcionan al margen de la ley.

Analiza este informe dos casos concretos, en primer lugar estudia los efectos sociales y ambientales del Rio Dagua, en el Departamento de Valle del Cauca. Indica que la explotación ilegal de oro en la cuenca del río Dagua vive un proceso de expansión acelerada a partir del año 2008, y presenta relación con la construcción de la Doble Calzada Buga – Buenaventura.

Con esta explotación ilegal, se han presentado severas afectaciones ambientales como la erosión y socavación del Rio Dagua y sus márgenes, por construcción de las fosas, así como la pérdida de cobertura vegetal protectora y las terrazas aluviales, y los montículos de sobrantes de explotación y sedimentos de diferente elevación dispersos sobre el cauce y las riveras, situación que representa una seria amenaza por posibles deslizamientos, crecientes e inundaciones.

Igualmente, con el proceso de extracción se advierte un deterioro de la calidad de las aguas superficiales, en sus diferentes parámetros fisicoquímicos y bacteriológicos. Particularmente el incremento de los residuos sólidos finos genera un incremento en la sedimentación y altera parámetros fisicoquímicos como la turbiedad o sólidos suspendidos totales.

Así mismo, dado que en la minería ilegal se realiza un inadecuado manejo y almacenamiento de insumos utilizados para operación y mantenimiento de la maquinaria (como combustibles y lubricantes); de químicos (como cianuro y

mercurio) utilizados en beneficio del material; de manejo y disposición de residuos líquidos (vertimientos directos al cuerpo de agua); y de vertimientos orgánicos se tiene un cuadro complejo de contaminación de aguas superficiales que afecta la existencia de vida orgánica y disminuye su posibilidad de aprovechamiento para otras actividades antrópicas, entre ellas las de potabilización para el consumo humano, cuyos costos se ven incrementados, con lo que se afecta y restringe el derecho fundamental al agua potable de las personas ubicadas en la cuenca del río Dagua.

En segundo lugar, se analiza el caso del Río San Juan, en el Departamento de Chocó, afirmando que desde la década de los ochentas en el departamento se explotan minerales con maquinaria sin título minero, lo cual a nivel poblacional ha generado un nivel importante de adaptación a la informalidad y a la existencia de mercados no regulados

La Contraloría General de la República, en su visita de inspección a la Cuenca del río San Juan evidenció que la actividad de minería ilegal del oro, se desarrolla en condiciones que atentan contra la sostenibilidad del ecosistema, como: la utilización de maquinaria (retroexcavadoras y dragas de succión); carencia de estudios de exploración; desconocimiento de técnicas de explotación y beneficio; que generan una serie de impactos y efectos ambientales, como los siguientes:

1. La intervención con maquinaria pesada del cauce del río San Juan, de sus ríos afluentes y quebradas alteran su hidromorfología y su hidrodinámica, a la vez que ocasionan la contaminación de fuentes hídricas, alterando su calidad y disponibilidad, principalmente para abastecimiento de las poblaciones ribereñas y el desarrollo de otras actividades antropogénicas.
2. Se evidenció la emisión de gases contaminantes debido a la utilización de maquinaria pesada (retroexcavadora, dragas y minidragas) y utilización de

sustancias químicas en el proceso de explotación del oro en los cauces de los ríos San Juan, Condoto, Iró, Quito y Quebrada Las Animas, entre otros.

3. Con la destrucción de bosque por tala indiscriminada se aceleran los procesos erosivos y con ello se aumenta la sedimentación ocasionando la pérdida de navegabilidad y aumentando los costos de mantenimiento de los cauces y del tratamiento de agua para consumo humano.

En general, en los sectores de interés se evidenció que la no ejecución de actividades encaminadas al manejo, control y mitigación ambiental de las afectaciones causadas por las actividades de explotación que se realizan en dichas zonas, han ocasionado que los impactos ambientales sean notorios sobre los componentes: suelo, aire y agua y el paisaje.

En cuanto a la incidencia fiscal de los daños aquí plasmados, se estableció que:

“Establecer con total certeza el daño ambiental es el primer paso para abordar un asunto aún más complejo, como lo es el de la valoración económica del mismo. En primer lugar, porque más allá de la afectación sobre los recursos bióticos y abióticos del ambiente nos encontramos ante la pérdida de la función ecológica de los bienes ambientales, cuya indemnización también debe ser incorporada en la valoración del daño ambiental.

En el caso particular del daño ambiental ocasionado por la minería ilegal del oro en las cuencas de los ríos Dagua (Valle del Cauca) y San Juan (Chocó), se determinaran aquellos factores del mismo que tienen incidencia fiscal, es decir aquellos que afectan al patrimonio público, bien sea por: i) concepto de costos evitados por la minería, que se traducen en ingresos no percibidos por el Estado; ii) en sobrecostos que deben asumir otras actividades económicas por contaminación, particularmente del recurso hídrico y costos en salud pública; y iii) por el valor de los pasivos ambientales que finalmente deben ser asumidos por todos, ante la ineficacia institucional de judicializar a los responsables del daño ambiental, al margen de la poca capacidad técnica y funcional que tienen las entidades ambientales, para la determinación y valoración del mismo.

En el caso del Chocó, en un esfuerzo por acercarnos a un estimativo al daño fiscal fueron calculados el valor total estimado para los ingresos no percibidos por tasa de uso y tasa retributiva durante el periodo 2007-2011, que asciende a los \$34.545 millones. Esta cifra de recursos no percibidos, que supera los ingresos totales de la Corporación durante el mismo periodo en un 75,6%, servirían, de acuerdo con lo establecido en la normatividad, para financiar proyectos y actividades de protección, recuperación, descontaminación y monitoreo del recurso, la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la cuenca; a la vez que su pago proveería de recursos a la autoridad ambiental para cubrir los gastos de implementación y monitoreo, hasta en un 10% de los recursos recaudados.”

A través de este informe se ve el esfuerzo realizado por el máximo ente de control fiscal de intervenir en una situación que afecta gravemente el ambiente y la situación social de las comunidades aledañas a las explotaciones mineras ilegales, lo cual constituye un aporte importante a la protección de los recursos naturales vulnerables, su mantenimiento y compensación.

Así mismo, se evidencia en el presente informe, el establecimiento concreto del daño ambiental en términos económicos, a través de la valoración de los costos ambientales y de los valores de compensación a la comunidad afectada y los recursos naturales que han venido siendo sacrificados.

Lo anterior es una contribución al fortalecimiento ambiental, en la medida en que no solo se da una explicación teórica del daño y sus efectos ambientales y sociales, sino que también se realiza una valoración económica del mismo, con el fin de que este sea resarcido por quienes a él contribuyeron, en beneficio de la comunidad y de los recursos naturales vulnerados.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Después de analizados los informes, la perspectiva del papel de la Contraloría General de la República y los demás entes de control en la protección de los recursos naturales, es diferente, en la medida en que se ve que, pese a que no es la generalidad, sí existe un trabajo de campo en el sitio de los hechos y en tiempo real que le advierte a las entidades las deficiencias en sus labores misionales y lo que ello implica para el ambiente.

Se debe fortalecer entonces la presencia de los entes de control fiscal en los lugares y momentos donde se afectan los recursos naturales, para que a través de sus informes de auditoría y sus funciones de advertencia se prevengan y corrijan las falencias en la gestión ambiental de las entidades vigiladas, y con ello se pueda mantener la integridad del patrimonio natural de nuestro país.

En lo que tiene que ver con la valoración de los costos ambientales, se observa su insipiencia, lo que conlleva a que uno de los principales factores de prevención del daño ambiental quede en el papel por no ser aplicado ni por las entidades vigiladas ni por los entes de control.

En este sentido, este principio y método de medición constitucional y legalmente instituido no está produciendo los efectos para los cuales fue creado, por lo que su obligatoriedad debe ser establecida legalmente, así como las formas de realización y de aplicación del mismo, en aras de prevenir los daños ambientales.

De esta manera, los problemas que no permiten la adecuada contribución de las formas de ejercicio del control fiscal ambiental a la preservación de los recursos naturales, o por lo menos una más directa y eficaz; son la ausencia de la valoración de los costos ambientales en la línea de auditoría, el escaso seguimiento a los planes de cumplimiento por parte de las entidades auditadas, la poca coerción para el inmediato acatamiento de las funciones de advertencia,

el establecimiento de líneas de seguimiento similares a las de otro tipo de auditorías, la escasa destinación de recursos públicos para la preservación ambiental, la desviación de los ya destinados a la realización de actividades ajenas a la protección de la naturaleza, y en general la desatención de los sujetos de control a las funciones de advertencia y demás conclusiones establecidas tanto en los informes de auditoría como en otros informes proferidos por las contralorías.

En lo que se refiere a los postulados planteados para la presente investigación tenemos que:

- El Control Fiscal Ambiental se ha venido fortaleciendo debido a la situación actual de los recursos naturales. Los informes de auditoría y demás informes proferidos por la Contraloría General de la República dan cuenta del avance que ha existido en la materia. Sin embargo es necesario que se implementen nuevas medidas que robustezcan su aplicación para que se cumplan los fines para los que fue establecido y de esta manera sea incuestionable su contribución a la protección de los recursos naturales.
- A través de los informes de auditoría se evidenciaron hallazgos fiscales por la indebida gestión de los recursos destinados a la protección ambiental, con ello se puede ver concretamente el aporte de la Contraloría General de la República a la preservación ambiental, toda vez que, en la medida en que estos dineros no sean malgastados, su utilización conllevaría indefectiblemente no solo a la conservación, sino al mejoramiento en cantidad y calidad del patrimonio natural.
- Las funciones de advertencia deben ser obligatoriamente acatadas y los mecanismos de coerción para ello deben ser fortalecidos. Como se vio en este análisis, si bien la Contraloría General de la República cumple con su función de advertir a las entidades de posibles o futuros daños que pudieren acaecer si se siguen presentando determinadas circunstancias; no en todos los casos las

entidades vigiladas hacen lo pertinente para evitar la ocurrencia de un daño ambiental, por el contrario este se da, a pesar de las exhortaciones realizadas por los entes de control. Por lo que es necesario el seguimiento por parte de las autoridades fiscales y el cumplimiento y seriedad por parte de los sujetos de control

- De lo anterior y de los informes anteriormente examinados se concluye que es necesaria la consolidación de una regulación ambiental en materia de control fiscal, que lleve a especificar los mecanismos y herramientas ya establecidos, a una mayor aplicación de los informes, y establezca medidas más fuertes para los órganos fiscalizadores en aras de controlar la gestión ambiental de las entidades vigiladas.

III. MANEJO Y REGULACIÓN DE LAS AGUAS

Por último, dentro de este estudio, se considera necesario analizar el tema específico del manejo de las aguas, toda vez que se trata de un recurso limitado que cada vez cobra más importancia en el ámbito nacional y mundial, por lo que su preservación y protección son importantes para el desarrollo de la vida humana.

El análisis de las actividades realizadas por la Contraloría para la protección de este recurso, es determinante para establecer la contribución del control fiscal en este sentido

En nuestro país, como ya se analizó con anterioridad, pese a la riqueza hídrica, los problemas con el manejo de las aguas no escasean, por lo que día a día va cobrando mayor importancia todo lo que tiene que ver con la gestión de las fuentes hídricas, la disposición del agua potable, la protección de los recursos hídricos y la oferta *versus* la demanda de este valioso recurso.

Por lo anterior, es necesario a través del presente capítulo analizar las gestiones que realiza la Contraloría para la preservación del recurso hídrico y si ellas han contribuido a su valoración y protección.

Colombia es un país con una oferta hídrica significativa. En palabras del jurista Juan Carlos Monroy, la ubicación geográfica y el relieve del país generan condiciones óptimas para la alta disponibilidad del recurso, muy por encima de continentes como el africano, con una abundante oferta natural. También señala que la disponibilidad de agua en el país no está determinada solamente por el agua superficial, sino que, adicional a este tipo de aguas, Colombia cuenta con un potencial enorme de aguas subterráneas, aguas marinas y estuarios, humedales, ciénagas, embalses, glaciales y páramos. No obstante, de acuerdo

con la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, en Colombia la oferta natural no se distribuye homogéneamente entre regiones²⁸³.

Por lo anterior, dentro del análisis del control fiscal ambiental, es importante realizar un estudio específico de la gestión de los recursos hídricos y su estado actual a nivel nacional, así como sobre la forma en que el control fiscal ambiental, a través del informe sobre el estado de los recursos naturales y demás herramientas a su disposición, ha contribuido a la preservación de tan esencial recurso para la supervivencia de todos los seres vivos.

Como en esta tesis se ha argumentado que el problema jurídico planteado es si el control fiscal, con sus funciones constitucional y legalmente otorgadas, está contribuyendo a la optimización del ambiente, es necesario analizar un tema específico para con él verificar el avance en la gestión del recurso y su protección y conservación a través de las auditorías e informes sobre el estado de los recursos naturales.

El recurso del agua fue seleccionado como tema específico de esta tesis por su trascendencia en la vida individual y social del ser humano, y por la protección que amerita un elemento natural tan importante y escaso en ciertas comunidades.

A través del análisis doctrinal realizado por algunos autores y de los resultados derivados de los mismos podremos reconocer el grado de avance que en cuanto a la protección del recurso del agua ha alcanzado nuestro país.

²⁸³ MONROY ROSAS, Juan Carlos. El costo de la indiferencia ambiental. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2011. P. 9.

3.1. PRINCIPIOS, POLÍTICAS Y DIRECTRICES INSTAURADAS PARA LA EFECTIVA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

En lo que se refiere a la protección de los recursos hídricos en nuestro país, se han concebido principios que establecen la importancia de este mineral.

Los principios generales ambientales establecen que en la utilización del agua, el consumo humano tendrá la prioridad sobre cualquier otro uso y se hace referencia a la protección especial que deben tener las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos – artículo 1° Ley 99 de 1993-.²⁸⁴

En Colombia se han implementado diferentes políticas en materia ambiental, dentro de las cuales se encuentra la “**Política para el manejo integral del agua**”, instaurada como uno de los “elementos conceptuales para realizar el control fiscal ambiental”²⁸⁵.

Dentro de esta política se ha destacado el carácter vital del agua como articulador de la naturaleza, de manera tal que su manejo es tema central para la gestión ambiental, ya que interrelaciona los recursos naturales, el medio ambiente y la actividad humana.

²⁸⁴ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Protección jurídica del agua en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez. Universidad del Rosario. Bogotá. 2011. P. 37

²⁸⁵ Contraloría Distrital de Bogotá. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pgr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co. Última consulta en marzo de 2010.

Así, la “Política para el manejo integral del agua” contiene conceptos e información para estimular la coordinación intersectorial que el manejo del agua requiere, desde las perspectivas de la oferta-demanda del recurso, su calidad y los aspectos institucionales pertinentes.

Estos lineamientos de política adoptan estrategias y acciones programáticas e instrumentales y presentan los avances más significativos de sus programas relativos al agua. La formulación de estos lineamientos de política pretende también coordinar la acción de las distintas entidades estatales que de una u otra manera están vinculadas con el manejo del agua.

Para ello se planteó como objetivo general el manejo de la oferta nacional del agua sosteniblemente, para atender los requerimientos sociales y económicos del desarrollo, en términos de cantidad, calidad y distribución espacial y temporal. Los lineamientos de política para el manejo del agua ofrecen un punto de partida a los diferentes actores que en él intervienen, para la concertación y participación pública y privada, buscando consolidar la gestión ambiental en este tema.²⁸⁶

Esta política para el manejo de las aguas, establecida como una de las más importantes en materia ambiental, es trascendente para la gestión realizada por las entidades involucradas y trae parámetros claros de protección de los recursos hídricos, de forma tal que debería traer resultados palpables en materia de protección y conservación de tales recursos.

Se establecen a través de ella objetivos, estrategias, metas, indicadores y líneas de acción para el manejo del recurso en un horizonte de doce años. Esta política

²⁸⁶ Contraloría Distrital de Bogotá. *Op. Cit.*

busca orientar la planificación, administración, seguimiento y monitoreo del recurso hídrico bajo un criterio de gestión integral del mismo, reconociendo el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país.²⁸⁷

El informe sobre los recursos hídricos realizado por la Contraloría General de la República, con base en esta política y que será analizado más adelante trae los siguientes principios para la gestión del agua:

- La concepción del agua como un “bien público”.
- La priorización en la importancia de sus usos.
- La regionalización de la gestión a nivel de cuenca.
- La participación de los usuarios en la planificación y administración del recurso.
- La calidad del acuerdo con los usos del recurso y las condiciones del entorno.
- La aplicación del principio del “contaminador pagador”.
- El uso racional del recurso.
- El reuso y desarrollo de nuevas fuentes de agua.
- La recuperación total de los costos²⁸⁸.

Los autores, Gloria Amparo Rodríguez, Carlos Lozano Acosta y Andrés Gómez Rey, plantean estos principios de la siguiente forma:

Bien de uso público: el agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos.

²⁸⁷ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Op.Cit.* P. 38

²⁸⁸ Contraloría General de la República. “Informe de auditoría en cooperación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la gestión integral del recurso hídrico en Colombia”.

1. *Uso prioritario*: el acceso al agua para consumo humano y domestico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado

2. *Factor de desarrollo*: el agua se considera un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país por su contribución a la vida, a la salud, al bienestar, a la seguridad alimentaria y al mantenimiento y funcionamiento de ecosistemas.

3. *Integralidad y diversidad*: la gestión integral del recurso hídrico armoniza los procesos locales, regionales y nacionales y reconoce la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables, e incorpora el enfoque de género.

4. *Unidad de gestión*: La cuenca hidrográfica es la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico.

5. *Ahorro y uso eficiente*: el agua dulce se considera un recurso escaso y por lo tanto, su uso será racional y se basará en el ahorro y uso eficiente.

6. *Participación y equidad*: la gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a entidades públicas, sectores productivos y además usuarios del recurso y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social.

7. *Información e investigación*: el acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico.²⁸⁹

La consolidación de estos principios en las gestiones que se realicen para la protección, compensación y conservación de los recursos hídricos, llevaría a que ellos sean una prioridad en las actividades de las autoridades ambientales y de las personas públicas o privadas que en algún momento pudieren llegar a afectarlo, haciendo que sea un bien que llegue a todos los sectores de la población, y a que los ecosistemas sean de nuevo viables por el equilibrio que generaría la suficiente cantidad y calidad de cuencas hidrográficas en la geografía nacional.

La política ambiental sobre el manejo integral del agua fue creada en 1996 por el Ministerio de Ambiente, con la aprobación del Consejo Nacional Ambiental. Este documento presenta información y conceptos para estimular la coordinación intersectorial del agua, desde la perspectiva oferta-demanda. En su momento definió las siguientes tareas prioritarias:

- Ordenar las cuencas, atendiendo prioritariamente la cuenca Magdalena-Cauca.
- Proteger acuíferos, humedales y otros reservorios importantes.
- Proteger y recuperar las zonas de nacimiento, así como los páramos, los subpáramos, las estrellas hidrográficas, las zonas de descarga de acuíferos y las microcuencas que surten los acueductos municipales.
- Disminuir la contaminación y recuperar las condiciones de calidad de las fuentes según los usos requeridos.

²⁸⁹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Op.Cit.* P. 39-40

- Orientar un uso eficiente del agua a través de la formación de una conciencia de uso racional.
- Adoptar tecnologías y crear hábitos de consumo que permitan eliminar el desperdicio y disminuir la contaminación.
- Complementar el inventario y la evaluación nacional del recurso hídrico superficial y subterráneo, como herramienta para fijar las prioridades que permitan orientar eficientemente los recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos anteriores.
- Desarrollar el conocimiento y la investigación del recurso y fortalecer un sistema de información multipropósito, integrado al Sistema de Información Ambiental²⁹⁰.

Con base en esta política de manejo integral del agua se quisieron establecer lineamientos para la protección del recurso. Sin embargo, en Colombia los sujetos intervinientes en su gestión aún no dimensionan su trascendencia, así, los parámetros establecidos tienden a quedar en el papel, creyendo erróneamente que es un recurso inagotable, sin medir las consecuencias que puede traer su afectación a futuro.

Otra de las políticas establecidas para la protección y conservación de los recursos hídricos es la **“Política nacional para humedales interiores de Colombia”**, cuyo objetivo es propender por la conservación y el uso racional de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del país.²⁹¹

²⁹⁰ Contraloría General de la República. Op. Cit.

²⁹¹ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Op.Cit.* P. 40-41

Es política adoptada por el Ministerio de Ambiente – Consejo Nacional Ambiental, ha consagrado los siguientes principios rectores:

- Visión y Manejo Integral. Los humedales interiores de Colombia son ecosistemas estratégicos y vitales para el desarrollo presente y futuro de la Nación. Por lo tanto su conservación, manejo y uso sostenible requieren de una visión integral que garantice su sostenibilidad teniendo en cuenta criterios ecológicos, sociales, culturales y ambientales.
- Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial. La elección de estrategias de planificación y de manejo de los humedales del país debe basarse en perspectivas sistémicas que reconozcan las interrelaciones entre los diferentes ecosistemas que sustentan. Para tal efecto se requiere una aproximación multisectorial en el diseño e implementación de estrategias de manejo.
- Articulación y Participación. Los humedales, por sus características ecológicas y los beneficios que prestan, son ecosistemas integradores de diferentes intereses de la sociedad, por tanto su conservación, recuperación, manejo y uso sostenible deben ser tarea conjunta y coordinada entre el Estado, las comunidades, organizaciones sociales y el sector privado.
- Conservación y Uso Sostenible. Los humedales son ecosistemas que cumplen múltiples funciones, prestan diversos servicios ambientales y tienen un carácter dinámico por lo tanto, sus componentes y procesos se deben mantener.
- Responsabilidad Global Compartida. Por ser ecosistemas con características particulares de beneficio ecológico.

Asimismo, se plantea como objetivo general de la política, propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del País. Y como objetivos Específicos se plantean:

- Integrar los humedales del país en los procesos de planificación de uso del espacio físico, la tierra, los recursos naturales y el ordenamiento del territorio, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, en atención a sus características propias, y promover la asignación de un valor real a estos ecosistemas y sus recursos asociados, en los procesos de planificación del desarrollo económico.
- Fomentar la conservación, uso sostenible y rehabilitación de los humedales del país de acuerdo a sus características ecológicas y socio económicas.
- Promover y fortalecer procesos de concienciación, y sensibilización a escala nacional, regional y local, respecto a la conservación y uso sostenible de humedales.²⁹²

Se establece así la importancia de los humedales dentro de la conservación de los ecosistemas, la problemática de los mismos, y las acciones para su preservación y protección.

De esta manera, se deben aplicar la normatividad y planteamientos establecidos en la política, toda vez que ya determinada la importancia de los humedales, se debe propender por su conservación a través de la aplicación de los principios y procedimientos determinados en el documento.

Dentro de las políticas para la protección y conservación de los recursos hídricos se encuentra la “**Política Nacional Ambiental para el Desarrollo**

²⁹² Ministerio del Medio Ambiente. Consejo Nacional Ambiental. *Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia. Estrategias para su conservación y uso sostenible.* Disponible en Internet en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ambiente/politica/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf. Ultima consulta 20 de agosto de 2013

Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia”, que señala que el área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación, para lo cual, la planificación de la base natural costera es indispensable para proteger y conservar las características estructurales y funcionales de sus ecosistemas.²⁹³

Esta política se enmarca dentro de los siguientes principios básicos:

- El desarrollo presente y futuro de la Nación depende crecientemente de los ecosistemas y recursos costeros.
- El área costera nacional constituye un sistema único de recursos que requiere enfoques especiales de manejo y planificación.
- La biodiversidad costera y marina es patrimonio de la Nación y tiene un valor estratégico para su desarrollo presente y futuro, su conservación y uso sostenible requieren enfoque intersectorial y deben ser abordados en forma descentralizada, incluyendo la participación del Estado y de la Sociedad Civil.
- El agua es la mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación.
- De la conservación de los procesos naturales que soportan la gran capacidad para proveer bienes y servicios de los ecosistemas de la región costera nacional, depende la rentabilidad en el mediano y largo plazo de las actividades productivas sectoriales como turismo, pesca/acuicultura, comercio, navegación y puertos, agricultura y otras actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales.

²⁹³ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Op.Cit.* P. 45

- Los conflictos por uso y acceso a los recursos marinos y costeros en el país son incrementales en el espacio y en el tiempo por lo que se promoverá la disminución del traslado de los problemas ambientales hacia áreas geográficas y hacia otras generaciones.
- Los costos ambientales en los procesos productivos que se realizan o tienen incidencia sobre las zonas costeras deberán siempre ser internalizados, creando consciencia sobre la importancia de asumirlos y por ende, generando una mayor responsabilidad ambiental por la necesidad evidente de conservar y no según la disponibilidad presupuestal para cubrir dichos costos.
- La coparticipación decisoria plurisectorial y de los actores sociales interesados (de manera particular indígenas, afrocolombianos, raizales y minorías en general) para la definición de los problemas costeros, el establecimiento de los objetivos del manejo de los ecosistemas y los medios para alcanzar estos objetivos, es requisito indispensable para propiciar un equitativo, transparente y dinámico proceso de gobierno, que involucre y sirva a la gente, que pueda asegurar el sustento para ésta y las futuras generaciones, y que conserve saludables los ecosistemas para el uso preferencial de los habitantes costeros.
- Se reconoce el acceso equitativo a los bienes de uso público presentes en los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas por parte de todos los ciudadanos, así como a los beneficios económicos que ellos generan.
- La mejor información que genera el conocimiento interdisciplinario sobre cómo funcionan los ecosistemas marinos y costeros de la Nación y de cómo responden estos a las actividades humanas debe ser siempre accesible, llamando a la acción responsable en aquellas situaciones donde existe incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa-efecto que determinan los problemas en la Zona Costera.
- El análisis de los temas o asuntos claves de manejo y ordenamiento ambiental de los espacios oceánicos y las zonas costeras, debe tener siempre un enfoque

prospectivo. Este siempre deberá partir de las raíces históricas de la situación actual y prever las implicaciones de dichos factores históricos en las tendencias observables de largo plazo, en cuanto a cambio social y a la condición y uso de los ecosistemas y recursos costeros.

- La elección de las estrategias de ordenamiento ambiental y manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras, están basadas en una perspectiva sistémica, la cual reconoce las interconexiones entre los distintos ecosistemas marinos y costeros. Esta perspectiva sistémica requiere una aproximación multisectorial en el diseño e implementación de las estrategias de manejo.

- Un programa de ordenamiento ambiental y manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras, es un proceso dinámico en el tiempo y en el espacio que continúa por tiempo considerable. Requiere siempre revisión y actualización, no es un proyecto de corto plazo.

Se establece como objetivo general de esta política propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras, que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros.

Dentro de los objetivos específicos se encuentran:

1. Incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen.
2. Establecer lineamientos ambientales para el desarrollo de actividades productivas que se realizan en los espacios oceánicos y las zonas costeras.

3. Adoptar medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de los ecosistemas marinos y costeros y sus recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de servicios ambientales.
4. Proporcionar un ambiente marino y costero sano para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población costera.²⁹⁴

El seguimiento y aplicación de estas políticas podría llevar a una protección efectiva de los recursos hídricos y a un beneficio palpable para la comunidad que depende de ellos. Es importante que las autoridades ambientales lleven a cabo estrategias por medio de las cuales se concreten los objetivos y planes planteados en las políticas, y con ello lograr el aprovechamiento de la vasta proporción hidrográfica de nuestro país.

Igualmente, la aplicación de estas políticas podría llevar a que todos los involucrados en el manejo del agua respondan por sus gestiones y en esta medida pueda haber un consenso en la aplicación de principios y alternativas que permitan una mayor protección de este recurso, mitigando de esta forma el daño cada vez que alguien o algo interfiera negativamente.

Es importante igualmente, que los entes de control fiscal, verifiquen la aplicación y cumplimiento de las políticas mencionadas, así como de los principios allí establecidos, con el fin de que su contribución a este trascendente tema ambiental sea palpable y se refleje en resultados concretos.

²⁹⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Dirección General de Ecosistemas. *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Disponible en Internet en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/4268_161009_polit_zonas_costeras_pnaoci.pdf. Última consulta: 20 de agosto de 2013

3.2. ACCIONES CONCRETAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE AGUA

En nuestro país el agua es tan importante que se le ha dado un carácter de derecho fundamental y, así como lo dice la jurista Gloria Amparo Rodríguez²⁹⁵, si bien no se le ha dado este sentido constitucionalmente, las Cortes de Cierre si lo han hecho cuando se trata de agua para el consumo humano.

Por lo anterior, es necesario verificar las acciones que ha realizado la Contraloría General de la República en materia de su protección y de qué manera ésta ha contribuido a la conservación del preciado recurso.

Como miembro de la OLACEFS, la Contraloría General de la República ha hecho parte de diversos proyectos internacionales en materia ambiental. Los que se mencionan a continuación fueron realizados sobre cuencas hídricas y traen conclusiones importantes acerca del estado de las mismas y su protección nacional e internacional.

- Auditoría ambiental cooperación Perú-Colombia. Plan colombo-peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo, PPCP. 1998-2008.

En el informe de esta auditoría se presentaron las siguientes conclusiones:

“Existe una enorme importancia de mantener un criterio unitario para la cuenca, más teniendo en cuenta las comunidades allí asentadas como el aspecto ambiental. En cuanto a las primeras el panorama es negativo, toda vez que las poblaciones se

²⁹⁵ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *Op. cit.* P. 3.

encuentran inmersas en la más profunda precariedad económica, en tanto que la segunda reviste más bien un aspecto positivo debido a la gran biodiversidad aunque con riesgo por la presencia de gran endemismo. (...) El uso irracional de los recursos es concomitante a la situación de pobreza de las poblaciones de la Región.

Finalmente, el agotamiento de los recursos representa la imposibilidad de que tal situación cambie en el futuro²⁹⁶.”

Con respecto a lo planteado se concluye que es importante la colaboración binacional; sin embargo, resalta que se presentan dificultades emanadas de la decisión política de más alto nivel en ambos países, y el respeto de los compromisos pactados internacionalmente.

Se ve cómo frecuentemente son las mismas autoridades las encargadas de entabrar los procesos de solución de la problemática ambiental. En este caso, tratándose de autoridades de dos países diferentes, la aplicación de las conclusiones de la auditoría se torna aún más complicada, lo cual en materia de protección del recurso hídrico auditado, la cuenca del río Putumayo, representa retraso en su preservación.

- Auditoría a la Gestión Ambiental Adelantada sobre la Subcuenca Binacional del Río Táchira

En esta auditoría realizada también dentro del marco de la OLACEFS se concluyó:

²⁹⁶ COMTEMA. “Antecedentes de la auditoría ambiental cooperación Perú-Colombia. Plan colombo-peruano para el desarrollo integral de la cuenca del río Putumayo-PPCP 1998-2008. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorías/Colombia_Peru/BIPeru290109.pdf. Última consulta en febrero de 2010.

Se suman a los problemas ecológicos de la cuenca diversos factores antropogénicos, como el vertimiento de las aguas residuales, la creciente demanda del recurso, las tomas incontroladas de agua para riego, la extracción material de arrastre, el abastecimiento de acueductos de los municipios y centros poblados que hacen parte de la cuenca, factores que acentúan su fragilidad y originan situaciones de riesgo en determinadas épocas del año, como lo fue el desbordamiento de aguas en diciembre del año 2000 en el Municipio de Villa del Rosario, en Colombia²⁹⁷.

Se establece entonces que se requiere una política especial de manejo por parte de las dos naciones, orientada a frenar el deterioro progresivo en que se encuentra la cuenca, cuyas condiciones naturales de por sí restringen la oferta ambiental del recurso hídrico. Además, que se requiere el diseño conjunto de una estrategia a corto y a mediano plazo con el fin de evaluar la situación, por parte de ambos países, de manera que se minimicen los problemas y se desarrollen alternativas que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que emplean recursos hídricos y la recuperación y conservación de los suelos de la cuenca.

Propone también ciertas exigencias hacia los organismos de control para que se fusionen recursos y acciones y así garantizar la sostenibilidad del medio.

- Presentación de observatorios de control fiscal ambiental. Contraloría General de la República. Sistema acuífero Guaraní. Región de la Amazonia (SAG).

²⁹⁷ COMTEMA. Auditoría a la gestión ambiental adelantada sobre la subcuenca binacional del río Táchira. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorías/Colombia_Venezuela/Auditoría%20Rio%20Tachira.pdf. Última consulta en febrero de 2010.

Estos observatorios se definen como un espacio en el que se analiza y evalúa un ecosistema o región de manera integral y dinámica a través del tiempo. Dicha evaluación se efectúa sobre un sistema de indicadores, que en conjunto, da cuenta de su realidad integral, tomando como base aspectos ambientales, sociales y económicos.

A partir de los resultados de los indicadores ambientales, económicos y sociales, las entidades fiscalizadoras superiores y la ciudadanía podrían evaluar de forma permanente el desempeño de las políticas, planes, programas y proyectos trazados y participar en su seguimiento y evaluación.

En el informe se señala que el sistema acuífero Guaraní, es uno de los reservorios más importantes de agua subterránea en el mundo y el único en Latinoamérica, con jurisdicción en cuatro países: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

A partir de estos observatorios y de la inclusión de la comunidad, se puede llegar a la protección de los recursos hídricos y a lograrse una contribución del control fiscal más directa y certera.

- Informe de auditoría en cooperación entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a la gestión integral del recurso hídrico en Colombia.

Este informe es el resultado de un juicioso estudio de la Contraloría General de la República sobre la gestión de los recursos hídricos en nuestro país. Las conclusiones aquí contenidas son un insumo importante para saber el estado de tales recursos, y las sugerencias y soluciones allí expuestas son

significativas para lograr una real protección de nuestras cuencas, ríos, mares y demás recursos hídricos.

La “Presentación”, realizada por Julio César Turbay Quintero, entonces contralor general de la República, nos señala que la gestión eficaz de los recursos hídricos debe fundamentarse, entre otras cosas, en adecuados procesos de manejo de cuencas, ordenamiento del recurso y énfasis en la calidad con el fin de garantizar un adecuado equilibrio entre la oferta y la demanda.

La “Introducción” realizada por José Gregorio Manga Certain, contralor delegado para el Medio Ambiente de la época, señala que si bien la mayoría de las autoridades reportan información, la misma presenta debilidades en cuanto a oportunidad en los reportes, inconsistencias, deficiencias en la consolidación, falta de controles y heterogeneidad de formatos lo que, sumado al no reporte, deja como antecedente que no se cuente con información completa, veraz y oportuna para presentar un resultado consciente sobre la gestión del recurso hídrico.

En desarrollo de la auditoría se evaluaron las siguientes líneas relacionadas con la gestión del recurso hídrico:

- Línea 1. Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Abastecedoras POMCA: clasificación y priorización, inventario del recurso hídrico, inventario de usuarios, seguimiento al plan de inversiones y compra de predios.
- Línea 2. Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV: objetivos de calidad, presentación y contenido del plan, plan de inversiones, metas de reducción de carga contaminante y factor regional.

- Línea 3. Uso de agua: concesiones y autorizaciones, facturación y cobro, agua no contabilizada, programa de ahorro y uso eficiente, reporte anual sobre cobro y estado del recurso y aplicación de los recursos de la tasa por uso.
- Línea 4. Contaminación hídrica: vertimientos, tasas retributivas, reporte anual sobre el cobro y estado del recurso, y aplicación de los recursos de la tasa retributiva.

Nuevamente se evidencian las deficiencias de los sistemas de información y se confirma el poco aporte que estos han hecho a la planeación del recurso hídrico en nuestro país, por lo que se propone que se destinen los recursos financieros necesarios para viabilizar las inversiones requeridas en las cuencas hidrográficas de manera coordinada, y garantizar así la disponibilidad del recurso a la comunidad²⁹⁸.

Este informe realizado por la Contraloría General de la República exclusivamente para estudiar el tema del manejo de las aguas en nuestro país, tanto desde el punto de vista de las auditorías como de las políticas públicas implementadas para su protección, define las situaciones de riesgo en la gestión de los recursos hídricos, así como sus vías de solución.

Como se ha reiterado, en la medida en que las sugerencias y conclusiones establecidas en estos informes, se tomen en cuenta por parte de todos los sectores de la sociedad, se pueden llegar a determinar salidas a los principales problemas relacionados con este primordial recurso, como el creciente desequilibrio entre su oferta y demanda, la devastación de las fuentes hídricas y las deficiencias que tienen que ver con el agua potable.

²⁹⁸ Página 7 del referido Informe.

3.3. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL AGUA

Al reconocerse ya el agua como un recurso limitado y de vital importancia para la supervivencia humana, se han venido identificando problemas relacionados con la disposición del recurso, con su oferta y demanda, y con su escasez en algunos territorios. Los siguientes son los problemas concretos que se presentan y que requieren de urgentes medidas de choque para contenerlos:

- Falta de agua dulce, la disponibilidad del agua per cápita disminuye por el crecimiento poblacional.
- Alta presencia de sedimentos por deforestación y deterioro de los suelos.
- Alta contaminación originada por aguas residuales domesticas
- Disposición inadecuada de basuras de origen doméstico.
- Alta contaminación originada por el uso de plaguicidas.
- Alta contaminación originada por aguas residuales industriales
- Disposición inadecuada de basuras principalmente de origen industrial²⁹⁹.

De igual forma, el informe sobre los recursos hídricos realizado por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales establece como problemática del agua la siguiente:

- Los procesos de priorización para efectos de ordenación de las cuencas hidrográficas en Colombia no han cumplido con los principios de eficiencia y

²⁹⁹ Auditoría General de la República. “Control fiscal ambiental”. Disponible en Internet en: www.slideshare.net/auditoriageneral/control-fiscal-ambiental . Ultima en febrero de 2010.

celeridad, con base en los términos señalados en el artículo 7° del Decreto 1729 de 2002³⁰⁰.

- Los planes de desarrollo municipal y los planes de acción de los municipios no están articulados con los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, POMCA. La mayoría de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) fueron formulados, adoptados y están siendo implementados sin que las cuencas se hayan ordenado, lo cual pone en grave riesgo la disponibilidad futura del agua y la gestión de los recursos naturales y de los servicios ambientales.

El informe de auditoría evidencia la falta de aplicación de los principios de armonía regional, gradación normativa, rigor subsidiario, concordancia y articulación de los diferentes instrumentos de planeación, toda vez que los POT y los planes de desarrollo municipal no se articulan con los POMCA. Ello demuestra que la normatividad ambiental que regula el manejo del recurso hídrico se ha venido aplicando de manera inoportuna y tardía, lo que conlleva a que los procedimientos y trámites no se apliquen con la debida eficacia que exige la normatividad respectiva, afectando la gestión del agua.

- Muchos usuarios no cuentan con concesión para el uso del agua otorgada por la autoridad ambiental, por tanto, no se factura y recauda la tasa por uso al 100% de los concesionados. En términos generales, podría deducirse que el 76% de los usuarios presuntamente son ilegales.

- El ejercicio auditor detectó serias deficiencias en la evaluación que deben hacer las distintas autoridades ambientales para la ordenación y el manejo de

³⁰⁰ Decreto 1729 del 06 de agosto de 2002. Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44893 del 7 de agosto de 2002.

las cuencas hidrográficas y, dentro de la misma, para la ordenación y reglamentación de las corrientes y sus recursos hídricos asociados. Sólo un poco más del 50% de las autoridades ambientales tiene información parcial para caracterizar con suficiencia la disponibilidad de agua, con lo cual no es viable reglamentar corrientes y asignar recursos hídricos de forma que se garantice el acceso equitativo a los mismos y el sostenimiento de los caudales.

- A pesar de la falta de información, resulta preocupante que la que se encuentra disponible muestra que las actividades humanas están incrementando los impactos sobre la calidad de este recurso. Adicionalmente, las contralorías han encontrado casos de sobreexplotación de fuentes hídricas que han obligado al reajuste de la asignación de concesiones por la ausencia de procesos de planificación y gestión de los recursos hídricos.

- Uso del agua a través de permisos y concesiones. Todo usuario que haga uso del recurso hídrico deberá contar con la respectiva concesión, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1541 de 1978³⁰¹. Igualmente, deberán pagar la tasa por utilización del agua señalada en el Decreto 155 de 2004³⁰². Se evaluó si las autoridades ambientales cuentan con inventario de usuarios del recurso hídrico de su jurisdicción (personas naturales o jurídicas que utilicen aguas públicas, subterráneas o superficiales), determinando si los mismos poseen la respectiva concesión de uso y si, en el marco de la norma, las autoridades ambientales hacen efectivo el seguimiento y la aplicación de la tasa por uso. Se evidenció que muchas concesiones expedidas por las autoridades ambientales se encuentran vencidas sin que hayan iniciado las acciones pertinentes, y que las

³⁰¹ Decreto 1541 del 28 de julio de 1978, por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.

³⁰² Decreto 155 del 22 de enero de 2004, que reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45439 de enero 23 de 2004.

concesiones no están ajustadas a la demanda real del recurso, lo que genera restricciones al acceso de otros usuarios.

- Facturación y cobro de tasas por utilizaciones del agua. Las corporaciones no realizan el cobro a todas las concesiones otorgadas, igualmente no han identificado a todos los captadores del recurso y en varios de los departamentos no se ha realizado la actualización de las concesiones vencidas.

- Las autoridades ambientales no hacen las estimaciones reales para conocer, a nivel de cuenca, los índices de escasez.

- Programas de ahorro y uso eficiente del agua. La Ley 373 de 1997³⁰³ establece que todos los usuarios del recurso hídrico, especialmente las entidades encargadas de la prestación del servicio de acueducto, deben desarrollar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua, PRUEA que contenga todos los proyectos y acciones que planeen emprender para garantizar la compatibilidad de su operación con la preservación del agua. Se observó que de acuerdo con los datos reportados por las corporaciones a nivel nacional, de un total de 1.020 usuarios del recurso hídrico, el 38% no han presentado los programas de uso eficiente de ahorro de agua y, sin embargo, no hay evidencia de sanciones por el incumplimiento de la ley por parte de las autoridades ambientales.

- Contaminación hídrica. Las autoridades ambientales no están evaluando los parámetros que afectan la calidad del agua conforme con las metas de reducción y los objetivos de calidad establecidos, razón por la cual no se está ajustando el factor regional incluido en la tasa.

³⁰³ Ley 373 del 6 de junio de 1997, por la que se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Diario Oficial No. 43058 de 11 de junio de 1997.

- En cuanto a la normatividad existente, se observan deficiencias tales como la falta de claridad en términos y plazos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas, generando con ello retrasos en las acciones de protección y conservación de los recursos naturales.

De toda la problemática planteada la Contraloría General de la República deduce que los planes, programas y proyectos formulados e implementados por los organismos responsables de la gestión integral del agua, no han sido eficientes ni eficaces, debido a fallas en la gobernabilidad y a la falta de control por parte de las autoridades ambientales, por cuanto no se observa un mejoramiento en la cantidad y calidad del agua en Colombia.

Asimismo señala que la normatividad ambiental que regula la gestión del agua, no se ha venido aplicando y desarrollando de manera oportuna y efectiva, lo que ha permitido que los procedimientos y trámites no surtan los efectos para los cuales fueron constituidos.

Igualmente, los recursos económicos para la gestión del agua son escasos y mal administrados, lo que evidencia la falta de compromiso por parte de las entidades territoriales en proyectos de impacto sobre ordenación de cuencas. Lo que lleva a que, a pesar de que el volumen de agua (superficial y subterránea) de que dispone el país todavía es alto en comparación con otros países, su disponibilidad se ve limitada por su contaminación, con lo que la mayor oferta natural no corresponde con la demanda.

Con todo, se hallan deficiencias en todos los factores y sectores que gestionan el agua en Colombia; por parte de las autoridades ambientales existe una defectuosa gestión en lo que tiene que ver con el establecimiento de lineamientos y parámetros específicos, así como del control a su aplicación e implementación.

En los usuarios o “contaminantes” se ve la excesiva despreocupación y la intención casi visible de no contribuir con los daños causados a los recursos hídricos a través de la compensación de los mismos.

En la comunidad afectada, la falta de sentido de pertenencia con su patrimonio hídrico, hace que no tome en sus manos la gestión del mismo, denunciando las irregularidades que observa y haciendo parte en la solución de las mismas.

Por último, los órganos de control fiscal que aparte de estudiar la problemática no establecen sanciones considerables a los infractores, haciendo que la impunidad al respecto sea notoria.

Por lo anterior, en el informe sobre los recursos hídricos ampliamente referenciado, la Contraloría General de la República plantea con respecto a la gestión del agua, las siguientes recomendaciones generales:

- Formular una política pública del agua y revisar los instrumentos regulatorios, de planificación y económicos para orientar de manera ordenada y sistemática la gestión de este recurso vital, optimizando los esfuerzos de todos los actores involucrados para garantizar su disponibilidad en calidad y cantidad. Asimismo, la formación de una conciencia de uso racional, adoptando tecnologías y creando hábitos de consumo que permitan eliminar el desperdicio y disminuir la contaminación del agua.
- Hacer una revisión general de la normatividad para la gestión del recurso hídrico que permita superar los vacíos y las diferencias de interpretación.
- Planificar y manejar el sistema hídrico en forma óptima y eficiente atendiendo la gestión integral en todo el ciclo del agua.

- Fortalecer los procesos de articulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas con los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo departamental y municipal.
- Determinar la línea base del recurso hídrico del país, que incorpore también el inventario de las personas naturales y jurídicas que usan y aprovechan el recurso hídrico en las cuencas priorizadas.
- Fortalecer los mecanismos institucionales de cooperación financiera y técnica entre municipios, departamentos y autoridades ambientales para incrementar la adquisición de áreas estratégicas para la conservación del recurso hídrico y el mantenimiento y la protección de las existentes.
- Cumplir con el reporte oportuno de la información al Ministerio de Ambiente, sobre el recaudo y el estado de calidad del recurso, de tal forma que permita evaluar la eficiencia de los instrumentos y hacer los correctivos necesarios.

Por su parte, en el informe de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República al IDEAM³⁰⁴, se señala que se debe fortalecer a esta entidad para lograr el cumplimiento de sus funciones, incluyendo el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas y la generación de información y conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos. En ese sentido, se mejorarán los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua.

La autora Gloria Amparo Rodríguez, enuncia en su texto *Protección jurídica del agua en Colombia*, la problemática del recurso extraída del Estudio Nacional del

³⁰⁴ Contraloría General de la República. “Informes de auditoría realizados por la Contraloría Delegada para el Sector de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República”. Disponible en Internet en: www.contraloriagen.gov.co. Última consulta el 8 de febrero de 2013.

Agua realizado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010, resumidos en el impacto de la presión ejercida por el uso del mercurio en la minería de oro y plata, del sector agrícola, debido a la utilización de fertilizantes y plaguicidas a nivel nacional, la presión ejercida por los cultivos ilícitos, debido a la utilización de sustancias peligrosas en el cultivo, procesamiento y transformación de coca.

Asimismo, basándose en el estudio “Clasificación Municipal de la provisión de agua en Colombia”, realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2008, se llama la atención de la presencia de E-coli en las muestras de calidad del agua en los municipios, que según la Defensoría es el más perjudicial para la salud.

Ante estas situaciones, que entre otras afectan la disposición y calidad del recurso hídrico, el texto trae a colación los instrumentos establecidos por Transparencia Internacional y la ONU en aras de solucionar la problemática:

Promoción de la evaluación y el monitoreo: busca entender los tipos, la escala de la corrupción y el nivel de transparencia en la gestión del gobierno local, al tiempo que crea una línea base para medir el progreso y la mejoría en los niveles de transparencia.

La promoción del acceso a la información: refiere a medidas para mejorar el acceso a la información de las partes interesadas para que puedan participar en la toma de decisiones más efectivamente.

La promoción de la ética y la integridad: Instrumentos de monitoreo para asegurar que los profesionales cumplan con sus compromisos y que sean sancionados en caso de traicionar la confianza del público.

La promoción de las reformas institucionales: incluye tanto la modificación contra la simplificación de los procedimientos administrativos y las innovaciones estructurales para fomentar la participación y la rendición de cuentas.³⁰⁵

Si bien los problemas relacionados con el agua no son pocos, tampoco lo son las soluciones dadas al mismo. Estas, como se anotó, deberían ser aplicadas, dependiendo de la voluntad política de las autoridades, y de la concurrencia de los intervinientes en la gestión y manejo del recurso.

Es por ello que se deben implementar mecanismos que coadyuven al establecimiento de soluciones y sanciones a quienes no decidan colaborar con la adecuada gestión de los recursos hidrográficos.

La Contraloría General de la República también podría contribuir al mejoramiento de la gestión hídrica en el país, no solo a través de los informes estudiados, que presentan de manera completa y coherente la problemática existente, así como sus soluciones, sino también a través de una vigilancia exhaustiva al progreso y desarrollo ambiental en este sentido, a las autoridades encargadas de su gestión, y a los actores que más afectan la calidad del agua.

Esta vigilancia debe ir complementada de mecanismos coercitivos que permitan la imposición en tiempo real de sanciones tanto a las autoridades como a los sujetos contaminantes, con el fin de que paulatinamente las labores fiscales en este sentido sean más de prevención que de corrección.

³⁰⁵ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. *Protección jurídica del agua en Colombia*. Grupo Editorial Ibáñez. Universidad del Rosario. Bogotá. 2011. Pp. 25-34

3.4. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MANEJO DE LAS AGUAS.

En el texto ampliamente citado, la profesora Gloria Amparo Rodríguez nos explica que la participación constituye un proceso mediante el cual es posible lograr la gestión integral del agua, toda vez que la intervención social en el manejo y uso eficiente del recurso hídrico es fundamental, dados los múltiples intereses que se presentan en torno a éste recurso, por lo que es necesaria la activa incidencia ciudadana.

Explica que la participación puede darse tanto en el ámbito particular como en el colectivo que puede concebirse como un proceso social cuyo fin es incluir en la toma de decisiones a los particulares. Por lo cual, en la tarea de establecer mecanismos para asegurar el disfrute de todas las personas al derecho al agua, se han consagrado en Colombia diferentes mecanismos como la Acción de Tutela, las Acciones Populares, la Audiencia Pública Ambiental, las Audiencias Públicas consultivas para el agua, la Intervención en los procesos administrativos ambientales, el Derecho de Petición, las Veedurías Ciudadanas en asuntos ambientales, el Referendo constitucional aprobatorio por el derecho al agua, entre otros.³⁰⁶

A través de todo este estudio se ha resaltado la importancia de la participación ciudadana en la protección de los recursos naturales y en la inmediatez para que el control fiscal pueda participar activamente en la gestión ambiental y contribuir a su optimización.

³⁰⁶ RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. Op.cit. Pp. 66-97

En el tema del agua también es clara la importancia de este medio en la gestión hídrica y en la consecuente preservación de las cuencas hidrográficas y oceánicas de nuestro país. Por lo cual es necesaria la divulgación de los medios de participación antes descritos a los diferentes sectores de la vida pública nacional, así como a las comunidades afectadas, de tal manera que estas últimas no sean excluidas de las decisiones ambientales, y coadyuven al control fiscal a través de sus denuncias y demás medios de intervención ante la Contraloría General de la República.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Los problemas con respecto al agua no escasean aunque tampoco las soluciones a los mismos. Para que estas sean efectivas y para que la protección del recurso hídrico en nuestro país sea una realidad, en su ejecución deben concurrir todas las autoridades ambientales, los agentes contaminantes, la comunidad y los organismos de control fiscal.

El tema del agua, exige un tratamiento especial y diferenciado que imponga medios coercitivos tendientes a que se detenga el abuso de los recursos hídricos, ya que en lugar de ser un patrimonio de todos se está convirtiendo en un patrimonio de nadie. Por lo que es urgente la implantación de medidas para que en las entidades contaminantes sea riguroso el cuidado y protección de los recursos hídricos.

Los estudios sobre el agua realizados por la Contraloría General de la República y otros entes de control y supervisión, además de las acotaciones realizadas por la doctrina, ponen de presente la realidad del recurso, lo que ayuda a la identificación de los problemas actuales, a la concientización de las autoridades,

entes contaminantes y comunidad en general, y a la consecuente proposición de soluciones que puedan llevar a la preservación de este preciado recurso.

De manera general y teniendo en cuenta la evaluación práctica del control fiscal ambiental, con relación con el problema planteado en la presente tesis de investigación y a las proposiciones referidas, vale la pena poner de presente las siguientes observaciones finales a través de una tabla de síntesis:

TABLA SINTESIS		
PREVENCION VS CORRECCIÓN		A través de las funciones de advertencia anteriormente estudiadas y como se ha reiterado, es necesario que estas sean fortalecidas tanto en su ejercicio por parte de los entes de control como en su cumplimiento por parte de las entidades auditadas. Del estudio, se evidencian avances importantes por parte de la Contraloría General de la República, sin embargo falta gestión por parte de los sujetos de control para prevenir el daño ambiental, acatando estrictamente las advertencias de las entidades fiscalizadoras.
GESTION AMBIENTALES	AUTORIDADES	- La Contraloría General de la República y las contralorías

	territoriales deben fortalecer los medios coercitivos para que las irregularidades planteadas en los informes de auditoría, sean corregidas de manera inmediata a través de los planes de mejoramiento. - Deben establecerse mecanismos para que los planes de mejoramiento sean realmente conducentes a la solución de las irregularidades planteadas en los informes, asimismo que ellos sean cumplidos a cabalidad por parte de las entidades, haciendo que sí año a año esto no ocurre se establezcan sanciones contundentes que lleven a que estas situaciones no se repitan. - Las entidades también deben seguir las instrucciones dadas en las funciones de advertencia para la prevención del daño ambiental.
REGULACIÓN	- Urge la implementación de regulación integral y específica, tanto en el tema del control fiscal como en el manejo del resarcimiento al Estado por daños ambientales.

	- En caso del no cumplimiento de los planes de mejoramiento, los procesos de responsabilidad fiscal deben establecer medidas concretas en materia ambiental, para que el resarcimiento al Estado por los daños ambientales sea una realidad, y los agentes contaminantes no vean impunes sus conductas. Para ello se debe establecer un procedimiento específico en materia ambiental diferente al establecido para otros sectores, que imponga métodos de resarcimiento distintos a los planteados para otro tipo de daños al patrimonio, teniendo en cuenta que es un tema de especial protección que exige un régimen diferencial.
VALORACIÓN AMBIENTALES COSTOS	- Se debe implementar la valoración de los costos ambientales como un medio de medición válido, tanto en los procesos de auditoría como en los de responsabilidad fiscal, con el objeto de que una vez establecido cuantitativamente el daño se proceda a su resarcimiento sin procedimientos

	dilatorios que pueden llevar a que este nunca se dé.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Es importante la divulgación de los medios de participación ciudadana, y el establecimiento de la obligatoriedad de los mismos, de tal manera que las autoridades ambientales y los sujetos contaminantes no omitan de sus decisiones y actividades a las comunidades afectadas. De igual modo, los entes de control fiscal deben prestar especial atención, para que en todos los procesos se incluya a las comunidades circundantes, y para que de los mismos ciudadanos surjan observaciones, quejas o denuncias que sean fácilmente conocidas por los organismos fiscalizadores.

CONCLUSIONES GENERALES

El control fiscal se encuentra establecido constitucional y legalmente con el fin de proteger y velar por la debida destinación e inversión de los recursos públicos. Para ello se ha dotado a la Contraloría General de la República y demás entes de control fiscal de mecanismos y herramientas que deberían permitir una rápida acción de vigilancia, que garantice la prevención y la corrección a tiempo de los daños al patrimonio público.

Pero, en la realidad, esto no sucede. Vivimos en un país donde no se salvaguardan los recursos públicos, en donde la constante vulneración de los intereses estatales ha tenido consecuencias letales para nuestro desarrollo económico: extrema pobreza, desigualdad, desempleo y atraso en infraestructura.

El marco constitucional y normativo que rige el control fiscal ambiental, no ha establecido lineamientos claros de acción que lleven a un ejercicio eficaz de vigilancia y que de manera concreta deriven en la protección de los recursos naturales.

Si bien el control fiscal ambiental cuenta con mecanismos constitucionales; legal y reglamentariamente estos no han sido claramente instaurados, de tal manera que los institutos y herramientas creadas para ejercer la labor fiscal de vigilancia a la gestión de los recursos naturales no cuentan con la determinación para que sean aplicados con total efectividad. Por lo cual sería importante que se regulara el control fiscal en un estatuto único, que íntegra e integralmente se encargue de sintetizar y sistematizar todas las disposiciones en esta materia, con el fin de organizar y metodizar el ejercicio de la vigilancia de los recursos públicos.

Con todo, de acuerdo a las conclusiones establecidas en cada capítulo se puede determinar a través de la presente investigación lo siguiente, de acuerdo a su relevancia para cada una de las autoridades:

- Gobierno; Congreso; Contraloría General de la República y demás autoridades ambientales con capacidad regulatoria. Si bien constitucionalmente se ha pretendido que el control fiscal sea un medio eficaz contra la corrupción, legalmente no se han dado los suficientes medios para que esto pase. La regulación en materia de control fiscal es desordenada y carece de finalidades concretas que lleven a que la pelea contra el desperdicio de los recursos públicos sea más eficaz.

Recientemente, con la expedición del Estatuto Anticorrupción-Ley 1474 de 2011, se intentó dotar a las entidades de control de medios más expeditos para el desarrollo de su labor, pero la aplicación de esta ley ha resultado ambigua y confusa. No se establecieron mecanismos claros de transición de un sistema a otro, con lo que no se han visto a corto plazo las soluciones.

- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales – Congreso de la República – Altas Cortes. La Constitución de 1991 estableció a la Contraloría General de la República como un órgano autónomo e independiente del poder público, con el fin precisamente de que los entes vigilados no intervengan con su labor misional. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter meramente político para la elección de sus directivos, esta independencia tiende a verse afectada y las decisiones a ser menos imparciales.

Es por ello, que sería beneficioso la implementación de un sistema de meritocracia para la elección de cada uno de los funcionarios que trabajen en los entes de control.

- Contraloría General de la República – Sujetos de Control Tomando en cuenta los problemas que se venían presentando con el control previo y perceptivo realizado por los organismos de control, la Carta Política decidió cambiar este sistema al posterior y selectivo. Sin embargo, los resultados no han sido del todo alentadores, en la medida en que ese control posterior en ocasiones

establece limitantes al control fiscal, debiendo esperar a que se produzca el daño para proceder a intervenir –sin perjuicio, claro, de las funciones de advertencia.

- SINA – Sujetos de control obligados a llevar y diligenciar sistemas informáticos. Durante todo el desarrollo del estudio se demostró que los sistemas de información ambientales no están generando los resultados esperados debido a las ineficientes plataformas tecnológicas, a la falta de gestión de las entidades obligadas a diligenciarlos y a la falta de control por parte de quienes deben vigilarlos.

- Contraloría General de la República – Contralorías Territoriales. Congreso. El principio de valoración de los costos ambientales no se ha venido aplicando como método de medición por parte de los organismos de control fiscal, lo que trae como consecuencia que no pueda ser exigible tampoco a los sujetos vigilados, y que la estimación de los daños ambientales causados por los mismos sea establecida con base en criterios generales de detrimento patrimonial, y no particulares de estimación del daño ambiental.

- Contraloría General de la República – Contralorías Territoriales. Sujetos de Control. Congreso de la Republica. La ausencia de la valoración de los costos ambientales, tanto en la gestión de los sujetos de control como en la vigilancia de las entidades fiscalizadoras, ha hecho que no haya una medición certera de los daños ambientales y con ello que el resarcimiento sea irreal.

Siendo la recuperación de los dineros públicos malversados una función misional de la Contraloría General de la República y demás organismos de control, sin la valoración de los costos ambientales no es posible determinar certeramente el valor de los daños causados al patrimonio ambiental y, mucho menos, llegar a su resarcimiento a través de un proceso auditor o de un proceso de responsabilidad fiscal.

Todos estos problemas han hecho que a lo largo de la historia y hasta la actualidad el impacto del control fiscal ambiental sobre la protección y conservación de los recursos naturales no sea significativo. Colombia es un país en el que, aunque es evidente la intención de protección del patrimonio ambiental a través de sus normas e instituciones, presenta numerosas falencias, tanto es así que los informes estudiados demuestran la desprotección de los recursos naturales, y la escasa participación de los mismos en las prioridades de las autoridades nacionales tanto ambientales como territoriales.

Lo mencionado ha contribuido a que los postulados constitucionales planteados en materia ambiental no sean cumplidos y con ello que la prioridad de protección de los recursos naturales no sea una realidad y se siga vulnerando el patrimonio ambiental que es de todos y nos afecta a todos.

En la presente investigación se planteó la pregunta jurídica de si los organismos de control fiscal, como autoridades públicas están cumpliendo con su función constitucional de proteger los intereses estatales a través de la contribución a la preservación ambiental. Después de las conclusiones establecidas en cada capítulo y de las anteriormente planteadas, se puede establecer que las contralorías no han podido cumplir rigurosamente los postulados constitucionales para los cuales fueron establecidas en materia ambiental, esto debido no solo a sus propias falencias, sino a la indiferencia de parte de los sujetos vigilados en el acatamiento de las advertencias, órdenes, sugerencias y recomendaciones dadas por los organismos de control fiscal.

También debido a la falta de un estatuto jurídico que regule íntegramente todo lo pertinente al control y responsabilidad fiscal, que concrete los mecanismos y herramientas constitucionalmente atribuidos, y que otorgue más instrumentos coercitivos para que los informes sectoriales, los de auditoría, las funciones de advertencia y demás, sean de obligatorio cumplimiento y seguimiento por parte

de todos los actores de la vida pública que afecten o puedan llegar a afectar el ambiente. Esta falencia podría ser subsanada por el Congreso de la República y por los mismos órganos de control fiscal, a través de la expedición de un estatuto único de control fiscal que regule cada una de las incidencias del mismo tanto en la fase de auditoría como de proceso de responsabilidad fiscal.

Con lo anterior, y a pesar de los ingentes esfuerzos de los entes de control, la contribución del control fiscal ambiental a la preservación de los recursos naturales no es lo suficientemente perceptible, las entidades no establecen planes de mejoramiento conducentes a corregir las falencias encontradas por los órganos de control, y la escasa divulgación de los demás informes, hace que el trabajo realizado por las contralorías no tenga el impacto deseado sobre la naturaleza.

De esta manera se plantean a continuación algunas sugerencias para que los mecanismos constitucionalmente establecidos, y las acciones de los entes de control contribuyan indefectiblemente a la preservación de los recursos naturales, a través de una gestión coordinada con los sujetos vigilados.

SUGERENCIAS PROPUESTAS

Teniendo en cuenta la creciente preocupación por la protección de los recursos naturales de la cual no se escapa nuestro país, es importante tener en cuenta las siguientes sugerencias que podrían llevar a que los problemas en materia ambiental se aminoren y con ello que la conservación y el crecimiento de los recursos naturales sea una realidad en nuestro país,

- **Regulación.** Es necesario que se establezca un código o estatuto de control fiscal que regule integralmente todos los temas que este incluye, y dote de

mecanismos claros y fácilmente aplicables a los entes de control para el desarrollo de sus labores, tanto de auditoría como de responsabilidad fiscal.

- **Sistema de elección de los directivos de los entes de control.** La forma para que la Contraloría General de la República ejerza sus labores de manera imparcial e independiente, es a través del nombramiento por mérito de cada una de las personas que la conforman, ya que no tiene sentido que los funcionarios deban ser elegidos por meritocracia, y las personas encargadas de su dirección y manejo no.

- **Control posterior y selectivo.** Teniendo en cuenta que la transformación de un control previo a un control posterior y selectivo no ha optimizado del todo las labores de control fiscal, y que la solución no está en volver al sistema anterior que adolecía de muchas falencias, la salida se presentaría dotando a los entes de control de herramientas más contundentes para vigilar el daño y prevenirlo, redefiniendo el concepto de daño y adecuándolo para que su actualidad y certeza no haga mella en la supervisión que realizan los entes fiscalizadores.

- **Funciones de advertencia.** En el control fiscal son vitales los controles o funciones de advertencia que, si bien han venido siendo aplicados como medios preventivos de generación del daño, deben ser fortalecidos para que las entidades vigiladas no tengan otra opción que cumplirlos y así se detenga la producción del daño fiscal.

En la regulación de este tema también se deberían incluir mecanismos de coerción por parte de los entes de control fiscal, más efectivos que los ya instituidos, para que en tiempo real se detengan los daños al patrimonio público, sin que se tenga que desarrollar una nueva auditoría.

Asimismo, con el fin de que el control fiscal sea más efectivo y expedito es necesaria la concurrencia de todos los sectores de la sociedad en la protección

y preservación de los recursos naturales, de manera que cada uno de ellos desde su campo: ejecución, control, supervisión y vigilancia pueda aportar para la debida preservación y conservación de los recursos naturales.

- **Sistemas de información.** Este es un punto importante que requiere de una solución inmediata, que sería la asignación de mayores recursos presupuestales para la implementación de plataformas tecnológicas adecuadas; la contratación de expertos que las diseñen, actualicen y manejen; la capacitación de las personas que deben nutrirlas con los insumos actualizados; y la aplicación de sanciones severas a todos y cada uno de los encargados, por los incumplimientos en el suministro y la actualización de los datos.

- **Fortalecimiento del control fiscal a través de las auditorías.** A pesar de los rezagos existentes y de las deficiencias ampliamente anotadas, del análisis de los informes de auditoría mencionados y realizados en las vigencias anteriores podemos deducir que no todo es malo, se puede visualizar la contribución de los órganos de control fiscal en los problemas ambientales, porque, a través de las visitas de campo realizadas por funcionarios expertos, se evidencia la desprotección de ciertos recursos naturales en lo que tiene que ver con el objeto misional de cada entidad vigilada.

Por esto se deben ampliar las visitas de campo con funcionarios expertos que evalúen el verdadero estado de los recursos; se deben implementar medidas coercitivas más contundentes para el cumplimiento de lo planteado en los informes de auditoría y en las funciones de advertencia; se debe hacer un seguimiento estricto al cumplimiento de los planes de mejoramiento y a las advertencias y establecer sanciones por su incumplimiento; y, por último, se debe fortalecer la metodología de la valoración de los costos ambientales para cuantificar en exacta medida los daños al patrimonio ambiental del Estado.

- **Valoración de costos ambientales.** Es necesaria su regulación para que se haga una implementación obligatoria de este medio en las auditorías y en los procesos de responsabilidad fiscal, y de esta manera las entidades vigiladas tengan que realizarla antes de intervenir en el patrimonio ambiental, para que las labores de corrección se conviertan en preventivas.

- **Los informes sobre el estado de los recursos naturales.** Es importante que se realice una mayor divulgación de los mismos, haciendo que cada una de las entidades afectadas lo conozca y tenga la obligación de adoptar las soluciones en ellos propuestas, de tal forma que estas no se queden en el papel, sino que tengan una aplicación concreta que lleve a que año a año se subsanen las deficiencias planteadas en el informe anterior.

- **Participación ciudadana.** La participación ciudadana a través de sus múltiples elementos y mecanismos se constituye como un medio de solución de los problemas ambientales, ya que son los mismos afectados por ellos quienes intervienen en las decisiones, y en esa medida se da una protección real y oportuna.

Lo mismo ocurre en el control fiscal ambiental, en el que se debe fortalecer la participación ciudadana, a través de la dependencia pertinente, para que la comunidad, a través de sus denuncias y otros medios de intervención, pueda dar a conocer la problemática ambiental que los afecta y hacer seguimiento a lo realizado por los órganos de control al respecto.

En este orden de ideas, el control fiscal implementado y fortalecido sí podría llegar a optimizar la calidad de los recursos ambientales en nuestro país, pero es necesario que se fortalezcan los medios de participación ciudadana para que, a través de ellos, se puedan conocer directamente de la ciudadanía los problemas ambientales que los aquejan.

Por tanto, con el fortalecimiento de las herramientas ya establecidas y con la participación de la ciudadanía desde la denuncia hasta el fallo con responsabilidad fiscal, es posible que el control realizado por la Contraloría General de la República lleve a resultados certeros en materia de protección ambiental; y así en el país haya finalmente una política y una conciencia de prevalencia de los recursos naturales, y de esta forma sea aplicado por cada uno de los miembros de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ALONSO GARCÍA ENRIQUE. El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. Fundación Universitaria Empresa. Civitas. Volumen II. El Contenido Sustantivo de la Legislación Comunitaria del Medio Ambiente. 1993.

ALONSO GARCIA, María Consuelo. CORDERO LOBATO, Encarnación. DELGADO PIQUERAS, Francisco. GARRIDO CUENCA, Nuria. ORTEGA NARVAEZ, Luis (Director). Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Segunda Edición. Ed. Lex Nova. Valladolid, España. 2005.

AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal aspectos sustanciales y procesales. Ed. Universidad Externado de Colombia. Año 2002.

AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Fundamentos Constitucionales del Control Fiscal. Umbral Ediciones. Primera Edición. Bogotá. 1996.

AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Marco constitucional para la protección del medio ambiente en Colombia en: Control Fiscal Ambiental. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006

AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Retos sociales del Sistema Nacional Ambiental en: Sistema Nacional Ambiental SINA 15 años. Evaluación y perspectivas. Universidad Externado de Colombia. 2008

BARRERA OSORIO, Ángela María. El principio del rigor subsidiario en el derecho ambiental colombiano: la protección del medio ambiente desde el ámbito nacional, regional o local, o al revés? En: Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Editores Académicos. Ed. Universidad del Rosario. 2006.

BOGOTÁ MUÑOZ, Mauricio. Control Fiscal Herramienta de Gestión. Editorial Carrera 7. Primera Edición. Bogotá.

BOYLE, Alan. "Reparation for environmental Damage in International Law: sine preliminary problems". Ed. Bowman, Michael & Boyle, Alan. Oxford University Press. 2002

BRICEÑO CHAVEZ, Andrés Mauricio. Hacia la efectividad de la protección del ambiente o la invocación de la responsabilidad de la administración pública. En, Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Tomo IX. Universidad Externado de Colombia. 2009

CLAROS POLANCO, José Ovidio. Control Fiscal y Medio Ambiente. Ecoe Ediciones. 2001.

CLAROS POLANCO, José Ovidio. SIERRA PUENTES, José Antonio. SOLANO RUIZ, Jorge Alberto. Propuesta para el desarrollo del Control Fiscal en materia ambiental en el marco del Derecho Ambiental. Tesis de Especialización en Derecho Ambiental. Universidad del Rosario. 1999

CLAROS POLANCO, José Ovidio. Control fiscal: un instrumento para el desarrollo. Ecoe Ediciones. Primera Edición. 1999.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2001-2002.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2002 – 2003.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2003-2004.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2004 – 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005 – 2006.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2006 – 2007.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2007 – 2008.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2008 – 2009.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009 – 2010.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010 – 2011.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011 – 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe Especial Seguimiento Resguardos Indígenas y Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Especial seguimiento en tiempo real a los recursos destinados a la Emergencia ocasionada por la Ola Invernal 2010-2011.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría en Cooperación entre la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales a la Gestión Integral del Recurso Hídrico en Colombia. 2008

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría al Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS, financiado con el crédito otorgado por el Banco Mundial BIRF 7335-CO y ejecutado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe De Auditoría Al Instituto De Hidrología, Meteorología Y Estudios Ambientales -IDEAM-. 2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría a la Corporación para el Desarrollo Sostenible en La Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA. 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de Auditoría Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Función de Advertencia Cerro matoso. 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Función de Advertencia Aguas Residuales Mitú – Vaupés. 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Función de Advertencia Degradación de Ecosistemas de Páramos. 2012.

COPETE LIZARRALDE, ÁLVARO. Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis. Bogotá, 1960.

CUTANDA LOZANO, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial Dykinson. Séptima Edición. Madrid. 2006

DEJEANT-PONS, Maggelonne. Los Derechos del Hombre al Medio Ambiente en el ámbito Internacional Mundial y Europeo en: Las Acciones Judiciales para la Defensa del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia. 2001

DOMINGUEZ GIRALDO, Gerardo. HIGUITA RIVERA, Lina María. El Nuevo Control Fiscal. Biblioteca Jurídica Dike. 2001.

ESCUDERO ARANDA, Gustavo Adolfo. De la Teoría a la Práctica en la Vigilancia de la Gestión Fiscal a la Valoración de los Costos Ambientales. Revista Sindéresis 8 – Diciembre. Auditoría General de la República. Bogotá. 2005.

FAJARDO MORALES, Carmen Ruth. “Función Ecológica de la Propiedad”. En Nuevo régimen jurídico del medio ambiente. Ediciones Rosaristas. Bogotá 1994.

GÓMEZ BUITRAGO, Jairo. Gerencia Pública y Control Fiscal. Primera Edición. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá. 2007

GÓMEZ LEE, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2006.

GÓMEZ SIERRA, Francisco. Control Fiscal y Proceso de Responsabilidad Fiscal. Ed. Leyer. Segunda Edición. Bogotá. 2002

GONZALEZ ARANA, Oscar. BOTERO, Ricardo. 15 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA DE COLOMBIA. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2006

GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique. “Derecho Ambiental Colombiano” Parte General. Tomo I. Ed. Universidad Externado. 2006.

HERNÁNDEZ GAMARRA, Antonio. Estos Primeros Ochenta Años de la Contraloría, en Revista Economía Colombiana. Edición 298. Septiembre – Octubre de 2003.

LONDOÑO TORO, Beatriz. “La responsabilidad ambiental, nuevo paradigma del derecho para el siglo XXI”, Estudios socio-jurídicos. No. 1. Bogotá. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguín Holguín y Universidad del Rosario. Enero de 1999.

LONDOÑO TORO, Beatriz; RODRIGUEZ, Gloria Amparo; HERRERA CARRASCAL GIOVANNY J. Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia”. Ed. Universidad del Rosario. 2006.

LÓPEZ, Santiago. La Contraloría y la Gestión Ambiental en Santafé de Bogotá, En, Cifras y Letras, Revista Contraloría Distrital, No. 42.

LORA, Ana María. MUÑOZ, Lina Marcela. RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia. Ed. Iniciativa de Acceso Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá 2009.

MATUTE MEJÍA, Genaro. Descentralización y Control en Revista Sindéresis No. 13. Octubre. Auditoría General de la República. Bogotá. Octubre 2010.

MAZO GIRALDO Hernán Alonso. Apuntes para una Teoría del Control Fiscal en Colombia. Ed. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia. 1997.

MISAS ARANGO, Gabriel, GONZÁLEZ SALAS, Edgar, PEREZ NAVARRETE, Francisco, ARANGO PARDO, Javier, CHAUX CAMPOS, Harold. Control Fiscal, Modernización y Lucha Contra la Corrupción, Experiencias en América Latina. Ed. Contraloría General de la República, Convenio Andrés Bello. 2006.

MONROY ROSAS, Juan Carlos. La valoración de los costos ambientales: un instrumento tan fundamental como inexplorado. En Perspectivas del Derecho Ambiental en Colombia. Editores Académicos. Ed. Universidad del Rosario. 2006.

MONROY ROSAS, Juan Carlos. El Costo de la Indiferencia Ambiental. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2011

NARANJO GALVES, Rodrigo. Eficacia del Control Fiscal en Colombia, Derecho Comparado, Historia, Macroorganizaciones e Instituciones. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007.

OSORIO SIERRA, Álvaro. BRICEÑO CHAVEZ, Andrés Mauricio. Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2009.

PEÑA ÁNGULO, Luis Francisco. “El control fiscal ambiental: preceptos básicos” en Control fiscal ambiental. T. I. Universidad Externado de Colombia. 2006.

RAMIREZ CARDONA, Hacienda Pública, citado por CABALLERO SIERRA Y ANZOLA GIL. TEORÍA CONSTITUCIONAL. Extraído de AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal, Aspectos Sustanciales y Procesales.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho, en, El derecho administrativo en los albores del siglo XXI. Maestría en Derecho Administrativo 10 años. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2007

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel, OÑATE ARAUJO, Rocío, PEÑA GONZÁLEZ, Edilberto y DINEIGER, Peter. Control Fiscal Territorial, Construcción de un Modelo de Contraloría Tipo. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2008.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto, ARAUJO OÑATE, Mercedes, TUTA ALARCON, Guillermo Ernesto. Control Fiscal Territorial, Validación de un Modelo de Mejoramiento de la Gestión y los resultados de las Contralorías Territoriales en Colombia. Ed. Universidad del Rosario. Bogotá. 2010

RESTREPO MEDINA, Manuel. El Modelo de Contraloría Tipo para el Fortalecimiento del Control Fiscal y el Mejoramiento de la Gestión Pública. Reformar el Control Fiscal Territorial Colombiano. Informe Especial para Optimizar las Finanzas Territoriales, en Revista Sindéresis 13 – Octubre. Auditoría General de la República. Bogotá. 2010.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. Nuevas alternativas para la solución pacífica de los conflictos ambientales. Ministerio del Medio Ambiente/ICFES, Bogotá. 2001

RODRIGUEZ, Gloria Amparo; MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela. La Participación en la Gestión Ambiental, Un reto para el nuevo milenio. En *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Editores Académicos Ed. Universidad del Rosario. 2009.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. El Derecho a gozar de un medio ambiente sano ¿utopía o realidad? Controversias Constitucionales. En: Colombia ISBN: 978-958-8378-69-5. Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá. 2009

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, LOZANO ACOSTA, Carlos, GÓMEZ REY, Andrés. Protección jurídica del agua en Colombia. Grupo Editorial Ibáñez. Universidad del Rosario. Bogotá. 2011.

RODRIGUEZ, Gloria Amparo. La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia en Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2012.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo, GÓMEZ REY, Andrés. MONROY ROSAS, Juan Carlos. Las Licencias Ambientales en Colombia. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2012.

ROJAS QUIÑONEZ, Claudia María. Evolución de las características y de los principios del Derecho Ambiental y su Aplicación en Colombia. Universidad Externado de Colombia. 2004.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. NARANJO GALVES, Rodrigo. ROZO ACUÑA, Eduardo y RINCÓN CARDENAS, Erick. Responsabilidad Fiscal y Control del Gasto Público. Centro Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. Bogotá. 2004.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel, MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando, CRUZ DE QUIÑONES, Lucy, AVELLANEDA CUSARIA, Mario, RUIZ SOTO, Juan Pablo, FAJARDO MORALES, Carmen Ruth y CARDOZA UMAÑA, Julio. Nuevo régimen jurídico del medio ambiente. Controles Administrativos y Valoración de Costos Ambientales. Ediciones Rosaristas. 1994

SARMIENTO PALACIO, Germán. Las Acciones Populares y el Control Fiscal, en, Revista Economía Colombiana No. 235. Contraloría General de la República.

SANDS, Philippe. Documents in International Environmental Law. Cambridge University Press, 2004. Edited with Paolo Galizzi. 2004

SIERRA OSORIO, Álvaro. La función administrativa de protección del medio ambiente en: LECTURAS SOBRE DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE. TOMO IX. UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. 2009

SILVESTRE, Francisco. Descripción del Reino de Santafé de Bogotá. Fundación Editorial Epígrafe. 2006.

TURBAY QUINTERO, Julio Cesar. AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Sistema Nacional Ambiental SINA. 15 AÑOS. Evaluación y Perspectivas. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2008.

URIBE VARGAS, Diego. CARDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto. Derecho Internacional Ambiental. Ed. Universidad Jorge Tadeo Lozano. 2010.

VELEZ VELEZ, Martha Cecilia. Estado actual del control fiscal ambiental en Colombia en: Control Fiscal Ambiental. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006

VILLATE SUPELANO, Álvaro. Marco legal del control fiscal ambiental en Colombia en: Control Fiscal Ambiental. Tomo I. Universidad Externado de Colombia. 2006.

VILLATE SUPELANO, Álvaro. VELEZ VELEZ, Martha Cecilia. PEÑA ANGULO, Luis Francisco. AMAYA NAVAS, Oscar Darío. Control Fiscal Ambiental. Tomo I. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2006.

YOUNES MORENO, Diego. Régimen del Control Fiscal y del Control Interno. Ed. Legis. Cuarta Edición. Colombia. 2000.

YOUNES MORENO, Diego. Derecho del Control Fiscal. Sexta Edición. ESAP. Bogotá. 2010.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de junio de 1992. Sección Cuarta. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-046 del 10 de febrero de 1994. MP. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

Corte Constitucional. Sentencia C-058 del 17 de febrero de 1994. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional, sentencia C-167 de 20 de abril de 1995. M.P. FABIO MORON DIAZ.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-374 del 24 de agosto de 1995. M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Corte Constitucional. Sentencia No. SU-620 del 13 de noviembre de 1996. M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-534 de 1996. M. P. FABIO MORÓN DIAZ.

Corte Constitucional. Sentencia C-126 del primero (1) de abril de 1998. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-113 del 24 de febrero de 1999. M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 2 de junio de 1999. MP. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-1550 del 21 de noviembre del 2000. Magistrado Ponente. FABIO MORON DIAZ.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-840 del 09 de agosto de 2001. Magistrado Ponente: JAIME ARAUJO RENTERIA.

Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002. M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Corte Constitucional. Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002. M.P. ALFREDO BELTRAN SIERRA.

Corte Constitucional. Sentencia C-619 del 8 de agosto de 2002. M.P. JAIME CORDOBA TRIVIÑO y RODRIGO ESCOBAR GIL.

Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-894 de 2003. M. P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-1176 del 24 de noviembre de 2004. Magistrada Ponente: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ.

Corte Constitucional. Sentencia No C-529 del 12 de julio de 2006. Magistrado Ponente: JAIME CORDOBA TRIVIÑO.

Corte Constitucional. Sentencia C-340 del 9 de mayo de 2007. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Corte Constitucional. Sentencia C-443 del 08 de julio de 2009. M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Corte Constitucional. Sentencia C-595 del 27 de julio de 2010. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 06 de septiembre de 2010. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Corte Constitucional. Sentencia C -746 del 26 de septiembre de 2012. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 07 de marzo de 1991. Magistrado Ponente: MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 15 de julio de 1994.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 07 de febrero de 2008. Radicación. 25000-23-24-000-2002-00308-01. M.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 04 de abril de 1968. M.P. FERNANDO HINESTROSA.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 10 de noviembre de 1977. M.P. GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY

Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República. Concepto No. 80112-EE61371 del 03 de septiembre de 2010.

LEGISLACION

Ley del 6 de octubre de 1821, por medio de la cual se crea la Contaduría General de Hacienda.

Ley del 20 de abril de 1850, sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos, y sobre organización de la hacienda nacional.

Ley 42 del 19 de julio de 1923, sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. Diario Oficial No. 19119 y 19120 del 26 de julio de 1923.

Decreto 0541 del 25 de febrero de 1952. Por el cual se reorganiza la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. Diario Oficial 27882 del 21 de abril de 1952.

Ley 23 del 19 de diciembre de 1973. Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 34.001 del 17 de enero de 1974.

Decreto No. 2811 del 18 de diciembre de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial No. 34243, del 27 de enero de 1975.

Ley 20 del 28 de abril de 1975. Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 34313 del 12 de mayo de 1975.

Decreto 082 del 20 de enero de 1976. Por el cual se reglamentan los artículos 56 y 216 del Decreto Ley 2811 de 1974 (código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente). Diario Oficial 34489 del 13 de febrero de 1976.

Decreto 877 del 10 de mayo de 1976, por medio del cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento, al otorgamiento de permisos y concesiones, y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 34568 del 09 de junio de 1976.

Decreto 622 del 16 de marzo de 1977, por medio del cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto Ley 2811 del 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959.

Decreto 1337 del 10 de julio de 1978, que reglamenta los artículos 14 y 17 del Decreto-Ley 2811 de 1974. Diario Oficial 35064 del 28 de julio de 1978.

Decreto 1541 del 28 de julio de 1978, por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.

Decreto 1876 del 2 de agosto de 1979, por el cual se dictan normas para el aprovechamiento integral de los recursos marítimos. Diario Oficial 35339 del 31 de agosto de 1979.

Decreto 2787 del 21 de octubre de 1980, con el que se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 2811 de 1974. Diario Oficial 35633 del 30 de octubre de 1980.

Ley 12 del 29 de enero de 1982, por medio de la cual se dictan normas para el establecimiento de las zonas de reserva agrícola. Diario Oficial 35937 del 03 de febrero de 1982.

Ley 79 del 30 de diciembre de 1986, por la cual se prevé a la conservación del agua y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 37746 del 31 de diciembre de 1986.

Ley 37 del 3 de abril de 1989, en la que se dan las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal.

Ley 61 del 28 de diciembre de 1990, por medio de la cual se institucionaliza el Día Nacional del Medio Ambiente. Diario Oficial 39.615 del 28 de diciembre de 1990.

Ley 42 del 26 de enero de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Diario Oficial 40732 del 27 de enero de 1993.

Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente; se reordena el sector público encargado de la gestión y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; se

organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41146 del 22 de diciembre de 1993.

Ley 106 del 30 de diciembre de 1993. Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.158, de 30 de diciembre de 1993.

Ley 136 del 2 de junio de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.

Decreto 0322 del 30 de junio de 1994. Por el cual se implementa el Sistema Ambiental del Distrito Capital y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medioambiente DAMA. Registro Distrital 853 del 30 de junio de 1994.

Ley 165 del 09 de noviembre de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Diario Oficial 41.589, de 9 de noviembre de 1994.

Ley 373 del 6 de junio de 1997, por la que se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. Diario Oficial No. 43058 de 11 de junio de 1997.

Ley 472 del 05 de agosto de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones

populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 43.357, de 6 de agosto de 1998.

Ley 489 del 29 de diciembre de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

Ley 610 del 15 de agosto de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario oficial 44133 del 18 de agosto de 2000.

Ley 678 del 03 de agosto de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001.

Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Diario oficial 44893 del 7 de agosto de 2002.

Decreto 1729 del 06 de agosto de 2002. Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44893 del 7 de agosto de 2002.

Decreto 155 del 22 de enero de 2004, que reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45439 de enero 23 de 2004.

Decreto 4317 del 21 de diciembre de 2004, por el cual se reglamenta el Fondo Nacional Ambiental, FONAM. Diario Oficial No. 5770 de diciembre 22 de 2004.

Decreto Nacional 838 del 23 de marzo de 2005. Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45862 de marzo 28 de 2005

Decreto 4688 del 21 de diciembre de 2005. Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y Ley 611 de 2000 en materia de caza comercial. Diario Oficial 46130 de diciembre 22 de 2005.

Decreto No. 4741 del 30 de diciembre de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. Diario Oficial No. 46137 de diciembre 30 de 2005.

Decreto 1575 del 09 de mayo de 2007. Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Diario Oficial 46623 de mayo 09 de 2007

Decreto 3600 del 20 de septiembre de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones

urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial 46757 de septiembre 20 de 2007.

Ley 1252 del 27 de noviembre de 2008. Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.186 de 27 de noviembre de 2008

Ley 1382 del 09 de febrero de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Diario Oficial No. 47618 de 9 de febrero de 2010.

Decreto 2372 del 1 de julio de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47757 de julio 1 de 2010.

Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 47792.

Ley 1474 de 12 de julio de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

Decreto 3570 del 21 de septiembre de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Diario Oficial No. 48.205 de 27 de septiembre de 2011.

RECURSOS DE INTERNET

<http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema.>

http://www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/guias/Colombia_Audiambiental.pdf

www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorias/Colombia_Peru/BIPeru290109.pdf

www.contraloriagen.gov.co/html/comtema/auditorias/Colombia_Venezuela/Auditoria%20Rio%20Tachira.pdf

<http://www.contraloriameta.gov.co/ws/ambiente.phtml>

http://74.125.47.132/search?q=cache:n3vGm_YhQ28J:pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/FIMA/ESTUDIOS%2520AMBIENTALES/Informes%25202006/Quince%2520años%2520de%2520la%2520Constitución%2520Ecológica%2520final.doc+control+fiscal+ambiental&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=co.

www.slideshare.net/auditoriageneral/control-fiscal-ambiental.

http://es.wikipedia.org/wiki/Real_Audiencia_de_Santo_Domingo.

http://www.suprema.gov.do/pdf/Datos_Adjuntos_ponencia_edwin_espinal.pdf.

[http://www.ehowenespanol.com/funciones-real-audiencia-info_52888/.](http://www.ehowenespanol.com/funciones-real-audiencia-info_52888/)

<http://books.google.com.co/books?id=9jtyLqt7OjYC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=tribunal+de+cuentas+de+santafe+de+bogota&source=bl&ots=Nbl3rlzOc7&sig=4vhzUFyf97WOXBaFBSD9TTI2teA&hl=es&sa=X&ei=RJcbUaHCGtDx0wHI34CADg&ved=0CEIQ6AEwAw#v=onepage&q=tribunal%20de%20cuentas%20de%20santafe%20de%20bogota&f=false>

<http://www.contraloriagen.gov.co/web/quest/que-es-la-cgr.>

<http://186.116.129.19/web/quest/participacion-ciudadana>

<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/24/07.html>

http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?uuid=43906f90-78c7-4bf7-9815-339bdbdbbf91&groupId=10136

http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?p_l_id=74635952&groupId=10136&folderId=75394649&name=DLFE-51302.pdf.

<http://186.116.129.19/web/guest/medio-ambiente-2011>.

https://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/Bvirtual/021721/PAG_1-37.pdf.

<https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=284&conID=343>.

<Library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>

www.uniambiental.edu.co

http://ingenieria.udea.edu.co/isa/normas_decretos/orden%20cronologico%20normas.pdf.

<http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>.

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01-11>

<http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/75394649/ANLA170912.pdf/3a1bf720-e8ee-4294-a34a-38595d7f6a52?version=1.0>.

<http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/176618096/Separata+Mineria+ilegal.pdf/c70443f0b-7b9c-4ed9-88f2-297f1d2db404>.

http://www.minambiente.gov.co/documentos/manual_seguimiento.pdf.

http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ambiente/politica/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf.

http://www.minambiente.gov.co/documentos/4268_161009_polit_zonas_costeras_pnaoci.pdf.

<http://186.116.129.19/web/guest/historia>

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/2/49482/P49482.xml&xsl=/rio20/tpl/p18f-st.xsl&base=/rio20/tpl/top-bottom-10.xsl>

<http://www.slideshare.net/carlosjcamacho/principios-ticos-de-la-evaluacin-de-impactos-ambientales>