

EL DAÑO FISCAL AMBIENTAL EN COLOMBIA: FUNDAMENTOS, VALORACIÓN Y RETOS DEL CONTROL FISCAL AMBIENTAL

Pablo Augusto Gutiérrez Castillo ¹

RESUMEN

El presente artículo analiza la figura del daño fiscal ambiental como una categoría emergente dentro del control fiscal colombiano. A partir del marco constitucional y legal vigente, se exponen los elementos estructurales de esta figura, las metodologías para su valoración económica y los principales desafíos que enfrenta la Contraloría General de la República para consolidar un modelo eficaz de responsabilidad fiscal ambiental. Mediante el análisis de casos emblemáticos y la revisión normativa, se propone fortalecer el enfoque preventivo y sancionatorio del control fiscal con perspectiva ecológica. Se concluye con propuestas normativas e institucionales para mejorar la protección del patrimonio público frente a la degradación ambiental.

Palabras clave: daño fiscal ambiental, responsabilidad fiscal, control fiscal, Contraloría General, medio ambiente, sostenibilidad.

ABSTRACT

This article analyzes the concept of environmental fiscal damage as an emerging category within Colombian fiscal control. Based on the current constitutional and legal framework, it presents the structural elements of this concept, the methodologies for its economic valuation, and the main challenges facing the Comptroller General of the Republic in consolidating an effective model of environmental fiscal responsibility. Through the analysis of emblematic cases and a

¹ Abogado Litigante, Post grado en Derecho Procesal Civil y en Derecho Administrativo, pablogutierrezcastillo50@gmail.com. Misión Brasil 2025. Facultad de Derecho.

regulatory review, it proposes strengthening the preventive and punitive approach to fiscal control from an ecological perspective. It concludes with regulatory and institutional proposals to improve the protection of public assets against environmental degradation.

Keywords: environmental fiscal damage, fiscal responsibility, fiscal control, Comptroller General's Office, environment, sustainability

Introducción

En el contexto del creciente deterioro ambiental global, Colombia enfrenta un desafío doble: conservar su vasta riqueza ecológica y garantizar el uso eficiente y responsable de los recursos públicos invertidos en el desarrollo. Esta tensión entre sostenibilidad y ejecución presupuestaria ha dado origen a una categoría jurídica emergente de gran relevancia: el **daño fiscal ambiental**. Este concepto se refiere al perjuicio económico que sufre el Estado como consecuencia de afectaciones al medio ambiente, generadas por proyectos públicos o por la inacción de las autoridades frente al deterioro ecológico. Se trata de una figura compleja que exige integrar conocimientos jurídicos, técnicos y económicos para establecer la conexión entre la pérdida ambiental y la afectación patrimonial.

El presente artículo tiene como objetivo: **Analizar los fundamentos normativos, metodológicos y jurisprudenciales que sustentan la configuración del daño fiscal ambiental en Colombia**, con especial énfasis en el rol de la Contraloría General de la República como órgano de control fiscal. Aunque la legislación colombiana no define explícitamente esta figura, su reconocimiento ha venido consolidándose a través de fallos emblemáticos, como el del caso Hidroituango, y mediante la aplicación de metodologías de valoración ambiental con incidencia fiscal.

La investigación parte de una revisión crítica de estudios doctrinales y empíricos, y se articula con normas como la Ley 610 de 2000, la Ley 1333 de 2009 y el Decreto 403 de 2020. Además, incorpora jurisprudencia relevante del Consejo de Estado y lineamientos de la CGR. La metodología empleada combina análisis documental con estudio de casos.

En ese marco, la **pregunta de investigación** que guía este trabajo es: *¿Cómo se ha configurado y aplicado el concepto de daño fiscal ambiental en Colombia como herramienta para*

proteger el patrimonio público frente a afectaciones ecológicas? El artículo anticipa que, si bien existen avances normativos y técnicos, aún persisten debilidades institucionales y operativas que obstaculizan la consolidación de un control fiscal ambiental robusto y preventivo.

Este análisis no solo busca aportar a la comprensión jurídica del fenómeno, sino también ofrecer propuestas de política pública para fortalecer los mecanismos de protección del patrimonio ecológico desde una óptica fiscal, articulando desarrollo, sostenibilidad y responsabilidad institucional.

Fundamentos conceptuales y jurídicos del daño fiscal ambiental en Colombia

El concepto de **daño fiscal ambiental** surge como una categoría jurídica en construcción, resultado de la necesidad de articular dos esferas tradicionalmente tratadas de forma separada: el control fiscal y la protección ambiental. En Colombia, esta figura adquiere relevancia en tanto el Estado es propietario de los recursos naturales, tal como lo establece el artículo 332 de la Constitución Política, y está obligado a protegerlos como patrimonio colectivo, conforme al artículo 8 superior.

El daño fiscal ambiental puede entenderse como la afectación al patrimonio público originada en el deterioro, pérdida o destrucción de recursos naturales, cuando esta genera perjuicio económico al Estado. No se trata únicamente de una infracción ambiental en sentido estricto, sino de una categoría que implica también una consecuencia patrimonial concreta, susceptible de ser cuantificada y atribuida a sujetos responsables dentro de la gestión pública. Así, el daño fiscal ambiental se ubica en la intersección entre el **principio de responsabilidad patrimonial del Estado**, la **función de control fiscal**, y los **deberes constitucionales de protección ambiental**.

En términos normativos, aunque no existe una ley que defina expresamente esta categoría, su configuración ha sido posible gracias a la interpretación sistemática de normas como la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal, y el Decreto 403 de 2020, que reglamenta

la función preventiva de la Contraloría General de la República. De igual forma, la Ley 1333 de 2009, que establece el régimen sancionatorio ambiental, se convierte en un referente complementario, al definir infracciones que, bajo ciertas condiciones, pueden generar daño fiscal.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el Consejo de Estado ha reconocido el vínculo entre el detrimento patrimonial y el daño ambiental, aunque su doctrina aún requiere mayor sistematización. Fallos como los relacionados con el caso Hidroituango han impulsado la discusión sobre cómo valorar económicamente la afectación ecológica y cómo responsabilizar a los gestores públicos por omisión, negligencia o indebida ejecución de proyectos con impacto ambiental.

Fundamento Constitucional y Legal del Daño Fiscal Ambiental en Colombia

Introducción al Marco Normativo del Daño Fiscal Ambiental

El daño fiscal ambiental en Colombia se erige como una categoría jurídica emergente en el marco del control fiscal, cuya finalidad es salvaguardar el patrimonio público frente a afectaciones al medio ambiente que generan pérdidas económicas al Estado. Esta figura se sustenta en un entramado normativo robusto que abarca disposiciones constitucionales, leyes orgánicas, estatutarias y reglamentarias, así como en el desarrollo jurisprudencial y doctrinal de la responsabilidad fiscal con enfoque ambiental. En este capítulo se analizará de manera sistemática el fundamento constitucional y legal que da soporte a esta figura, permitiendo su aplicación por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y otras entidades de control.

Fundamento Constitucional del Daño Fiscal Ambiental

Artículos 79 y 80 de la Constitución Política

La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho colectivo a un ambiente sano como principio fundante del Estado social de derecho (art. 79), y establece como obligación del Estado la protección de la diversidad e integridad del ambiente, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental (art. 80). Esta disposición otorga rango constitucional al principio

de desarrollo sostenible, lo que implica que la planificación estatal debe estar orientada no solo al crecimiento económico sino también a la protección de los recursos naturales.

En este contexto, cualquier acción u omisión de las autoridades que afecte el ambiente y, por conexidad, implique pérdida de recursos públicos, puede derivar en una responsabilidad fiscal. Así, el daño ambiental se convierte en una dimensión relevante para el control fiscal.

Artículos 267 y 268 de la Constitución

Estos artículos establecen el sistema de control fiscal y otorgan a la Contraloría General de la República la función de vigilar la gestión fiscal de la administración pública, incluyendo a los particulares que manejen fondos o bienes del Estado. Esta vigilancia se extiende al uso eficiente y transparente de los recursos, y permite la valoración de los efectos que determinadas decisiones administrativas tienen sobre el medio ambiente.

El Consejo de Estado, en sentencias como la del proceso No. 11001032400020190074100 (2021), ha reconocido que la afectación ambiental puede traducirse en un perjuicio patrimonial al Estado, generando responsabilidad fiscal si se configuran los elementos previstos por la ley.

Normativa legal sobre responsabilidad fiscal y medio ambiente

Ley 610 de 2000

La Ley 610 establece el procedimiento de responsabilidad fiscal y define los elementos esenciales del daño fiscal: conducta activa u omisiva, perjuicio económico al Estado y nexo de causalidad. El artículo 4 expresa:

"Se entiende por daño patrimonial al Estado la pérdida de recursos públicos o la afectación de los bienes del Estado, como consecuencia de una acción u omisión dolosa o culposa imputable a una persona".

Si bien no menciona explícitamente el término "ambiental", se admite su aplicación extensiva cuando una afectación ecológica deriva en la pérdida o uso ineficiente de recursos del

Estado. Ejemplo de ello son los sobre costos derivados de obras que implican daño a ecosistemas sin autorización ni licencia ambiental válida.

Ley 1333 de 2009

Esta norma establece el régimen sancionatorio ambiental. Contempla sanciones como multas, suspensión de actividades, revocatoria de licencias y obligaciones de restauración. Aunque se enmarca en el derecho administrativo sancionador, sus hallazgos pueden ser usados como insumos probatorios en procesos de responsabilidad fiscal.

Por ejemplo, si una entidad estatal realiza una intervención sobre un ecosistema sin cumplir requisitos ambientales y ello conlleva sanciones por parte de la autoridad ambiental, se configura un uso ineficiente del gasto, susceptible de vigilancia por parte de la CGR.

Decreto 403 de 2020

Este decreto reglamenta el funcionamiento de la CGR y fortalece el control fiscal ambiental. Se crea una Unidad de Seguimiento y Auditoría Ambiental, que realiza estudios técnicos y auditorías ambientales integradas para valorar el impacto fiscal de la afectación ambiental.

Se establece la posibilidad de valorar el daño ecológico desde una perspectiva fiscal, utilizando metodologías como el análisis multicriterio, el costo de restauración o el valor presente neto de los recursos afectados.

Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)

Esta ley refuerza mecanismos de prevención, vigilancia y auditoría en proyectos con riesgo ambiental. La CGR puede iniciar actuaciones especiales de fiscalización en casos donde se identifiquen riesgos de corrupción en obras con impacto ecológico, licencias irregulares o ejecuciones presupuestales anómalas en proyectos ambientales.

Establece además mecanismos de participación ciudadana en el control fiscal, lo que abre la posibilidad de que veedurías y organizaciones sociales denuncien posibles daños fiscales ambientales.

Ley 99 de 1993 y Ley 1955 de 2019

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio de Ambiente y el SINA. Reconoce el principio de equidad intergeneracional y la obligación del Estado de velar por el uso racional de los recursos naturales. Aunque no trata el control fiscal directamente, establece principios que respaldan la intervención de la CGR en defensa del patrimonio ecológico.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) incorpora la sostenibilidad ambiental como uno de sus ejes, promoviendo el seguimiento a proyectos con impacto ecológico desde una perspectiva fiscal.

Competencia de la Contraloría General de la República y elementos para la determinación del daño fiscal ambiental

La incorporación del componente ambiental en la función de control fiscal en Colombia representa un avance significativo en la protección del patrimonio público y ecológico del Estado. En este contexto, la Contraloría General de la República (CGR) ha asumido un rol protagónico en la identificación y sanción de conductas que generan afectaciones al ambiente y que implican, además, pérdidas económicas para el erario. El presente capítulo analiza la competencia funcional de la CGR en materia de control fiscal ambiental y los elementos esenciales que configuran la existencia de un daño fiscal ambiental, en consonancia con la normativa vigente y los desarrollos jurisprudenciales más relevantes.

Competencia de la Contraloría General de la República en materia ambiental

Con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de la República tiene como función esencial ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la

administración pública y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado. Esta competencia no solo abarca la verificación de legalidad y eficiencia en el gasto, sino también la evaluación del impacto ambiental de las inversiones estatales. En este sentido, el Decreto Ley 403 de 2020 refuerza esta facultad al reconocer explícitamente la función de control fiscal con enfoque ambiental.

La creación de la Unidad de Seguimiento y Auditoría Ambiental (USAA) ha permitido una especialización técnica dentro de la CGR para valorar el impacto de obras públicas, proyectos extractivos y demás intervenciones financiadas con recursos públicos. Estas auditorías ambientales incluyen una evaluación integral de la eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad en el uso de dichos recursos, lo cual permite identificar situaciones que configuren presuntas responsabilidades fiscales.

El control fiscal con enfoque ambiental

El control fiscal ambiental se define como el proceso mediante el cual se auditan y evalúan las intervenciones estatales desde una perspectiva ambiental, identificando si la afectación al entorno natural tiene consecuencias económicas que comprometen el patrimonio estatal. Este modelo de control se apoya en la integración de elementos jurídicos, contables y ecológicos. En el marco de esta evolución, la CGR ha adoptado metodologías para la valoración de daños ambientales con incidencia fiscal, como se establece en la Guía Metodológica para Auditorías Ambientales de 2021.

Esta guía orienta la aplicación de principios como el de precaución, el que contamina paga, y el de desarrollo sostenible, todos recogidos en la Ley 99 de 1993, norma que establece los principios rectores de la política ambiental en Colombia. A su vez, el artículo 8 de la Ley 1333 de 2009 faculta a las autoridades ambientales a imponer medidas preventivas y sancionatorias, cuyos

incumplimientos pueden constituir indicios de pérdida patrimonial si el Estado asume los costos de restauración.

Facultades de la CGR para Iniciar Procesos de Responsabilidad Fiscal Ambiental

La CGR puede iniciar procesos de responsabilidad fiscal cuando, producto de su función auditora, identifica que:

Se ha generado un daño ambiental como consecuencia de la ejecución de recursos públicos.

El Estado ha debido cubrir gastos asociados a la mitigación, restauración o compensación de dicha afectación.

Ha existido una omisión o acción negligente de funcionarios o contratistas en el cumplimiento de las normas ambientales.

En estos casos, la Contraloría puede dictar fallos con responsabilidad fiscal, que conllevan la obligación de reintegrar los recursos públicos perdidos o indebidamente ejecutados. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha respaldado esta potestad al establecer que la protección del medio ambiente tiene una dimensión patrimonial cuando las consecuencias del deterioro ambiental afectan los bienes de uso público o generan cargas económicas al Estado (Sentencia de 2017, Sección Tercera, Rad. 66001-23-31-000-2009-00745-01).

Elementos para la Determinación del Daño Fiscal Ambiental

La configuración del daño fiscal ambiental requiere la concurrencia de varios elementos, de los cuales depende la viabilidad de un proceso de responsabilidad fiscal. La Guía de Auditoría Ambiental de la CGR identifica cinco condiciones fundamentales:

Existencia de un Daño Ambiental Comprobado

Es indispensable que exista una afectación verificable sobre uno o varios elementos del ambiente: suelo, agua, aire, flora, fauna o paisajes. Esta afectación puede ser sustentada mediante:

Informes de autoridades ambientales.

Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA).

Medidas correctivas impuestas por la autoridad ambiental.

Cuantificación Económica del Perjuicio

No basta con demostrar la afectación ecológica: debe valorarse su impacto económico. Se aplican distintas metodologías, como:

Costos directos de remediación o restauración ambiental.

Valoración de servicios ecosistémicos perdidos.

Valor contingente, es decir, la disposición a pagar para evitar la pérdida de un bien ambiental.

Existencia de Recursos Públicos Involucrados

El nexo entre la afectación ambiental y el patrimonio estatal es esencial. Esto puede expresarse en:

Gasto público para corregir o mitigar el daño.

Pérdida de bienes de uso público.

Pérdida de valor en activos ecológicos estatales.

Nexo de Causalidad

Debe acreditarse que el daño fue ocasionado por una acción u omisión concreta atribuible a un agente responsable, ya sea un funcionario o contratista, cuya conducta tenga conexión directa con la generación del perjuicio fiscal.

Imputabilidad

Se requiere establecer que el responsable actuó con dolo o culpa, de conformidad con lo previsto en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000. La responsabilidad fiscal no es objetiva; exige demostración de conducta antijurídica atribuible a una persona determinada.

En conclusión, el daño fiscal ambiental constituye una herramienta jurídico-administrativa clave para articular la protección del medio ambiente con la defensa del patrimonio público. El fortalecimiento del control fiscal con enfoque ambiental exige consolidar capacidades técnicas y legales en la Contraloría, armonizar criterios metodológicos, y avanzar en una doctrina jurisprudencial coherente que reconozca el valor económico de la naturaleza en el contexto de la responsabilidad fiscal.

Metodologías de Valoración del Daño Ambiental con Impacto Fiscal

Uno de los desafíos más relevantes para establecer el daño fiscal ambiental es la necesidad de traducir las afectaciones ecológicas en términos económicos, de forma objetiva y técnicamente sustentada. La valoración ambiental es, por tanto, una herramienta fundamental para que la Contraloría General de la República pueda cuantificar el menoscabo patrimonial que representa un daño ecológico, y así activar el proceso de responsabilidad fiscal.

Según la Guía de la CGR (2021), existen varias metodologías para valorar económicamente el daño ambiental. Estas pueden agruparse en tres grandes enfoques: restauración, costos evitados y métodos de valoración económica ambiental. A continuación, se describen dichas metodologías con sus características, ventajas y limitaciones, considerando su aplicabilidad en el contexto colombiano y su impacto en la configuración del daño fiscal.

Valoración Basada en Costos de Restauración o Remediación

Este método consiste en calcular cuánto costaría devolver el ecosistema dañado a su estado original. Se trata de una valoración de tipo directo, que incluye:

- Costos de limpieza de suelos o aguas contaminadas.
- Costos de reforestación o revegetalización.
- Costos de restauración ecológica en áreas protegidas o degradadas.
- Gastos administrativos asociados a las actividades de restauración

Esta metodología es útil cuando hay planes de manejo ambiental formulados, o cuando la restauración es técnicamente viable. Es especialmente aplicable en casos de derrames, deforestación, erosión o vertimientos ilegales.

Valoración por Pérdida de Servicios Ecosistémicos

Los ecosistemas prestan funciones ecológicas que benefician directamente a las personas y al desarrollo económico: regulación hídrica, captura de carbono, polinización, provisión de alimentos, entre otros. Cuando un daño ambiental interrumpe o reduce estos servicios, se produce una pérdida económica. La metodología de valoración en este caso implica:

- Identificar los servicios ecosistémicos afectados.
- Estimar su valor económico con base en estudios existentes o precios de mercado sustitutos.
- Calcular el tiempo y la magnitud de la pérdida.

Este enfoque es más complejo, pero permite cuantificar daños no evidentes de inmediato, como la contaminación del aire o la pérdida de biodiversidad.

Métodos de Valoración Económica Ambiental

Los métodos utilizados tradicionalmente en economía ambiental se aplican en contextos donde el daño no es fácilmente traducible en un costo físico. Entre los más conocidos están:

Valoración Contingente

Se basa en encuestas donde se pregunta a las personas cuánto estarían dispuestas a pagar para evitar un daño ambiental o cuánto aceptarían como compensación por perder un bien ambiental.

Es útil cuando se trata de bienes sin precio de mercado, como el paisaje o la biodiversidad.

Costo Evitado

Calcula cuánto le costaría al Estado evitar los efectos del daño ambiental.

Ejemplo: si la deforestación causa deslizamientos, se valoran los costos de obras de contención, reconstrucción de vías o atención de emergencias.

Valor de Reemplazo o Costos Alternativos:

Consiste en valorar cuánto costaría reemplazar el recurso perdido por uno artificial o funcionalmente equivalente.

Ejemplo: si se contamina una fuente de agua potable, se calcula el costo de llevar agua desde otro sitio o instalar una planta de tratamiento.

Limitaciones Técnicas y Operativas

La aplicación de estas metodologías enfrenta varios retos en Colombia:

- Falta de datos confiables y actualizados.
- Dificultades para asignar valores monetarios a bienes intangibles.
- Escasa articulación entre autoridades ambientales y entidades del control fiscal.
- Falta de personal capacitado en economía ambiental en órganos de control.

Por estas razones, aunque existen herramientas técnicas validadas, en la práctica su aplicación aún es limitada y requiere fortalecer capacidades institucionales.

Aplicación del Daño Fiscal Ambiental en Casos Reales en Colombia: Análisis Jurídico y Jurisprudencial

Estudio de Casos Reales en Colombia

Para comprender de manera concreta la aplicación del concepto de daño fiscal ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano, resulta fundamental analizar casos emblemáticos en los que la Contraloría General de la República (CGR) ha actuado en ejercicio de su función constitucional de control fiscal. Este capítulo desarrolla un análisis jurídico, normativo y fáctico de tres casos relevantes: el Proyecto Hidroituango, la ampliación de la Refinería de Cartagena (Reficar) y la deforestación en la Amazonía colombiana. Cada uno de ellos ilustra cómo una

afectación ambiental puede derivar en un perjuicio económico para el Estado, materializando la figura del daño fiscal ambiental.

El marco normativo que habilita este análisis se encuentra principalmente en la Constitución Política de 1991 (artículos 267 y 268), la Ley 610 de 2000 sobre responsabilidad fiscal, la Ley 1333 de 2009 sobre procedimientos sancionatorios ambientales, y el Decreto Ley 403 de 2020. Complementariamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado y los lineamientos técnicos de la CGR han consolidado criterios sobre la conexión entre deterioro ambiental y pérdida de recursos públicos.

Caso Hidroituango: Emergencia Ambiental y Responsabilidad Fiscal

El Proyecto Hidroituango, ubicado en Antioquia, es la central hidroeléctrica más grande del país y una de las principales apuestas del Estado colombiano para garantizar el abastecimiento energético. En abril de 2018, se produjo una emergencia por el taponamiento de los túneles de desviación del río Cauca. Esta situación generó graves afectaciones ambientales, sociales y económicas, tanto para la población aguas abajo como para el proyecto mismo.

Desde el punto de vista ambiental, se evidenciaron impactos como la reducción crítica del caudal del río, la mortandad masiva de peces, la interrupción de ciclos ecológicos en ecosistemas ribereños y la pérdida de biodiversidad. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ordenó medidas de mitigación urgentes. Paralelamente, la CGR inició una investigación por posible daño fiscal.

En 2021, la Contraloría emitió un fallo con responsabilidad fiscal por \$4,3 billones de pesos, atribuyendo perjuicio al erario por fallas en la planeación, diseño y gestión del proyecto. Este valor incluyó tanto pérdidas materiales como costos asociados a la respuesta humanitaria y ambiental. La jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones como la sentencia del 5 de marzo de 2019 (Rad. 66001-23-33-000-2012-00623-01), ha reiterado que la omisión en la gestión de riesgos

también configura responsabilidad patrimonial del Estado, lo que robustece el fundamento del fallo.

Este caso es paradigmático porque introduce el concepto de "responsabilidad fiscal ambiental compleja", donde confluyen errores técnicos, gestión contractual deficiente y daño ecológico.

Caso Reficar: Impacto Ambiental y Sobrecostos Institucionales

La ampliación de la Refinería de Cartagena (Reficar), iniciada en 2009 y financiada con recursos públicos a través de Ecopetrol, fue objeto de diversas investigaciones por sobrecostos y deficiencias contractuales. Si bien el enfoque mediático y jurídico se centró en el aspecto financiero, la CGR identificó también un componente ambiental crítico.

Durante la ejecución del proyecto, se produjeron vertimientos no controlados de aguas contaminadas en la bahía de Cartagena, con presencia de metales pesados, hidrocarburos y otras sustancias. Estos vertimientos causaron alteración de los ecosistemas costeros, afectación a la biodiversidad marina y riesgos para la salud pública. La ANLA impuso medidas administrativas, pero las acciones correctivas implicaron erogaciones públicas adicionales.

El componente de daño fiscal ambiental fue documentado por la CGR (Informe Especial Reficar, 2022), señalando omisiones en la supervisión ambiental y un uso ineficiente del presupuesto destinado a la vigilancia. Aunque el fallo fiscal se centró en los \$610 millones de dólares en sobrecostos, se abrió una línea de análisis ambiental con implicaciones fiscales, anticipando futuras acciones de responsabilidad.

Este caso evidencia la necesidad de integrar criterios ambientales en los modelos de auditoría fiscal y de consolidar el concepto de "riesgo ambiental como variable patrimonial".

Caso de Deforestación en la Amazonía: Pérdida Ecológica y Vacío de Control Fiscal Regional

Entre 2018 y 2022, Colombia enfrentó una crisis ambiental por la acelerada deforestación en la Amazonía, con especial incidencia en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta. En varios casos, se identificó la participación directa o indirecta de recursos públicos, tanto por proyectos de infraestructura vial sin licencias ambientales como por programas de reforestación no ejecutados adecuadamente.

Los impactos ambientales incluyeron la pérdida de bosques primarios, fragmentación de ecosistemas estratégicos, afectación de cuencas hídricas y emisiones de gases de efecto invernadero. Desde la perspectiva fiscal, la CGR reportó ineficiencia en el seguimiento de contratos ambientales, desarticulación institucional y debilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

El informe técnico de la Contraloría (2022b) recomendó la creación de una metodología nacional para evaluar el daño fiscal ambiental derivado de la deforestación, así como fortalecer el control preventivo a través del artículo 267 de la Constitución y el Decreto Ley 403 de 2020.

Este caso representa un reto institucional significativo, ya que pone en evidencia la falta de articulación entre políticas de conservación ambiental y mecanismos efectivos de control del gasto público.

Tabla 1

Análisis Comparativo de los casos

Caso	Tipo de daño ambiental	Impacto fiscal	Intervención de la CGR
Hidroituango	Hidrológico y ecosistémico	Elevado – emergencias y pérdida de inversión	Fallo con responsabilidad fiscal
Reficar	Marino-costero	Medio – gastos de seguimiento y contingencia	Hallazgos con incidencia fiscal
Deforestación	Bosques amazónicos	Alto – mal uso de recursos públicos y	Auditorías preventivas y advertencias

Caso	Tipo de daño ambiental	Impacto fiscal	Intervención de la CGR
		compensaciones incumplidas	

Fuente. Elaboración propia

Desarrollo y Desafíos de los Procesos de Responsabilidad Fiscal

Ambiental en Colombia

Introducción al Marco de Responsabilidad Fiscal Ambiental

En Colombia, el concepto de responsabilidad fiscal ambiental ha cobrado relevancia en las últimas décadas como una respuesta a la necesidad de proteger el patrimonio público frente a los efectos negativos de la degradación ambiental. Este enfoque, impulsado por la Contraloría General de la República (CGR), ha permitido la incorporación de consideraciones ecológicas en los procesos de control fiscal, configurando una nueva lógica de acción estatal frente a la sostenibilidad y el desarrollo. El marco normativo que respalda esta acción está constituido principalmente por la Ley 610 de 2000, el Decreto 403 de 2020, la Ley 1474 de 2011 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otros instrumentos.

Los daños ambientales con implicaciones fiscales exigen un análisis complejo e interdisciplinario, ya que se deben considerar variables jurídicas, económicas y técnicas. Así, el proceso de responsabilidad fiscal no se limita a identificar pérdidas contables, sino que busca establecer el nexo causal entre una afectación ambiental y la pérdida patrimonial para el Estado. Esta tarea requiere dictámenes especializados, informes ambientales y metodologías de valoración económica de recursos naturales, conforme a principios constitucionales como el desarrollo sostenible (art. 79 CP) y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (art. 80 CP).

Etapas del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Componente Ambiental

Indagación preliminar

Esta fase inicial es fundamental para determinar si existe un indicio razonable de un posible detrimento patrimonial originado en un hecho de afectación ambiental. La CGR recopila información proveniente de:

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Informes de auditoría ambiental.

Sanciones administrativas previas.

Denuncias ciudadanas documentadas.

Si se encuentra mérito suficiente, se procede con la apertura formal del proceso.

Auto de Apertura

En esta etapa se identifican los hechos generadores del presunto daño, los responsables fiscales, y se establece el valor económico estimado del perjuicio. Es vital precisar:

La conducta omisiva o comisiva atribuible.

La existencia del nexo causal.

La afectación directa a recursos públicos.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado que el análisis debe ser integral, considerando los principios de eficiencia y economía (Sentencia 11001-03-26-000-2016-00032-00, 2017).

Etapas Probatoria

Durante esta fase se recaudan pruebas para comprobar o descartar la responsabilidad fiscal. En el caso de daños ambientales, se destacan:

Estudios de impacto ambiental.

Informes técnicos sobre restauración y compensación.

Valoraciones económicas de recursos afectados.

Dictámenes periciales interdisciplinarios.

La complejidad de esta etapa radica en la necesidad de establecer una valoración objetiva del daño ambiental traducido en términos económicos, para lo cual se pueden aplicar metodologías como la de costos evitados, costos de reposición o pérdida de productividad.

Audiencia Fiscal

Es el espacio en el cual los investigados pueden ejercer su derecho de defensa, presentar pruebas, ofrecer descargos y proponer acuerdos de compensación. Esta etapa está regida por los principios del debido proceso y contradicción. En casos ambientales, se han empezado a admitir medidas de restauración o compensación como mecanismos alternativos al reintegro directo.

Fallo Fiscal

El fallo puede concluir con:

Declaratoria de responsabilidad y orden de reintegro.

Exoneración por falta de prueba del daño o de imputabilidad.

Archivo del proceso por prescripción o inexistencia del perjuicio.

En asuntos ambientales, el fallo puede generar responsabilidades solidarias, especialmente si intervienen varios entes o contratistas. El Consejo de Estado ha respaldado fallos que reconocen la pérdida de bienes ecológicos como detrimento fiscal (Sentencia 2017-CE).

Tabla 2

Características Particulares de los Procesos Fiscales Ambientales

Característica	Explicación
Interdisciplinariedad	Requiere la articulación de saberes jurídicos, ambientales, contables y económicos.
Dificultad probatoria	El nexo entre daño ecológico y perjuicio fiscal no siempre es evidente.
Conexión jurisdiccional	Puede coexistir con procesos penales, disciplinarios o administrativos.
Uso de dictámenes técnicos	La CGR debe respaldar sus decisiones con pruebas especializadas.
Carácter preventivo y correctivo	Además de sancionar, busca evitar futuras afectaciones al erario.

Fuente. Elaboración propia

Jurisprudencia Relevante y Caso Emblemático

Uno de los precedentes más importantes fue la sentencia del Consejo de Estado en 2017 (radicado 11001-03-26-000-2016-00032-00), en la que se reconoció el uso de metodologías de valoración ambiental para establecer un daño fiscal por mala gestión de residuos sólidos. El fallo estableció que el deterioro ambiental puede representar una pérdida para el patrimonio público, aunque no se exprese contablemente de manera tradicional.

Asimismo, la CGR ha emitido fallos donde se aplica el principio de precaución y el enfoque ecosistémico para sustentar la responsabilidad de funcionarios y contratistas que, por acción u omisión, generaron impactos significativos a cuerpos de agua, suelos o biodiversidad.

Retos Actuales y Perspectivas de Mejora

Necesidad de fortalecer la capacidad técnica de la CGR, incluyendo la formación de peritos y auditores ambientales.

Incorporación de tecnologías de monitoreo, como teledetección o sistemas de información geográfica.

Articulación interinstitucional efectiva con entidades como ANLA, CAR y Procuraduría.

Actualización normativa para incluir el daño ecológico como categoría explícita de perjuicio fiscal.

Características Especiales de los Procesos Fiscales Ambientales

Los procesos fiscales con componente ambiental presentan particularidades que los diferencian de otros procesos tradicionales.

Tabla 3

Particularidades de los procesos fiscales con componente ambiental

Característica	Explicación
Naturaleza interdisciplinaria	Requieren integrar conocimientos jurídicos, ambientales, económicos y contables.
Dificultad probatoria	No siempre el daño ambiental se traduce fácilmente en perjuicio económico.
Enlace con otras jurisdicciones	Puede haber procesos penales, disciplinarios o contenciosos paralelos.
Uso de dictámenes técnicos	La CGR debe apoyarse en expertos para acreditar la magnitud y costos del daño.
Enfoque preventivo y correctivo	Busca no solo sancionar, sino también prevenir la repetición del daño.

Fuente. Elaboración propia

Ejemplo Jurisprudencial: Sentencia del Consejo de Estado (2017)

En una decisión emblemática, el **Consejo de Estado** reconoció la validez del uso de metodologías ambientales para cuantificar el daño fiscal derivado de una mala gestión de residuos sólidos en un municipio. El fallo ratificó que el control fiscal puede incluir valoraciones ecológicas,

y que la responsabilidad fiscal no se limita a pérdidas contables, sino que también puede derivarse de afectaciones a bienes de uso público ambiental.

Desafíos Estructurales del Control Fiscal Ambiental en Colombia: Una Aproximación

Crítica Desde la Institucionalidad y el Enfoque Preventivo

Colombia, como uno de los países más biodiversos del mundo y suscriptor de compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible, enfrenta una paradoja compleja: su vasta riqueza ambiental está en constante tensión con un modelo de desarrollo extractivo, una institucionalidad ambiental fragmentada y un sistema de control fiscal que, aunque en evolución, presenta limitaciones notorias. En este contexto, el daño fiscal ambiental surge como una categoría emergente, cuya regulación e implementación enfrenta retos técnicos, jurídicos y políticos que amenazan su eficacia como instrumento de defensa del patrimonio público y de protección de los bienes colectivos naturales.

Uno de los retos estructurales más apremiantes es la escasa articulación interinstitucional entre los diferentes actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA), los entes territoriales y los órganos de control fiscal. La Contraloría General de la República (CGR) ha advertido en múltiples ocasiones la falta de sincronización en la entrega de información técnica, la duplicidad o solapamiento de competencias y la ausencia de estándares unificados para evaluar los impactos ambientales desde una óptica fiscal. Esto impide la consolidación de expedientes robustos y retrasa la iniciación oportuna de procesos de responsabilidad fiscal ambiental. De hecho, la Ley 99 de 1993, que crea el SINA, no contempla mecanismos claros de articulación con la CGR ni con las contralorías territoriales, lo que refuerza la fragmentación institucional.

Además, las debilidades técnicas son un obstáculo recurrente. A pesar de que existen metodologías reconocidas para la valoración económica de los daños ambientales –como el análisis costo-beneficio, la valoración contingente o el método de costos evitados– muchas entidades

carecen de personal capacitado para aplicarlas. Las oficinas regionales de la CGR, en particular, no siempre disponen de peritos ambientales ni de herramientas geoespaciales para detectar alteraciones en el territorio. La ausencia de un manual unificado y obligatorio de valoración del daño fiscal ambiental, aplicable a nivel nacional, contribuye a la disparidad metodológica y afecta la calidad de los hallazgos fiscales.

En cuanto a la cultura institucional, persiste una visión del control fiscal centrada exclusivamente en el seguimiento financiero y contable, que subestima los impactos ecológicos derivados de la inversión pública. Esto se refleja en la priorización de auditorías a obras físicas o contratos administrativos, en detrimento de proyectos con posibles impactos ambientales indirectos o diferidos. El cambio hacia un paradigma de control fiscal con enfoque preventivo y ambiental exige un rediseño de los perfiles técnicos, la inclusión de criterios ecológicos en la planeación de auditorías y la incorporación de herramientas como los indicadores de sostenibilidad y riesgo ambiental en la programación de vigilancia fiscal.

Otro aspecto crítico es el seguimiento a los planes de compensación ambiental y licencias otorgadas en el marco de proyectos financiados con recursos públicos. La Contraloría ha documentado reiteradas fallas en la ejecución de estas medidas, ya sea por ineficiencia institucional, ausencia de monitoreo o por desvío de recursos hacia fines distintos a los originalmente estipulados. A pesar de que el Decreto 1076 de 2015 establece obligaciones claras para los titulares de licencias ambientales, la fiscalización sobre el cumplimiento efectivo de estas obligaciones sigue siendo marginal en el ejercicio del control fiscal.

Desde el punto de vista normativo, persisten vacíos legales que dificultan la consolidación del daño fiscal ambiental como figura con eficacia sancionatoria. La Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal, no contempla una definición expresa de daño fiscal ambiental, lo que ha generado inseguridad jurídica y dificultades para establecer nexo de causalidad entre la

afectación ambiental y el detrimento patrimonial. A nivel jurisprudencial, el Consejo de Estado ha avanzado en el reconocimiento de los bienes colectivos y de los servicios ecosistémicos como susceptibles de protección y reparación, pero aún falta una doctrina consolidada que oriente de manera clara la actuación de los entes de control. Fallos como el relativo al caso de Hidroituango o las decisiones sobre el Río Atrato han sido hitos importantes, pero no han derivado en una regulación sistemática desde la perspectiva fiscal.

Finalmente, el escaso involucramiento de la sociedad civil y de las comunidades locales representa una debilidad estructural del sistema. A pesar de que el control social está consagrado en el artículo 270 de la Constitución Política y promovido por leyes como la 850 de 2003, los canales efectivos para que la ciudadanía denuncie posibles daños fiscales ambientales siguen siendo limitados. La CGR no ha desarrollado un modelo sistemático de auditoría participativa con enfoque ecológico ni estrategias de alfabetización ambiental dirigidas a las veedurías comunitarias. Este desbalance entre centralización técnica y exclusión territorial reduce la capacidad de reacción ante situaciones críticas y limita la construcción de una cultura fiscal ambiental participativa.

En síntesis, aunque el concepto de daño fiscal ambiental constituye un avance importante hacia la integración del enfoque ecológico en la gestión fiscal, su efectividad está condicionada por una serie de retos que deben ser abordados de manera integral. La superación de estas barreras requiere una reforma institucional que fortalezca la articulación intersectorial, profesionalice el control fiscal con criterios ambientales, unifique metodologías de valoración, cierre los vacíos normativos y garantice la participación efectiva de las comunidades en la vigilancia del gasto público con impacto ecológico.

Resultados: Hacia un Modelo Integral de Fortalecimiento del Control Fiscal Ambiental en Colombia

El control fiscal ambiental en Colombia se encuentra ante una encrucijada crítica: o se transforma en una herramienta eficaz para proteger el patrimonio ecológico y los recursos públicos, o permanece como un mecanismo residual, reactivo e insuficiente frente al avance de la degradación ambiental y la ineficiencia estatal. A partir del diagnóstico previamente desarrollado, y teniendo en cuenta los vacíos normativos, técnicos y operativos que aún subsisten en la estructura del control fiscal colombiano, se hace necesario plantear una serie de propuestas integrales que permitan robustecer la función fiscalizadora en materia ambiental desde una perspectiva jurídica, interinstitucional, territorial y participativa.

Una primera línea de acción indispensable se centra en la necesidad de reconocer legalmente el concepto de daño fiscal ambiental. La ausencia de una definición expresa en la legislación —particularmente en la Ley 610 de 2000, que regula la responsabilidad fiscal— ha llevado a interpretaciones dispares y a inseguridad jurídica en los procesos sancionatorios. La falta de consenso metodológico para establecer la relación entre un daño ecológico y una pérdida patrimonial del Estado ha generado dificultades probatorias, impidiendo la consolidación de precedentes robustos en esta materia. Así, se propone incorporar una definición clara y operativa, como: “Toda afectación al ambiente que tenga como consecuencia directa o indirecta una pérdida, menoscabo o gasto ineficiente de recursos públicos, atribuible a la acción u omisión de un sujeto responsable.” Esta definición, además de permitir una mayor certeza jurídica, facilitaría la aplicación de principios como el de precaución, responsabilidad y sostenibilidad en los procesos de control fiscal.

De forma complementaria, el país requiere una política pública nacional de control fiscal ambiental. Esta política debe estar liderada por la Contraloría General de la República (CGR), en

articulación con el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), y otros actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En ella deberían definirse objetivos comunes, líneas estratégicas de intervención, mecanismos de evaluación, indicadores de desempeño, y protocolos de actuación en sectores clave como la minería, infraestructura vial, hidroeléctricas, agricultura extensiva y urbanización no planificada. Además, la política debería integrar un enfoque preventivo y prospectivo que permita actuar antes de que los daños ambientales se consoliden como pérdidas fiscales, estableciendo controles ex ante en la ejecución de proyectos financiados con recursos públicos.

Una de las debilidades estructurales del sistema de control fiscal es la baja capacidad técnica de las contralorías territoriales. Aunque éstas cumplen funciones esenciales en sus respectivas jurisdicciones, la falta de personal calificado en temas ambientales, presupuestos limitados y deficiencias en tecnología, impiden que ejerzan una vigilancia efectiva en la materia. Para superar este obstáculo, se propone la conformación de equipos técnicos interdisciplinarios, integrados por abogados ambientalistas, ingenieros ambientales, economistas ecológicos, geógrafos y expertos en sistemas de información. Asimismo, se requiere establecer programas de formación permanente para funcionarios en temáticas como licenciamiento ambiental, valoración económica del daño ambiental, gestión del riesgo, seguimiento de obras públicas y normatividad internacional sobre cambio climático y biodiversidad. La creación de una línea presupuestal exclusiva para auditorías ambientales, junto con el uso de plataformas georreferenciadas que integren variables físicas, legales y económicas, permitiría a las contralorías ejercer un control fiscal más riguroso, eficiente y transparente.

Otro componente clave es la adopción de un manual técnico obligatorio para la valoración del daño fiscal ambiental. Actualmente, la CGR ha desarrollado algunas guías metodológicas en

coordinación con expertos, pero no existe un instrumento jurídico vinculante que unifique criterios a nivel nacional. Este manual debería ser elaborado con apoyo de universidades públicas, centros de investigación ambiental, la cooperación internacional (por ejemplo, el PNUMA o el BID) y contar con validación interinstitucional. El documento tendría que establecer parámetros técnicos y jurídicos para aplicar métodos como restauración del daño, costos evitados, valoración contingente, servicios ecosistémicos y precios sombra. Asimismo, debe contemplar procedimientos estándar para la elaboración de peritajes, manejo de pruebas técnicas, asignación de responsabilidad y cálculo de impactos acumulativos. De especial importancia es que este manual contemple tipologías frecuentes de daño ambiental en Colombia: deforestación, contaminación hídrica, afectación de páramos, uso indebido del suelo y deterioro de áreas protegidas.

Es también prioritario que el enfoque ambiental se incorpore de manera transversal en todas las auditorías fiscales regulares. Actualmente, muchas auditorías solo incluyen una perspectiva contable o presupuestal, sin considerar los impactos ecológicos asociados a la ejecución de proyectos públicos. Esta visión limitada no solo omite variables fundamentales para el desarrollo sostenible, sino que impide la detección temprana de riesgos ambientales que posteriormente se traducen en sanciones, demandas y sobrecostos para el Estado. Por ello, se recomienda que todo proceso de auditoría, especialmente en sectores de alto riesgo ecológico (como infraestructura vial, vivienda, energía y agroindustria), incluya de forma obligatoria un componente de evaluación ambiental. Esto permitiría articular los principios del control fiscal con los objetivos de la Política Nacional Ambiental y con los compromisos del país frente a la Agenda 2030 y el Acuerdo de Escazú.

La participación ciudadana, por su parte, debe constituirse en un pilar del control fiscal ambiental. Si bien existen figuras como las veedurías ciudadanas y las auditorías visibles, su impacto ha sido limitado, en parte por la falta de formación técnica de los líderes sociales y por la

opacidad en el acceso a la información. Para corregir esta situación, se propone el desarrollo de un sistema de denuncias ambientales con posible impacto fiscal, que sea accesible, confidencial y basado en tecnologías digitales. También se recomienda impulsar “Escuelas de Veeduría Ambiental Fiscal” en zonas rurales y territorios étnicos, con el objetivo de empoderar a las comunidades en la vigilancia del uso de recursos públicos en proyectos que afectan sus territorios. Las auditorías comunitarias, bien acompañadas por la CGR y otras entidades, pueden constituirse en mecanismos poderosos para prevenir corrupción, exigir transparencia y garantizar que las inversiones públicas respeten la vocación ecológica y cultural de los territorios.

Por último, se debe fortalecer la articulación del control fiscal ambiental con otras jurisdicciones, como la penal, la disciplinaria y la contencioso-administrativa. El daño fiscal ambiental rara vez ocurre de forma aislada: suele estar vinculado a negligencias administrativas, omisiones de control, actos de corrupción o incumplimientos normativos que también tienen relevancia penal o disciplinaria. En este sentido, se recomienda la creación de mesas interinstitucionales entre la CGR, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la ANLA, las CAR, la Defensoría del Pueblo y la Agencia Jurídica del Estado. Estas mesas deberían diseñar rutas de atención conjunta para casos de daño ambiental con impacto fiscal, establecer mecanismos de intercambio de información, coordinar acciones preventivas y sancionatorias, y consolidar una base de datos compartida sobre procesos y decisiones. La integración de enfoques permitiría no solo una respuesta más eficaz y coherente, sino también un aprendizaje institucional continuo basado en experiencias y jurisprudencia.

En conclusión, el fortalecimiento del control fiscal ambiental en Colombia exige una reforma estructural, gradual y articulada. No basta con declarar principios ni con realizar auditorías aisladas. Se requiere transformar la cultura institucional, construir capacidades técnicas, democratizar la fiscalización y consolidar marcos normativos y metodológicos sólidos que

garanticen una vigilancia efectiva sobre el uso de los recursos públicos en contextos de alta sensibilidad ecológica. Solo así será posible cumplir con el mandato constitucional de proteger el ambiente como patrimonio común, prevenir el deterioro ambiental y asegurar que cada peso invertido por el Estado contribuya al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Por lo anterior se hacen las siguientes recomendaciones:

Reconocer normativamente el daño fiscal ambiental. Incluir en la Ley 610 de 2000 una definición legal clara del daño fiscal ambiental y sus elementos estructurales, para unificar criterios en los procesos de responsabilidad fiscal.

Adoptar un manual técnico nacional de valoración del daño ambiental. Crear un instrumento obligatorio y actualizado que estandarice los métodos de cuantificación económica de daños ecológicos con incidencia fiscal, incluyendo servicios ecosistémicos.

Fortalecer la capacidad técnica de las contralorías territoriales. Dotar a las contralorías locales de equipos técnicos multidisciplinarios, herramientas de análisis ambiental, y presupuesto específico para auditorías ambientales.

Incluir el componente ambiental en todas las auditorías de inversión pública. Hacer obligatorio que toda auditoría fiscal, sin importar el sector, revise si existen impactos ecológicos que puedan representar perjuicios al patrimonio público.

Desarrollar una política pública nacional de control fiscal ambiental. Promover la articulación interinstitucional, la planificación estratégica del control ecológico y la inclusión de metas e indicadores de impacto ambiental y fiscal.

Fomentar la participación ciudadana en el control fiscal ecológico. Establecer canales accesibles de denuncia, mecanismos de auditoría comunitaria y formación en veeduría ambiental en zonas de alto riesgo ecológico.

Articular el control fiscal con otras jurisdicciones. Establecer protocolos de cooperación entre la CGR, la Fiscalía, la Procuraduría y las autoridades ambientales, para el tratamiento integral de casos complejos de daño ambiental.

Conclusiones

El ordenamiento jurídico colombiano, aunque no consagra de forma expresa el concepto de daño fiscal ambiental, ofrece una base normativa robusta que permite su construcción a través de una lectura armónica de las normas constitucionales (arts. 79, 80 y 334 CP), ambientales (Ley 99 de 1993, Ley 1333 de 2009) y fiscales (Ley 610 de 2000, Decreto 403 de 2020). Esta construcción normativa ha sido respaldada por pronunciamientos de la Contraloría General, que ha interpretado el daño ecológico como una forma de afectación patrimonial cuando involucra recursos públicos.

La Contraloría ha cumplido un papel progresivamente más activo en la identificación y sanción de daños fiscales ambientales. A través de guías técnicas, fallos emblemáticos (como el caso Hidroituango) y la consolidación de metodologías de valoración ambiental, ha empezado a visibilizar una problemática que compromete el patrimonio público. Sin embargo, su actuación enfrenta desafíos en cuanto a articulación interinstitucional, cobertura territorial, y capacidades técnicas especializadas.

La determinación del daño fiscal ambiental requiere superar la visión contable del control fiscal y avanzar hacia una valoración económica del deterioro ecológico. La aplicación de herramientas como la evaluación de servicios ecosistémicos, costos de restauración y análisis de escenarios contrafactuales constituye una estrategia válida para estimar pérdidas. No obstante, se evidencia la necesidad de unificar criterios metodológicos y fortalecer la formación de los equipos técnicos responsables de estos procesos.

Los casos de Hidroituango, Reficar y la deforestación amazónica permiten demostrar que el daño ecológico genera consecuencias económicas directas para el Estado, bien sea por ineficiencia, omisión o corrupción. La práctica fiscal evidencia avances en el reconocimiento del daño ambiental como pérdida patrimonial, pero también revela debilidades en la planeación,

seguimiento y prevención. La falta de control ambiental oportuno ha derivado en costos multimillonarios para las finanzas públicas.

El sistema de control fiscal ambiental en Colombia no ha alcanzado aún su madurez institucional. Las barreras técnicas, la escasa cooperación interinstitucional y la débil cultura jurídica ambiental limitan su eficacia. Para avanzar, se requiere una política pública integrada que articule actores estatales y ciudadanos, fortalezca las capacidades territoriales y asegure una vigilancia fiscal preventiva con enfoque ambiental.

Conclusión General

El daño fiscal ambiental se ha configurado en Colombia como una categoría jurídica emergente que articula la protección del medio ambiente con la defensa del patrimonio público. A partir del análisis realizado, se concluye que el país cuenta con un marco normativo suficiente para aplicar esta figura, aun sin que exista una definición legal autónoma. Su viabilidad se fundamenta en una interpretación sistemática de la Constitución, la legislación ambiental y el régimen de responsabilidad fiscal, así como en desarrollos jurisprudenciales y técnicos promovidos por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, el sistema de control fiscal ambiental enfrenta retos estructurales importantes: la falta de metodologías unificadas de valoración, la limitada formación técnica del personal fiscal, la escasa articulación con autoridades ambientales, y la débil participación ciudadana. Estos factores reducen la eficacia del control preventivo y sancionador frente a la afectación del ambiente mediante el uso indebido de recursos públicos.

En ese sentido, el fortalecimiento del daño fiscal ambiental como herramienta jurídica exige avanzar hacia una institucionalidad fiscal ambiental moderna, especializada y articulada, que incorpore de manera transversal la dimensión ecológica en todos los niveles del control fiscal. Solo

así será posible garantizar que el ambiente no solo sea protegido como un derecho fundamental, sino también defendido como un activo público estratégico para el desarrollo sostenible del país.

Referencias Bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Buenas prácticas de control ambiental en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Congreso de la República. (2000). Ley 610 de 2000 *por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal*. Diario Oficial No. 44.131.
- Congreso de la República. (2009). Ley 1333 de 2009 *por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental*. Diario Oficial No. 47.411.
- Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011*. Diario Oficial No. 48.128.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 99 de 1993*. Diario Oficial No. 41.146.
- Consejo de Estado (2017). *Sentencia radicado 11001-03-26-000-2014-00131-00(2145)*. Sección Tercera
- Constitución Política de Colombia. (1991), arts. 267 y 268.
- Contraloría General de la República. (2021). *Fallo con responsabilidad fiscal caso Hidroitungo*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2022a). *Informe especial sobre Reficar*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2022b). *Auditoría a los procesos de control de la deforestación*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2021). *Manual de procedimiento fiscal ambiental*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República. (2021). *Informe nacional sobre control fiscal ambiental*. Bogotá: CGR.
- Contraloría General de la República (2021). *Lineamientos estratégicos para el control fiscal ambiental*. Bogotá: CGR.

- Contraloría General de la República. (2021). *Guía metodológica para la determinación del daño fiscal ambiental*. Bogotá: CGR.
- Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-411/92*. M.P.: Ciro Angarita Barón.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Lineamientos para la valoración económica de los servicios ecosistémicos*. Bogotá: MinAmbiente.
- Ministerio de Ambiente. (2022). *Informe anual del SINA*. Bogotá: MADS.
- Ministerio de Ambiente (2022). *Boletín de alertas tempranas sobre deforestación*. Bogotá: MADS.
- Ministerio de Ambiente. (2022). *Documento base para una política de justicia ambiental*. Bogotá: MADS.
- OECD. (2016). *Valuing the Environment: Tools to Quantify Ecosystem Services*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Environmental Performance Reviews: Colombia 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Presidencia de la República. (2020). *Decreto 403 de 2020*. Diario Oficial No. 51.297.
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Diagnóstico institucional del control ambiental en Colombia*. Bogotá: PGN.
- Tietenberg, T. & Lewis, L. (2018). *Economía ambiental y de los recursos naturales* (10ª ed.). Pearson Educación.