

**LA PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL COMO MEDIO PARA EL
MEJORAMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN COLOMBIA.**

**DIANA PAOLA PINTO SOLER
ANDRES FELIPE MONROY RAMOS**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS SECCIONAL TUNJA
FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

2020

**LA PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL COMO MEDIO PARA EL
MEJORAMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN COLOMBIA.**

DIANA PAOLA PINTO SOLER

ANDRES FELIPE MONROY RAMOS

**Tesis de grado presentado como requisito para optar el título de MAGÍSTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Dirigido por: Ab. Mg. MARLON IVÁN MALDONADO NARVÁEZ.

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS SECCIONAL TUNJA

FACULTAD DE DERECHO

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

2020

Agradecimientos

Agradecemos a Dios por bendecirnos la vida, por guiarnos a lo largo de nuestra existencia, ser el apoyo y fortaleza en aquellos momentos de dificultad y de debilidad.

Gracias a nuestros padres: Por ser los principales promotores de nuestros sueños, por confiar y creer en nuestras expectativas, por los consejos, valores y principios que nos han inculcado.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.	IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DENTRO DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA.....	6
1.1.	DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.	7
1.1.1.	Antes de la Constitución Política de 1991	8
1.1.2.	Después de la Constitución Política de 1991	16
1.1.3.	Fundamento Constitucional de la Política Fiscal Ambiental.	17
1.2.	ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN VIGENTE.	20
1.2.1.	La Creación del Ministerio del Medio Ambiente. Ley 99 de 1993.	21
1.2.2.	El Procedimiento Sancionatorio Ambiental. Ley 1333 de 2009	23
2.	DEBERES Y OBLIGACIONES: EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN LA AMPLIACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL.	27
2.1.	CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN EL SECTOR PRIVADO. UNA TAREA INCONCLUSA	28
2.1.1.	El Plan de Manejo Ambiental como obligación primaria.	31
2.1.2.	La Contabilidad ambiental: una buena práctica empresarial.	34
2.1.3.	Las Actividades Sin Licencia.	35
2.2.	SOBRE LA OBLIGACION DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL...38	
2.2.1.	Deberes del servidor público.	43
3.	PROPUESTA PARA UN NUEVO MODELO COMPENSATORIO AMBIENTAL QUE FAVOREZCA EL DESARROLLO Y LA SOSTEBILIDAD FISCAL.	49
3.1.	MERITOCRACIA Y RESPONSABILIDAD. MEDIDAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	52
3.1.1.	La Acción de Repetición Como Medio de Reparación del Daño Ambiental.	56
3.2.	LOS IMPUESTOS AMBIENTALES: UNA MEDIDA PARA FAVORECER EL CONTROL SOBRE EL CONSUMO DESAFORADO DE RECURSOS NATURALES.....	58
3.3.	NUEVAS REGLAS DE JUEGO. UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD AMBIENTAL PARA CREAR PROCEDIMIENTOS MÁS AJUSTADOS.	63
3.3.1.	Formulación de un Sandbox Ambiental.	65

CONCLUSIONES.....	69
REFERENCIAS.....	72

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad y protección del medio ambiente es un tema que cada vez cobra mayor importancia, dado el estado de agotamiento de muchos recursos naturales. El nivel de consumismo y explotación a que los ecosistemas son sometidos no es directamente proporcional a las inversiones y programas que se desarrollan por parte de los gobiernos para procurar mitigar el efecto de dichas actividades. De hecho, parece una paradoja que, en muchos casos, especialmente en los países en desarrollo, el crecimiento económico va de la mano de la destrucción de los ecosistemas.

Aunque, se trata de una dinámica que no puede continuar a un ritmo como el que actualmente se observa. Para garantizar el goce colectivo de las comunidades al medio ambiente; y para garantizar que las futuras generaciones podrán disfrutar de los recursos naturales, se requiere desde hoy el adoptar todas las acciones pertinentes para frenar el deterioro sistemático de los ecosistemas.

Se trata de acciones que, si bien suponen una tarea colectiva entre el sector público y el privado, pasando por la sociedad, requieren iniciarse ya; demarcando claramente las obligaciones y responsabilidades que asisten en cada caso. Esto con el fin de que, desde el Estado, así como los actores privados que se benefician de los recursos naturales, cooperen en la prevención del daño ambiental, así como en su mitigación cuando el mismo se haya causado.

Tal aspecto es muy necesario, para que dichas reparaciones no deban ser asumidas con el erario público. Cuando esto ocurre, se genera un impacto fiscal, que va directamente en contravía con la realización del Estado Social de Derecho. Por lo tanto, si lo que se busca es lograr un desarrollo ambientalmente sostenible, y con proyección social, se requiere que, desde cada sector, se asuman las obligaciones y responsabilidades.

De esta manera, no será el presupuesto público y las comunidades en general, las que deban asumir los daños que causan al medio ambiente, sino quienes principalmente se benefician de la explotación de los recursos naturales, y quienes debiendo controlar que dicha explotación se realice racional y preventivamente no lo hagan.

Teniendo en cuenta los aspectos antes señalados, nos planteamos como hipótesis que Los programas de protección ambiental actuales, a nivel público y privado no son suficientes para lograr la reparación del daño ambiental, razón por la cual su reparación debe hacerse con recursos públicos afectando la realización de otros programas y políticas públicas de interés para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. De dicha hipótesis surgió como pregunta problema: ¿Qué tipo de acciones podrían implementarse desde el Estado, para disminuir el impacto que el daño ambiental tiene sobre los recursos públicos?

A partir de lo anterior nos propusimos como objetivo principal, determinar qué tipo de acciones se deben acometer desde el Estado para mejorar la protección ambiental sin que afecte la sostenibilidad ambiental del país? Asimismo, nos propusimos como objetivos específicos: primero, analizar la importancia de la protección ambiental dentro de la política fiscal en Colombia; segundo, estudiar el efecto que tiene el cumplimiento de las obligaciones

de los sectores público y privado en relación con la protección del medio ambiente; y tercero, proponer un modelo compensatorio que sea ambiental y fiscalmente sostenible.

Todo lo anterior, de cara a la obtención de mejores resultados que no impliquen el tener que redireccionar los recursos públicos que constitucionalmente deben estar orientados en la búsqueda de la satisfacción del interés general, a resolver unos problemas que se causaron en la búsqueda de un interés particular.

Los objetivos específicos, se abordan de forma independiente en los tres capítulos que se divide la investigación. En el primero de ellos se analiza la manera como históricamente se ha manejado el tema ambiental en el país. En él se observa que, desde su independencia, en Colombia no ha existido una política ambiental clara. A pesar de que históricamente una de sus principales fuentes de financiación ha sido la explotación de sus recursos naturales, no ha manejado unos programas claros para su conservación.

Por lo tanto, a pesar de que, dentro de la tradición legal del país, especialmente posterior a la Constitución Política de 1991 se han promulgado muchas normas ambientales, en la práctica los resultados siguen siendo deficientes en materia de protección ambiental, así como de la asunción de la responsabilidad de parte de los generadores del daño, así como de los encargados de evitarlo.

En el segundo capítulo se analizan los roles de los principales actores públicos y privados en lo relativo a la protección ambiental. Las obligaciones y responsabilidades que les asisten. El resultado permite concluir que no existe una claridad absoluta sobre las funciones lo que

facilita que se siga ocasionando daño ambiental, teniendo que financiarse su mitigación con el erario público; y que los controles no son suficientes. Es decir, se trata de un abuso del sector privado, y de corrupción desde el sector público.

En el tercer capítulo, a partir de los hallazgos vistos en los dos primeros capítulos, se plantean tres escenarios que consideramos podrían ser determinantes para lograr un mejor manejo ambiental, más eficiente, y que al mismo tiempo suponga un ahorro para el Estado, con lo cual los recursos públicos se podrían destinar a la formulación de programas sociales y no a reparar daños causados por terceros.

En primera instancia se plantea un cambio en el paradigma del servidor público, que es quien se encuentra realmente en el ojo del huracán. Cualquier cambio para que sea exitoso, pasará por la correcta gestión de los agentes del Estado. En Segundo lugar, se plantea la creación de tributos ambientales. Estos de alguna manera servirán para racionalizar el uso de los recursos naturales de parte de las empresas explotadoras de los recursos naturales. Y en tercer lugar se plantea el reordenamiento normativo; no es crear más normas, sino simplemente ajustarlas a las verdaderas necesidades del sector.

El abordaje de los capítulos se hizo a través del método deductivo, a través del uso de premisas ampliamente conocidas de una problemática que afecta al país, para ir profundizando en ellas y llegar a puntos particulares que aportan luces para su resolución. Dentro del mismo se realizó un análisis jurisprudencial, que soporta los análisis de las diferentes fuentes doctrinales analizadas. Igualmente, para lograr unos resultados más

coherentes con las dinámicas globales se utilizó el método comparado, lo cual permitió tener una mejor panorámica del tema.

Tales aspectos nos llevaron a concluir que la sostenibilidad fiscal y ambiental, son un problema de fácil solución en la medida en que todos los estamentos sociales adopten un paradigma distinto, y aporten activamente en la búsqueda de la solución. De hecho, el verdadero compromiso favorecerá la inversión en otros temas sociales y de desarrollo del país, con lo cual se mantendrá la competitividad y se mejorará la conservación de los recursos naturales.

Así, se debe promover desde las empresas, en el uso más eficiente de los recursos y el aumento de inversiones en tecnología innovadora. Desde el sector público, a partir de un cumplimiento idóneo de la función pública, del aumento de la transparencia y la ética orientada a la teleología de la carta en la búsqueda del interés general. Y desde los sectores sociales, en primer lugar, a través de un uso más consiente de los recursos naturales, y servicios públicos domiciliarios, de una manera menos consumista, y también tomando un rol más activo en la manera como los poderes públicos y la empresa privada están cumpliendo con sus obligaciones.

1. IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DENTRO DE LA POLÍTICA FISCAL COLOMBIANA

Desde el año 2019 empezó a divulgarse la noticia de que Colombia sería la sede del Día Mundial del Medio Ambiente 2020 sobre biodiversidad. Evento que se celebra cada cinco años bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y que promueve la sensibilización y acción para la protección del medio ambiente a nivel global (Minambiente, 2019).

Sin embargo, no es fácil para Colombia, promoverse a nivel internacional como un Estado verde, con el establecimiento de unas metas del milenio relativamente altas, sin poder lograr al mismo tiempo una política eficiente sobre sostenibilidad ambiental, y más aún, mostrando un avance a tientas en lo relativo a las sanciones que deben imponerse en los casos que se comprueben afectaciones al ecosistema nacional.

Máxime, cuando dicha laxitud en el tema sancionatorio, afecta directamente otros programas que a nivel nacional pueden desarrollarse, no solo para la protección ambiental, sino para un mejor desarrollo sostenible, que promueva una conciencia verde al tiempo que garantice la plena eficiencia de los derechos individuales y colectivos de las personas en el territorio colombiano.

Por lo tanto, para una mejor comprensión del presente acápite, analizaremos primeramente como se ha desarrollado históricamente el tema en Colombia, antes y después de la Constitución Política de 1991; y posteriormente entraremos en el análisis de la regulación actual. Tal proceso, orientado a la verificación de la coherencia entre programas de promoción ambiental y sostenibilidad fiscal; y la cercanía entre dichos programas y las sanciones que se imponen por las afectaciones que se producen.

1.1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA.

Como ya se anotó, Colombia se ha destacado a nivel internacional en primer lugar por su gran biodiversidad, por ocupar el primer lugar en especies de aves y orquídeas; y el segundo en plantas, mariposas, peces de agua dulce y anfibios (Minambiente, 2019); asimismo por mostrar una política de Estado que muestra una completa cercanía a los temas relacionados con la protección ambiental.

Sin embargo, esta aparente conciencia ambiental, no ha sido una constante en la historia del Estado colombiano. Se trata de un discurso relativamente nuevo. De hecho, el tema es delicado, ya que Colombia desde antes de su independencia se ha caracterizado, como la mayoría de los Estados de la Región por ser economías basadas en la explotación de sus recursos naturales, sin políticas claras sobre la renovación de dichos recursos, demostrando así que la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo social, no parece ser la más adecuada.

Sin pensar en el daño ambiental que desde años se viene lastrando, cuya reparación resultará cada vez más dura y costosa, no solo para nosotros, sino para las futuras generaciones, la cuales al ritmo del deterioro ambiental difícilmente podrán gozar de un ambiente medianamente sano.

Con esto se quiere evidenciar el hecho de que los efectos ambientales, son en primera instancia difundidos socialmente desde los ámbitos políticos y económicos, como factores de desarrollo económico. Sin embargo, esos mismos efectos, cuando no son tratados correctamente, se difunden nuevamente a la sociedad en términos de crisis ambientales (Kuhn, 2012). Inclusive en términos de afectaciones a la salud, al correcto desarrollo humano, en violencia, y en general a la vulneración de los derechos sociales e individuales de las personas.

1.1.1. Antes de la Constitución Política de 1991

La segunda mitad del Siglo XIX fue determinante de lo que sería la política económico-ambiental colombiana. Por una parte, se conservó el modelo con el que tradicionalmente venían funcionando las instituciones propias de la economía colonial, es decir se mantuvo la extracción minera, prácticamente en los términos en que actualmente se realiza. Por otro lado, se amplió la frontera agrícola, dando paso a la urbanización de zonas rurales, y al aumento de la explotación agrícola y ambiental (González, 2001); dicho sea de paso, el aumento de la

frontera agrícola, también dio lugar al aumento de la deforestación de zonas que se habían mantenido vírgenes.

De acuerdo con la descripción dada en el párrafo anterior, el resultado obtenido fue una modificación, no sometida a ningún tipo de planificación económico ambiental, del paisaje rural colombiano. En parte, gracias a la explotación ocasional de los recursos naturales, para la exportación, como fundamento principal del modelo económico nacional, pero administrado en su mayoría por grandes elites. Dinámica, que, dicho sea de paso, no dista mucho de lo que ocurre en la actualidad.

Fue precisamente de estas elites de donde surgió en el año 1871 la Sociedad de Agricultores Colombianos, una sociedad radical e independiente organizada para defender sus intereses en la explotación agraria y el intercambio de tecnología para el mejoramiento de la producción (Sociedad de Agricultores de Colombia, 2020), más no de la protección del ambiente.

De hecho, podríamos afirmar que, en ausencia de un ente especializado que vigilara dicha actividad, estas organizaciones casi que podían funcionar sin restricción alguna respecto de los efectos que sus actos pudieran tener sobre los recursos naturales del país. Por lo tanto, se aprecia la existencia de políticas agrícolas, más no ambientales. Inclusive, tal como lo señala Montoya (2001), a pesar de que para la fecha ya existía dentro del estado del arte de la ciencia, conocimientos y tecnología aplicables a las actividades agrícolas, estos no se tuvieron en cuenta.

Esta dinámica dio lugar a la creación del Ministerio de Agricultura y Comercio, en virtud de la Ley 25 de 1913. Sin embargo, desde su creación se aprecia que la misma se orientó casi que en exclusiva a temas de desarrollo económico del sector agrícola (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016), y no a ningún tema de responsabilidad ambiental sobre dichas explotaciones.

La afirmación dispuesta en el párrafo anterior cobra mayor fuerza cuando se analiza el artículo 1 del Decreto 772 de 1914, el cual establece cuales son las competencias que tendría el recién creado ministerio; y dentro de ellas no se observa ninguna que haga referencia a una política de protección ambiental. Como se aprecia, la prioridad para el Estado era la explotación y desarrollo económico, de un país principalmente rural, más no existía conciencia de la protección del ambiente.

Palacio (2001) afirma que, supuestamente, en el año 1928, Laureano Gómez, en una reunión que sostuvo con algunos miembros de la elite bogotana, afirmó que el futuro de Colombia parecía no ser tan brillante como pudiera desearse; esto en buena medida porque a pesar de la heterogeneidad de su territorio y riqueza de recursos, sus pobladores eran una raza malsana producto del mestizaje, lo que llevaba a un desconocimiento de la unidad y valor del Estado en todos sus aspectos.

Con el período de la República Liberal -1930-1946, se dio un giro en las dinámicas ideológicas a nivel nacional, y con ello se observaron, además, ciertos avances que de alguna manera pueden ser considerados como el surgimiento de una conciencia sobre la importancia del tema ambiental. Lo anterior supuso la formulación de algunas medidas en el tema

ambiental, que, si bien en términos de resultados no fueron eficientes, si supusieron un buen punto de partida en el tema.

Según Rojas (2014), fue durante el gobierno de López Pumarejo, en el periodo comprendido entre los años 1934 a 1938 cuando se empezó a analizar la necesidad de la creación de zonas de reserva forestal, pensando en el aumento del caudal hídrico del país, tan importante en una economía netamente agraria. En ese mismo periodo, en el año 1936 se promulgó la Ley 200, sobre la reforma agraria, la cual en su artículo 10 estableció la posibilidad de la creación de dichas zonas de conservación y repoblación de bosques, pensando por lo menos en términos de renovación de los recursos naturales.

El Decreto 2278 de 1953 supone un avance mucho más específico, porque además de introducir una clasificación de los bosques en el país, introdujo también obligaciones directas para propietarios de terrenos y beneficiarios de aguas de uso público. Si bien se trata de una regulación precaria y según parece sin ningún soporte científico, obliga a incluir una partida del 5% del total de las obras que se realicen con destino a la arborización, reforestación y vigilancia de la hidrografía.

El mismo Decreto incorpora el requerimiento de la licencia ambiental para explotaciones forestales. Sin embargo, como se anotó, se trata de una regulación con abundantes lagunas, ya que no estableció procedimientos claros que debieran seguirse para el otorgamiento de las licencias. Tampoco es claro el tema de las sanciones por operar sin licencia, ya que en algunos casos había que pagar el 30% de la ganancia, en otros casos podía dar lugar al decomiso, y

en otros casos inclusive daba lugar a la exoneración de cualquier pago por motivos de interés social.

Otro evento que se presentó fue la puesta en funcionamiento de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en el año 1954 supuso un avance sobre el tema, especialmente en lo relativo al manejo de la cuenca del río Cauca (Ucros, 2008), teniendo en cuenta que se trata del segundo más importante del país, así como a los 180 municipios, y todas las comunidades, ubicadas a lo largo de su recorrido, desde el departamento del Cauca, hasta el departamento de Bolívar.

Posteriormente a través, del artículo primero, de la Ley 2 de 1959 se estableció que el desarrollo de la economía, requería la protección de los suelos, aguas y vida silvestre, razón por la cual se crearon las “Zonas Forestales Protectoras” y los “bosques de interés general”; creándose así seis zonas de reserva forestal a lo largo y ancho del país. Aunque el artículo 5 permitía la explotación económica en dichas zonas, siempre que se contara con un concepto técnico, que fundara el otorgamiento de una licencia; pero la norma en comento no estableció quien sería el encargado de emitir dicho concepto.

Rojas (2014) señala que estas acciones pueden considerarse como la toma de conciencia sobre la importancia que tiene la protección ambiental en una economía como la colombiana; razón por la cual empezaron a establecerse competencias coordinadas entre los inspectores de bosques y el entonces Ministerio de Economía Nacional. Aunque también se aprecia un elemento de doble moral, ya que las obligaciones y controles eran en exceso laxas como se evidenció en las normas antes analizadas.

Los pocos avances antes enunciados casi que se echaron por tierra tras la promulgación de la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria. La misma, pensando en otorgar a las poblaciones rurales el derecho a la propiedad (artículo primero) conllevó a la titulación de tierras rurales aptas para la explotación (artículo segundo), lo cual se observa con mayor claridad en el capítulo IX, Colonizaciones, y la manera como el INCORA realizaría la legalización de títulos. Se evidencia un triunfo del ideal capitalista, de una explotación sin límites, frente a cualquier protección ambiental (Moncayo, 1991).

1.1.1.1. El Código de Recursos Naturales. Colombia, siempre al día en el acogimiento de sus obligaciones internacionales, fue uno de los países que más rápido respondió a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Declaración de Estocolmo de 1972 (Cortés y Aguilera, 2012); cuyo punto central fue el negativo balance obtenido a partir de la relación existente entre la acción de la actividad humana y su efecto en el medio ambiente a nivel mundial (Handl, 2012).

Con la promulgación del Decreto 2811 de 1974, Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, siendo Colombia pionera en la materia (Rodríguez, 2009), se logró poner freno a la adjudicación de tierras en áreas de reserva forestal (artículo 209). En este sentido, el INDERENA –Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente-¹ logró tener su mayor impacto, empezando a implementar

¹ El INDERENA fue creado en virtud de los artículos 22 y subsiguientes del Decreto 2420 de 1968, con el objetivo de promover un desarrollo verde en Colombia. De hecho, un dato curioso fue que la creación del mismo fue demandada de inconstitucionalidad, por considerarse que era el Congreso de la República y no el Presidente de la República el competente para su creación. No obstante, la Corte Suprema de Justicia, que era en ese entonces la competente para fallar sobre el caso, dejó claro, que era el Presidente el competente, declarando la exequibilidad del artículo 22 del Decreto en cita (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 1969, MP. Eustorgio

conceptos técnicos a los procesos productivos observando una importante interrelación con el ambiente (Cortes y Aguilera, 2012).

Sin embargo, en materia de protección ambiental los logros obtenidos fueron limitados en la medida en que las Corporaciones Autónomas Regionales solo tenían jurisdicción en menos del 40% del territorio colombiano, quedando aún muchas actividades por fuera de una efectiva vigilancia respecto del efecto que pudieran tener sobre el ambiente (Rubiano, 2015). Esto sin contar con que las Corporaciones no tenían mayores herramientas para hacer efectivo el control sobre el impacto ambiental, o el cumplimiento de las sanciones que pudieran llegar a imponerse.

No obstante, los pocos resultados obtenidos en la práctica, y de un discurso que era más retórico que ajustado a la realidad (Palacio, 2001), se trata de una norma que supuso un cambio en el tratamiento que había tenido el tema de la protección de los recursos naturales en el país hasta ese momento; la cual de acuerdo con Sánchez (2002) había sido de una naturaleza netamente patrimonial y de explotación, más que apelando a un criterio de protección efectiva.

Poniendo así, al tema ambiental como un tema de discusión dentro de la agenda pública colombiana, dando origen a la corriente ambientalista, la cual de alguna manera empezó a promover la idea del manejo racional y alternativo de los recursos naturales, como objeto de protección, por su función económica y social (Tobasura, 2007).

Sarria); aspecto que puede entenderse en general como la oposición que existía en el país a la creación de una institución con las características del INDERENA.

Sin embargo, el tema no ha sido fácil. A pesar de los diferentes movimientos de colectividades que clamaban por una mejor gestión ambiental, no se obtenían los resultados esperados. Si bien se fundó un buen número de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas tuvieron que enfrentarse al fuerte desafío impuesto por la violencia, que en Colombia ha dejado sin vida a muchos de los que han reclamado por una protección ambiental más efectiva.

Por último, merece mención el Decreto 501 de 1989, que modificó la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura. Entre otras cosas, dicho Decreto, creó la división de Recursos Naturales y del Ambiente. No obstante, a pesar de todo y sus buenas intenciones, se observa que, en materia de acciones correctivas para la protección del ambiente, si bien casi todas las divisiones del Ministerio podían tomarlas, en ningún caso se estableció ni cuáles era, ni la manera como se determinaría su cuantía.

Llama la atención que el citado Decreto menciona en 19 ocasiones la expresión “acciones correctivas”, pero las mismas, al quedar carentes de contenido, y a discrecionalidad absoluta del funcionario de turno, se convertirían en un discurso demagógico, inútil, que en nada servirían ni para la protección del ambiente, ni como fundamento al establecimiento de una política fiscal en materia ambiental. Por lo tanto, una vez más, se trató de una buena intención, pero nada más.

1.1.2. Después de la Constitución Política de 1991

La Carta Política de 1991, además de la incorporación del Estado Social de Derecho, y todo lo que ello implica en materia de garantías sociales, introdujo al Estado colombiano nuevos aires en materia de protección ambiental y de la promoción del desarrollo sostenible sobre la materia, así como el alineamiento con las tendencias internacionales que se venían dando (Maldonado y Tovar, 2019).

Razón por la cual se le ha reconocido como una Constitución Verde, debido al número de disposiciones que han sido identificadas jurisprudencialmente, la cual de acuerdo con un concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado (2014) llegan al menos a unas 49, que directa o indirectamente tocan el tema. Pensadas, como anotó la Corte Constitucional en sentencia C-703 de 2010, en lograr prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como imponer sanciones y exigir reparación de los daños que se puedan causar.

Además de propender por un manejo mucho más descentralizado de todo lo que tiene que ver con la protección ambiental, dándole a los municipios y departamentos mayores competencias sobre el tema, y favoreciendo la creación de organismos para lograr un trabajo articulado a nivel nacional (AAVV, 2007). La carta igualmente fortalece temas como el de la preservación de los recursos naturales, como medio de desarrollo económico (Amaya, 2002)

Entre todas estas regulaciones, consideramos que las dos más importantes son las previstas en los artículos 79 y 80, en relación con los derechos colectivos y del ambiente. El primero, que coherente con el párrafo anterior, establece el derecho de todas las personas de gozar de un ambiente sano, generando para el Estado la obligación de la protección e integridad del ambiente, y de una correcta planificación de sus recursos para prevenir su deterioro y promover su renovación (Rodríguez, 2009).

Por último, con la Carta, se dio desarrollo a principios como el de responsabilidad ecológica, y el principio de precaución. El primero orientado al desarrollo de una conciencia colectiva de la importancia de la protección del ambiente. El segundo, orientado a la adopción de medidas previas, cuando se observe la potencialidad de la realización de un daño, o un peligro inminente que generaría consecuencias nocivas para el ambiente y para su disfrute como derecho colectivo (Leyva, 2010).

1.1.3. Fundamento Constitucional de la Política Fiscal Ambiental.

A su vez, el artículo 80 establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y conservación. De hecho, este mismo artículo, se convierte en el sustento de la política fiscal en materia ambiental, ya que establece la posibilidad del Estado de imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados.

En primera instancia, sobre el citado artículo 80, se observa que busca dar mayor rigor a regulaciones como la del Decreto 501 de 1989, en el cual no existía ni precisión ni rigor en el tema de las acciones correctivas, para, como lo señala la Corte Constitucional en sentencia C-449 de 2015, darle más rigurosidad a dicha protección bajo el criterio superior de la *in dubio pro ambiente*. Al mismo tiempo, el artículo supone la alineación del país, con los avances internacionales sobre la materia.

Por otro lado, en consideración con la Sentencia T-325 de 2017 emitida por la misma Corporación, si se entiende que la protección del ambiente tiene un carácter prioritario para el logro de los fines del Estado, se requiere también de medidas puntuales, ajustadas al interés general que se protege, para evitar cualquier abuso o daño que se pueda ocasionar al ambiente.

Como señala Lozano (2009), la comprensión del problema ambiental, ha llevado a que se vaya más allá del establecimiento de unos simples estándares, y se promuevan mecanismos que garanticen una efectiva protección, para potenciar la garantía de conservación del medio ambiente para las futuras generaciones.

Mecanismos que, para los fines de la presente investigación, se entienden directamente asociados a la política fiscal que sobre la materia se pueda desarrollar con fundamento en el pluricitado artículo 80 de la Carta Política. Los cuales conforme a lo anotado por el Honorable Consejo de Estado (2014), son ajustados entre otras cosas, al principio de precaución, como primer paso en la adopción de medidas preventivas frente a la afectación

al ambiente, especialmente al reconocer la dificultad de cuantificar los alcances que dicho daño ambiental pueda tener.

Sobre el soporte constitucional de una política fiscal en materia ambiental, el mismo es posible encontrarlo en el artículo 267 de la Carta, relativo a la vigilancia y el control fiscal, que establece en su inciso cuarto, la obligación de la Contraloría General de la República, de realizar seguimiento permanente sobre temas asociados con el desarrollo sostenible y los costos ambientales.

Dentro de este análisis, es importante mencionar también el artículo 334 de la Constitución, el cual establece que el Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales. Así, las cosas, si el Estado para alcanzar sus fines, en los términos de la Carta, puede disponer de sus recursos naturales. Por lo tanto, de aquí se entiende que, para impulsar un desarrollo económico, y la sostenibilidad del medio ambiente, las medidas que se adopten no pueden tener el criterio de sanciones, sino de reparativas como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-632 de 2011.

Entonces, con mayor razón, se requiere de la existencia de mecanismos idóneos para lograr un control más efectivo, que incluya una efectiva política fiscal pensada en los términos de la reparación de los daños que se causen al ambiente, ya sea por vía de tributos (Patón, 2006) o por vía de sanciones más efectivas a las personas de derecho público o privado, que puedan generar afectación.²

² Huelga anotar que por los efectos de la presente investigación no es objeto ampliarnos a otro tipo de sanciones; sin embargo, es válido mencionar el trabajo de Jiménez Cabarcas (2017) en la cual se propone sanciones de

Por lo tanto, es deber del mismo Estado hacer efectivo el proceso de tutela ambiental, llenando la directriz constitucional con contenido legal y reglamentario (Trejo, Ome y Restrepo, 2018); y para financiar el gasto público que supone la corrección y restauración del daño ambiental, a través de medidas de reparación o tributos a quienes directamente se beneficien del riesgo que se cree (Rosembuj, 1998). O como señala Amaya (2002) para que los municipios puedan tener herramientas para financiar su gestión pública, orientada a la concientización de un verdadero desarrollo sostenible.

1.2. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN VIGENTE.

Sea menester afirmar que si bien algunas normas anteriores al año 91, como en el caso del Decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, conservan su vigencia, en este apartado nos concentraremos en las normas que tocan el tema sancionatorio, promulgadas con posterior a la Constitución del 91.

Esto para observar cual ha sido el direccionamiento que se le ha dado al tema en la búsqueda de un control más eficiente sobre el desarrollo ambiental, y la manera de prevenir o reparar el impacto ambiental que puedan tener ciertas actividades que se desarrollan en el país, desde lo público y lo privado. Esto pensando, en que un mejor control, no solo favorece un

tipo penal cuando se trate de acciones que de alguna manera puedan generar afectación ambiental, de acuerdo con la valoración que actualmente tiene el tema del ambiente; esto en la medida en que es cada vez mayor la apreciación del ambiente como un derecho humano y de allí el reclamo de su protección penal (Márquez, 2007) lo cual como señalan Antúnez y Guanoquiza (2017), conlleva a presiones ejercidas desde la sociedad, en la medida en que las medidas administrativas parecen no ser suficientes para frenar el daño que se está produciendo.

desarrollo más sostenible, sino que también evita el impacto fiscal que se genera por la omisión o incorrecta actuación de las autoridades ambientales.

1.2.1. La Creación del Ministerio del Medio Ambiente. Ley 99 de 1993.

Con la promulgación de la Ley 99 de 1993, se pretendía, además de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, reordenar todo el aparato a cargo de la correcta gestión y conservación ambiental. Se observa de la norma, que se trata nuevamente de una alineación de la regulación nacional con los avances que a nivel internacional se habían dado en la materia, tal como se establece en el artículo primero de la norma en cita, que hace referencia al acogimiento de los principios establecidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 (Carrizosa, 1998). Como resultado de todos estos avances legales, se dio también la creación del Sistema Nacional Ambiental –SINA.

Si bien constitucionalmente se buscó dar mayores competencias al tema ambiental, la importancia de la creación del Ministerio del Medio Ambiente se relaciona con el deber de hacer articular todos los esfuerzos a nivel departamental y municipal; incluyendo no solo a los actores públicos, sino también a los privados para el correcto funcionamiento del SINA (AAVV, 2007). Aunque las competencias regionales duraron poco, toda vez que fueron derogadas expresamente en virtud del Decreto 2150 de 1995, artículo 135; esto en lo relativo al otorgamiento de licencias, y la prohibición de imposición de medidas sancionatorias, salvo delegación legal expresa.

Por otro lado, en materia de política fiscal ambiental, el numeral 7 del citado artículo primero establece que: “El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.”

El título XII de la ley en comento, en cuatro artículos desarrollaba todo el tema de las sanciones y medidas de policía frente al daño que se pudiera generar al medio ambiente, tratando de unificar los procedimientos existentes. Empero, una vez más parece ser que las buenas intenciones no eran coherentes con la realidad en consideración a las deficiencias que se presentaban en la norma (Tobón, et al 2018).

Como señalan Hinestroza, et al (2012), se trató de un manejo irresponsable del tema, que ni siquiera se realizó de conformidad con los nuevos lineamientos establecidos en la Constitución Política de 1991, en la promoción de una mayor participación social en la resolución de las situaciones que directamente le afecten.

Tal afirmación se sustenta en el hecho de que el Parágrafo tercero, del artículo 85 de la norma, remitía, para efectos de imponer sanciones, al Decreto 1594 de 1984, el cual, dicho sea de paso, estaba desarrollado únicamente para el tema del manejo de aguas y de los residuos líquidos, quedando por fuera, el resto de situaciones objeto de protección ambiental. Es decir, era muy difícil adecuar las previsiones del Decreto 1594 de 1984 a la totalidad de situaciones que en la práctica pudieran presentarse.

Esa misma preocupación fue incorporada en la exposición de motivos del proyecto de Ley No. 92 de 2006, que años más tarde se convirtiera en la Ley 1333 de 2009, el cual referenció la necesidad de establecer un régimen sancionatorio efectivo en materia ambiental, que respondiera con prontitud a las necesidades que se venían presentando, y que observara, asimismo, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, en que situaciones debieran atenuarse o agravarse las sanciones de conformidad con el daño producido y con el comportamiento del sujeto causante.

1.2.2. El Procedimiento Sancionatorio Ambiental. Ley 1333 de 2009

Nótese que desde la primera presentación del proyecto de Ley No. 92 de 2006, el 17 de agosto de 2006, hasta la promulgación de la Ley 1333 el 21 de julio de 2009, tuvieron que pasar casi tres años. De hecho, fueron más de quince años durante la vigencia de la Ley 99, en el cual ya se habían reconocido dichas falencias (Rueda, 2012). Lo cual de alguna manera puede entenderse como una señal negativa del interés del país por los temas ambientales.

Aunque, se aprecia que, del proyecto original, a la ley definitiva, esta tuvo considerables mejorías, en la práctica todavía no ha supuesto un tratamiento eficaz que suponga una mejoría considerable, una reducción del daño ambiental, y en últimas una disminución del impacto fiscal que debe asumir el Estado para tratar de mitigar la afectación que se produce al ambiente.

En primera instancia es importante anotar que de conformidad con el párrafo primero del artículo 5 de la norma en comento se presume la culpa o dolo del infractor ambiental, tema que desde su entrada en vigencia no dejó de ser polémico al considerarse inconstitucional (Tobón, et al, 2018).

No obstante, se trata de una medida que consideramos positiva, ya que será el infractor quien tendrá que entrar a demostrar lo contrario. Empero, no consideramos oportuno la previsión del numeral primero del artículo 6, que señala como causal de atenuación la confesión. Eso es casi como si ocasiono un daño a título de dolo, pero por confesarlo ¿tengo derecho a la atenuación?

Parte de nuestra crítica a la ley en comento radica, en que, si las medidas no tienen una naturaleza sancionatoria, sino reparativa, entonces, al atenuar la sanción o la reparación, se estaría generando un impacto fiscal, con las correspondientes consecuencias que una medida como esa tiene para el presupuesto nacional, en la medida en que los recursos públicos tendrán que usarse para repararse daños generados por terceros que buscan un beneficio particular, no general.

De otra parte, el párrafo segundo del artículo 40 establece que el gobierno reglamentará los criterios para la imposición de las sanciones (entiéndase reparación) previstas en dicho artículo. Tal aspecto fue regulado a través del Decreto 3678 de 2010, compilado en el Decreto 1076 de 2015, el cual según Amaya (2015) desde antes de su entrada en vigencia ya eran múltiples las críticas con ocasión de la cantidad de inconsistencias que presentaba, yendo en la dirección contraria a una gestión ambiental realmente sostenible.

Sin embargo, en el caso de las multas no es claro el procedimiento para el establecimiento del grado de afectación ambiental y de los costos asociados. Tales falencias son notorias, cuando el impacto causado por el daño ambiental supera el simple trámite administrativo que realiza la autoridad ambiental y obliga la realización de erogaciones adicionales desde otros segmentos del Estado, como en el caso de las afectaciones ambientales que producen problemas de salud en las poblaciones aledañas.

Por tal razón, estamos de acuerdo con lo anotado por la Corte Constitucional en la sentencia C-703 de 2010, en la cual se desprende que tal parece que el medio más efectivo incorporado en la misma norma para la protección ambiental y evitar el daño fiscal al erario público, es el relativo a las medidas de prevención para evitar la realización del daño, tal como se prevé en el título II de la pluricitada norma.

Medidas que entre otras cosas se sustentan en el principio de precaución, orientado a evitar la creación de riesgos con efectos desconocidos e imprevisibles (Páez y Rodríguez, 2013), evitando asimismo la generación de daño adicionales al erario público, ya sea por reparaciones a víctimas o inclusive por los costos que un daño ambiental puede tener, por ejemplo, para el sistema de salud como se vio en el caso de las afectaciones producidas en Bogotá por haber llegado al límite de su capacidad el botadero Doña Juana, en donde los habitantes de las zonas aledañas presentaron distintos brotes epidémicos y alergias que tuvieron que ser atendidas por los hospitales.

No obstante, en la práctica lo que se aprecia es una inobservancia de la Constitución y de los procedimientos establecidos para la protección ambiental, y por lo tanto no puede hablarse

de una reparación efectiva del daño que se produce (Hinestroza, et al, 2012). Tal situación resulta coherente con lo afirmado por Garro (2013), quien manifiesta que los procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental, previstos en la Ley 1333 de 2009, resultan insuficientes, inclusive, hasta para garantizar el debido proceso.

2. DEBERES Y OBLIGACIONES: EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN LA AMPLIACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL.

En el presente capítulo se analizará la manera como desde las autoridades ambientales -entiéndase la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Corporaciones Autónomas Regionales-, adelantan la inspección y vigilancia ambiental. En qué casos se presentan situaciones asociadas a los particulares, y en qué casos las afectaciones pueden ser con ocasión de una indebida gestión de la autoridad ambiental.

Huelga anotar, que, si bien en Colombia se presentan muchas actividades de explotación ambiental ilegal, en este trabajo, nos centraremos en aquellas que se realizan en el marco de legalidad; es decir aquellas que se adelantan conforme con una licencia ambiental debidamente otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

De hecho, se realiza así, porque no hay lugar a alegar desconocimiento de ninguna situación, cuando se trata del otorgamiento de licencias ambientales, y por lo tanto es insoslayable el deber de los servidores públicos adscritos a dichas Corporaciones de velar de manera férrea por la protección ambiental, así como por la aplicación efectiva de la norma jurídica, para lograr alcanzar la teleología de la Carta.

Máxime cuando el artículo 50 de Ley 99 de 1993³ al definir el concepto de licencia ambiental, entre otras cosas señala que quien la requiere queda sometido al control y vigilancia de la autoridad ambiental, en lo referente al cumplimiento de la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la prevención y compensación de los efectos ambientales que se produzcan con la explotación económica.

2.1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN EL SECTOR PRIVADO. UNA TAREA INCONCLUSA

Sea lo primero que señalar que en este apartado no nos referiremos a todas las obligaciones de la persona jurídica propiamente dicha, que se entiende son numerosas y algunos no tienen importancia para esta investigación, sino únicamente a aquellos que por su naturaleza están orientados a la protección ambiental. Aunque estamos de acuerdo con Wallace (2008), que en ocasiones obligaciones distintas a las ambientales, pueden terminar por influir los resultados que ambientalmente se obtengan.

De conformidad con el artículo 8 de la Carta Política, es una obligación del Estado y los particulares la protección de sus riquezas naturales –entiéndase medioambiental-; entonces se entiende que también es un deber repararlo. Por eso se prevé todo un ordenamiento que

³ **ARTICULO 50. De La Licencia Ambiental.** Se entiende por Licencia Ambiental 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.

sanciona la realización de tales daños, para propender por su reparación en aras a su utilidad pública como bien colectivo

Por lo tanto, así como desde la misma Carta Política se establece la libertad de asociación y la creación de medios que favorecen el desarrollo de la empresa privada; igualmente deben ser legalmente desarrollados los compromisos y obligaciones que los particulares deben asumir para dicho mantenimiento, en compensación por el beneficio que se obtiene por la explotación ambiental (Amaya, 2002).

Esta es la misma postura que adoptó la Corte Constitucional en sentencia C-228 de 2010, en la que señaló que la libertad de empresa busca favorecer la iniciativa empresarial, pero la misma debe estar sometida a la intervención del Estado, a través de la inspección, vigilancia y control para lograr el cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, como lo es para el caso concreto la protección ambiental sin afectar el erario público.

Estamos de acuerdo con Rueda (2016), quien afirma, que, en ausencia de un claro marco de acción, se entiende aplicable la regla general del artículo 2341 del Código Civil colombiano⁴, que de alguna manera invita a obrar con toda la responsabilidad del caso, sin contar con las obligaciones por los procedimientos administrativos, toda vez que se trata de un derecho colectivo como lo es el de gozar de un ambiente sano.

⁴ Código Civil, Artículo 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido.

Aspecto que cobra fuerza, siguiendo la línea de Maldonado (2014), quien anota que el principio de responsabilidad previsto en el artículo 6 de la Carta tiene una doble vía, que implica su cumplimiento constante no solo de los servidores públicos, sino también de los particulares, en especial al tratarse de una actividad de interés público como es la protección ambiental.

Es importante aclarar, eso sí, que las obligaciones y compromisos de los licenciatarios no son en pleno genéricas, pero si suponen una obligación de monitoreo constante del estado del riesgo para evitar que se presente un daño (Wallace, 2008). Las mismas pueden variar según la actividad que se realiza, o de acuerdo con el nivel de riesgo que se pueda presentar, es decir en proporcionalidad a partir del potencial impacto ambiental que pueda darse con la actividad que se licencie (Gómez y Ramírez, 2018).

No obstante, las mismas responden a una metodología general que se dispone desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, buscando hacer más ágil todos los procesos y para facilitar el control y seguimiento de los mismos (Minambiente, 2018); En algunos casos, dichas obligaciones podrán ser consideradas como gastos deducibles sobre la base tributaria (Gómez, Jiménez y Morán, 2015).⁵ En otros casos, puede incluir desde la ejecución de las inversiones a las que se comprometan, hasta la protección del personal y la seguridad de toda la operación (Sánchez, 2004).

⁵ El mismo trabajo señala que no obstante poder realizarse ese proceso, el cálculo monetario de los mismos no es fácil, ya que el valor puede variar en consideración al valor de los minerales, o procesos ambientales, e inclusive los procesos logísticos y la tecnología necesaria para todos los procesos.

Aunque en últimas termina ocurriendo lo señalado por Brunnermeir y Cohen (2003), y es que las compañías al tratar de reducir costos para obtener el mayor margen de ganancia. Actividad que parece terminan direccionándose hacia las medidas que se deben adoptar en materia de protección ambiental.

Esto puede ser así, ya que como señala Dechezlepetre y Sato (2017) tales medidas pueden ser costosas y suponer reducciones en cuanto a la productividad esperada. Con lo cual se fermenta el germen de la corrupción, ya que algunos entes privados, pueden optar inclusive hasta por excluir acciones necesarias en los planes de manejo ambiental, en aras a lograr dicha disminución de costes, y con ello el enriquecimiento a costa de la realización de un desarrollo sostenible.

Empero, lo que se esperaría como obligación general de las entidades licenciatarias, desde sus directivos hasta sus operadores de campo, es que las mismas obren de buena fe, en una manera que razonablemente se busquen los intereses de la compañía, al tiempo que se realice una efectiva protección ambiental, inclusive en aquellos casos en los que los requerimientos legales sean confusos o incluso inexistentes (Wallace, 2008)

2.1.1. El Plan de Manejo Ambiental como obligación primaria.

Lo primero que deben existir son procedimientos administrativos claros, para poder pensar posteriormente en la imposición de sanciones por el desconocimiento de los mismos, o de las

obligaciones que en virtud de su reconocimiento nacen. además de la existencia de una norma en virtud del principio de legalidad, debe existir claridad sobre los derechos y obligaciones de los licenciatarios (Sarmiento, 2014); de tal manera, que los procedimientos cumplan su función de ofrecer claridad y orden, pero no que al final se conviertan en un obstáculo para el desarrollo económico (Rodríguez, 2011).

Aunque, de la totalidad de los procedimientos administrativos, consideramos relevantes para el objeto de la presente investigación, aquellos que imponen obligaciones cuyo cumplimiento o incumplimiento está directamente asociado a la generación de un daño ambiental, así como a la imposición de sanciones para la reparación de la afectación que pueda ocasionarse y para el mantenimiento del equilibrio fiscal del Estado, dentro de las reglas de proporcionalidad (Garro, 2013).⁶

En este orden de ideas, teniendo en cuenta las definiciones establecidas en el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015 se tendría que los licenciatarios, dentro de su área de influencia deberán establecer sus planes de manejo ambiental. Entendiendo, de acuerdo con el artículo en cita, al plan de manejo ambiental como:

Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar,

⁶ En el caso de las multas, Tobón, et al, (2018) en su investigación presentan una metodología que puede ser útil para su tasación teniendo en cuenta elementos como el beneficio ilícito obtenido, el elemento temporal, el grado de afectación ambiental, el análisis de las circunstancias de atenuación o agravación de la conducta, los costos en los que incurre la autoridad ambiental para su análisis y la capacidad socioeconómica del infractor.

corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

El plan de manejo ambiental podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.

Es muy importante, tener claridad de la definición transcrita, porque conforme al plan de manejo ambiental que se apruebe en consideración a una licencia, asimismo serán las obligaciones específicas del licenciatarario, (Carvajalino, 2010). Así en virtud del principio de legalidad, no podrán exigirse cargas ni obligaciones que no hayan sido previamente analizados, salvo que el estado del arte, no permitiera conocer de los mismos al momento de la solicitud y los mismos se requieran para evitar un daño mayor.

En otros términos, y como se analizará más adelante, el dejar por fuera de evaluación y análisis algunos elementos que pueden generar un daño a los recursos naturales dentro del plan de manejo ambiental, o maquillar resultados nocivos, dificulta la vigilancia y control que debe ejercer el Estado sobre dichas actividades, así como la imposición de medidas y actividades para la compensación, mitigación o restauración del daño que se pueda ocasionar (Cardona, 2019).

Lo anterior, sin contar que puede dar lugar igualmente a las responsabilidades de tipo administrativo fiscal y disciplinario por la omisión o por el incorrecto cumplimiento de los deberes a cargo. Aclarado lo anterior, se señala que una vez se aprueba el plan de manejo ambiental, surge la obligación de poner en funcionamiento todas las medidas de prevención, conformes al plan presentado y la actividad desarrollada.

2.1.2. La Contabilidad ambiental: una buena práctica empresarial.

Se trata de un proceso que hace referencia a los pasivos ambientales, y las inversiones que se realizan para mitigarlos (Barraza y Gómez, 2005); incorporando inclusive una medida de las acciones cualitativas realizadas para mejorar la situación ambiental, para saber el acercamiento mismo de las empresas con las comunidades afectadas (Quinche, 2008). Si bien el tema, no es a la fecha una obligación legal, entendemos que si debe ser considerado como una buena práctica de las entidades que realicen cualquier tipo de explotación ambiental.

Cómo procedimiento, es idóneo para saber el manejo ambiental de las diferentes explotaciones económicas, el valor de la reparación de los daños, y en últimas para conocer el impacto fiscal que puede suponer dicha actividad para el Estado. Consiguiendo con esto otorgar además una dimensión ética a la contabilidad (Mejía y Vargas, 2012), la cual de alguna manera va de la mano de la obligación de buena fe de la empresa.

Para evitar que el daño que se cause sea irreparable, y se vuelva en una carga fiscal adicional para el Estado, lo ideal es que como una obligación real de las empresas es el manejo de la

contabilidad ambiental, para evitar las fallas del mercado que beneficien a unos pocos, pero por las cuales es la sociedad en general la que en últimas resulta perjudicada (Hernández, y Castillo, 2015).

Siendo, como lo señala Quinche (2008) la contabilidad un elemento de *racionalidad controladora* el mismo permite analizar el interés de riqueza de la empresa frente a las acciones en materia ambiental. Es decir, sienta las bases de la responsabilidad de los licenciarios en determinadas actuaciones.

Estamos de acuerdo con Hernández y Castillo (2015) en que es muy difícil realizar una valoración del daño ambiental, pero la determinación contable de las medidas que se adoptan para prevenir el daño, por lo menos pueden arrojar una idea de la responsabilidad de la entidad en el manejo del mismo, y de que actuaciones pueden adelantarse frente a las que ya se hayan ejecutado.

2.1.3. Las Actividades Sin Licencia.

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, requerirán licencia ambiental todos los proyectos que puedan generar deterioro grave al medio ambiente. Pero y que tipo de medidas deben adoptarse frente al resto de actividades. Si contar con un régimen de licencias ambientales no garantiza el efectivo cumplimiento de límites ambientales (Rojas, 2013), peor consecuencia se da frente a los casos en que la licencia no es un requisito. Máxime cuando

en Colombia es posible ver noticias en las que proyectos que por su potencial afectación ambiental deben contar con una licencia y no la tienen.⁷

Maldonado y Tovar (2019) evidencian como la redacción original de la Ley 99 de 1993 establecía que se requería licencia ambiental para cualquier actividad que pudiera generar un impacto *significativo* al medio ambiente. Lo cual se reduce con la modificación introducida por el artículo 89 del Decreto 1122 de 1999 que señaló que debía tratarse de un impacto grave.

Así las cosas, vistas en conjunto, la gran cantidad de actividades que no requieren de una licencia ambiental, pueden resultar en un impacto bastante mayor que el que se podría ocasionar con una sola de riesgo grave que se encuentre bajo la debida vigilancia y control de parte de las autoridades ambientales.

Peor aún en los casos de actividades de explotación ilícita, como las deforestaciones en diferentes zonas del país, la cual constituye una usurpación de los bienes de la nación, y con ello un enorme pasivo ambiental, así como un detrimento al patrimonio público, y al goce de los derechos colectivos comunitarios, sin contar otros problemas de índole social y económico que los mismos pueden conllevar (Torres, et al, 2005)

Si la evolución del desarrollo humano, supone comportamientos más responsables sobre el uso y explotación del ambiente como bien colectivo (Aguilar, 2017), desconocer este

⁷ En este sentido puede verse, una noticia publicada en la Revista Semana titulada “Car suspende actividades de 10 minas por no tener licencia ambiental”.

principio, es avanzar en la dirección opuesta. Por lo tanto, consideramos que se trata de una tendencia negativa frente a los deberes del Estado, el mantener un alto volumen de actividades que suponen explotación ambiental, sin el requerimiento de una licencia que suponga el cumplimiento de unos estándares de cuidado y a su vez la inspección, vigilancia y control del Estado sobre las mismas.

Esta tendencia negativa, inclusive es más notoria en lo relativo a las obligaciones de los particulares, evidenciando la escasa observancia del interés general sobre el medio ambiente como derecho colectivo, antes, por el contrario, el beneficio de intereses particulares, que dejan casi que, sin responsabilidad a los operadores privados, y en una situación precaria a las autoridades ambientales para la adopción de medidas tempranas que eviten el daño ambiental (Rodríguez, 2011).

El aspecto anterior es especialmente sentido, ya que la práctica en la mayoría de los casos demuestra una dificultad de las personas para autorregularse. La conciencia de los deberes y obligaciones frente al derecho colectivo al ambiente se nubla ante el interés de la explotación de los recursos naturales para obtener un beneficio económico. Este desgobierno, como se ha anotado en este apartado, termina siendo nocivo en términos de sostenibilidad, así como de una efectiva protección ambiental.

2.2. SOBRE LA OBLIGACION DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL

Sea lo primero aclarar que no obstante la naturaleza sui generis de las Corporaciones Autónomas Regionales, no sujetas a un control directo administrativo, ni adscritas directamente a un ministerio –a pesar de su relación con el Ministerio del Medio Ambiente, se entiende que no obstante su autonomía, su principal carácter es administrativo y cuyo fin se concreta con velar por la correcta administración ambiental. Por lo tanto, se entiende que es en virtud de dicho objeto que las mismas se entienden competentes para realizar la inspección, vigilancia y control de la autoridad ambiental, y que también están sometidas al control administrativo por el cumplimiento de dicha actividad (Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012).⁸

Aclaro lo anterior, se afirma que el proceso de licenciamiento ambiental no termina con el otorgamiento de una licencia que permita la realización de determinada actividad económica; antes, por el contrario, consideramos que es partir de ese momento, cuando surgen de manera efectiva las obligaciones en campo para el Estado, en lo relativo al seguimiento y detección temprana de las diferentes amenazas al ambiente, que pueden ocurrir a partir de la puesta en marcha de los proyectos (Minambiente, 2018).

Teniendo en cuenta los aspectos analizados en el apartado anterior, estamos de acuerdo con Rueda (2016), en que, ante la potencialidad del daño ambiental, no existe discusión alguna

⁸ Si bien existe una discusión sobre la naturaleza y viabilidad jurídica de dichas entidades, se trata de un tema que supera el objeto de la presente investigación, razón por la cual el mismo no será objeto de análisis.

sobre la importancia de una efectiva inspección y vigilancia para evitar cualquier daño, en la medida en que no existen criterios legales efectivos para saber cuándo un daño ambiental se encuentra debidamente reparado.

Como lo indica el Consejo de Estado (2012) el propósito principal de la inspección, vigilancia y control es verificar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que deben cumplir las diferentes entidades. Supone un deber de sometimiento al Estado en atención a su jerarquía, a cambio del beneficio adquirido.

En este punto se requiere de un especial tacto de la autoridad ambiental, para que su vigilancia y control sea coherente con los riesgos creados y la manera como se puedan describir en los planes ambientales de las entidades vigiladas, o como lo señala la Corte Constitucional en sentencia C-165 de 2019, si bien no existe una determinación taxativa de los mecanismos, estos deben ser mecanismos leves o intermedios acordes a cada caso, sin que ellas supongan una alteración del orden jerárquico de las normas en el país en atención al reparto de funciones entre los diferentes entes administrativos, para no incurrir en una extralimitación de actividades o en colisiones entre entidades (García y Fernández, 2008);

Se añade además en este punto que, aunque no exista nomenclatura legal de las funciones de inspección, vigilancia y control, sino discrecionalidad de las entidades, lo que se espera que las mismas sean complementarias entre sí para lograr el fin para el que fueron instituidas, como se prevé en la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 8; y en el artículo 189, numerales 21, 22, 24 y 26. (Consejo de Estado, 2019).

Es decir, no se trata de acciones caprichosas que puedan desestimular el desarrollo empresarial o la correcta explotación económica de los licenciarios, ni que creen un poder excesivo de las autoridades ambientales, sino lo suficientemente efectivas para garantizar la protección ambiental (Environment Agency, 2019)

Máxime, cuando desde su inclusión en el Plan de Manejo Ambiental, y posterior otorgamiento de la licencia ya se ha realizado previamente un ejercicio de los posibles impactos ambientales que pueden causarse, y que de antemano son de conocimiento por los servidores públicos, vinculados a las autoridades ambientales, los aspectos en lo que deben con mayor atención concentrar la función de inspección y vigilancia (Gómez y Ramírez, 2018).

Por lo tanto, no puede existir discusión sobre la obligación que recae en la autoridad ambiental, relativa al control y vigilancia de las entidades que realicen explotación ambiental, para evitar la ocurrencia de situaciones nocivas que generen impacto ambiental, para garantizar el verdadero goce del derecho colectivo a un ambiente sano (Rodríguez, 2011), y dicho sea de paso, que puedan generar un impacto fiscal al Estado ya sea por una mala valoración del impacto ambiental, o por una mala determinación de las medidas de reparación o mitigación de los daños.

Similar postura fue la asumida por la Corte Constitucional, en sentencia C-219 de 2017 en la cual señala que el primer deber fundamental del Estado con relación al medio ambiente es el relativo a la prevención del daño; lo cual implica la adopción anticipada de las medidas para

que impidan el daño ambiental; y en los casos que así se requiera establecer las sanciones orientadas a la reparación del daño que se cause.⁹

Funciones que de alguna manera son coherentes con la descripción que se realiza en el numeral 7 –entre otros- del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011, que establece el objeto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y con las de los numerales 11 y 12 –entre otros- del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que establece cuales son las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por lo tanto, al tratarse de competencias específicas asignadas por la ley en consideración al manejo y conocimiento técnico que estas entidades tienen del tema ambiental, y de la finalidad para la cual fueron creadas que es la mejor administración de los recursos naturales

⁹ La Sentencia C-219 de 2017 establece cuatro deberes fundamentales como a continuación se transcribe:

(i) El deber de prevenir los daños ambientales, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79). (ii) El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad. (iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales. (iv) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley.

del país, su desconocimiento por parte de los servidores públicos suscritos a las mismas, se entiende que es generador de responsabilidad por la afectación que ello puede suponer para el medio ambiente.

Las funciones antes descritas, se circunscriben en lo que se entiende, son las facultades de inspección y vigilancia que deben adelantar las autoridades ambientales. Sin embargo, acogemos el concepto emitido por el Consejero de Estado William Zambrano Cetina, toda vez que arroja luces sobre lo que en términos generales debe entenderse que es la vigilancia y control. El concepto en comento señala:

“la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo” (Consejo de Estado, 2015).

Así las cosas, siguiendo la postura del mismo Consejo de Estado (2016), desconocer las funciones antes mencionadas es incumplir con la labor de policía administrativa de los entes públicos, para la realización de las tareas que se les han encomendado y de la búsqueda del interés general, lo cual en últimas no es otra cosa que una falla del servicio que genera un daño que debe ser reparado.

Por lo tanto, la iniciación de una actuación administrativa, en un escenario ideal, debe ser principalmente resultado de la correcta vigilancia y control, y en última medida como resultado de una denuncia o queja. De esta manera se daría una verdadera configuración de los principios de prevención y precaución, frente a la incertidumbre del futuro daño ambiental que se llegue a causar (Arcila y Castellanos, 2015).

Aunque, parte del problema, es que, como señalan Sáez y Urdaneta (2014) la acción de los Estados en la materia suele ser de mínimos frente a la verdadera problemática que se presenta, y por eso los resultados que se obtienen suelen ser pobres. Esta postura cobra sentido al analizar a Von Bernstorff (2016) quien señala que lo que realmente ocurre es una complicidad de los Estado en la realización del daño, ya que cada vez otorgan más licencias y realizan menos acciones de protección ambiental. Siendo esta la razón principal para que en lo ambiental los niveles de protección y reparación sean realmente bajos, no solo en Colombia sino a nivel internacional (Amirante, 2012)

2.2.1. Deberes del servidor público.

Uno de los escenarios que preocupa es la falta de diligencia por parte de los servidores públicos, en el cumplimiento ordinario de sus actividades. Si bien se entiende que la tarea se torna difícil en los casos en los que se trata de explotaciones que no requieren de una licencia, esta falta de acción es totalmente inaceptable en los casos de aquellas explotaciones se

realizan en virtud de una licencia debidamente otorgada por la autoridad ambiental, como se analizó en apartados anteriores.

Aunque, estamos de acuerdo con Manrique (2010) en el sentido de que resulta inadmisibles afirmar el desconocimiento de daños ambientales que son casi que de conocimiento general. Razón por la cual se entiende que debe ser analizada la legalidad de una conducta en la que por lo menos no se denuncia –en el caso de que no se trate de una actividad de resorte directo funcional- el abuso ambiental que se pueda estar produciendo.

Pero en general este comportamiento es contrario a los intereses del Estado, en la medida en que suponen cargas fiscales adicionales, para responder por tales situaciones, sin contar con el daño ambiental que se produce, el cual, ante la dificultad de su cuantificación, termina inevitablemente afectando a la comunidad, y en ocasiones hasta con la imposibilidad de ser reparados.

En este sentido, es clara la necesidad del establecimiento de las responsabilidades de los diferentes servidores públicos involucrados en dichos procesos para de alguna manera reestablecer el equilibrio económico ambiental perdido en relación con el erario público y el bienestar de las personas en el territorio colombiano (Clavijo, 2001).

Empero, se precisa tener en cuenta que las funciones de inspección, vigilancia y control, en Colombia, están categorizadas como de medio y no de resultado (Arbeláez, 2014). Es decir, en estos casos, en primera instancia, el servidor público no puede hacerse responsable del

daño ambiental que se produce; pero si debe agotar todos sus esfuerzos en tratar de evitarlo, a través de un seguimiento constante a las diferentes explotaciones ambientales.

Estamos de acuerdo en que no puede trasladarse al Estado un comportamiento totalmente irresponsable de un particular que realice una explotación ambiental, sin embargo, al tratarse de sus representantes pues será de aplicación la previsión del artículo 90 de la Carta. En este punto señalar que es igualmente importante que el Estado pueda repetir por lo que haya tenido que pagar, de tal forma que no se traslade el impacto fiscal al erario público afectando el cumplimiento de otras actividades a cargo del Estado.

Sobre tal aspecto ha sido clara la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2012 en la cual sostuvo que el deber de los servidores públicos debe ser cumplido con diligencia de acuerdo a las exigencias de la tarea que se asigna –que para el caso concreto se trata de la inspección y vigilancia del ambiente-. Por lo tanto, estos servidores, de acuerdo con la sentencia en comento, deben entender que más que cumplir con su manual de funciones, están colaborando en la construcción del Estado.

Claro ejemplo de esta afirmación lo desveló la Contraloría General de la República (2017), a través de un comunicado de prensa en el cual señalaba como en proyectos de alta envergadura e importancia a nivel nacional como el de la Ruta del Sol, la ampliación de la segunda pista del aeropuerto el Dorado, o en el caso de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales -PTAR Salitre en Bogotá, se ha evidenciado dicha falta de acción. En el citado informe, se toma como ejemplo el caso de la Ruta del Sol, en el cual, en tan solo un año se evidenciaron 442 hallazgos de incumplimiento, sin que se hubieran tomado acciones para

prevenirlo o se hubiesen iniciado acciones administrativas por dichos hallazgos en contra de los responsables.

De hecho, en el informe se pone de manifiesto una realidad inclusive más preocupante, el caso del Plan de Restauración de los Ecosistemas Dragados en el Canal del Dique, en el cual hay 17 programas y 55 proyectos de manejo ambiental, y no hay un solo proceso de licenciamiento (Contraloría General de la República, 2017). Entonces, si con licencia no se hace nada, tampoco nada se puede esperar en este segundo caso del Canal del Dique, con la dificultad incorporada que, la autoridad ambiental, al no conocer los planes de manejo ambiental en dichas actividades, menos sabrán en que aspectos deberán reforzar sus esfuerzos de inspección, vigilancia y control.

Similares falencias fueron reveladas por la Contraloría General de la República (2018) en el informe de auditoría de cumplimiento de la gestión de las autoridades ambientales en el proceso de licenciamiento del Proyecto Hidroeléctrico Ituango, en donde se evidencian las falencias y falta de intervención de la ANLA, Corantioquia y Corpourabá, en el cumplimiento de sus funciones propias, dados los problemas ambientales que se han generado para las poblaciones.

Un aspecto que se evidencia en este escenario es la falta de eficiencia administrativa asociada a la centralización de la función de protección del ambiente. En el capítulo pasado se analizó como la Ley 99 de 1993, en cumplimiento del precepto constitucional dio mayores competencias a los entes territoriales sobre el tema ambiental, las mismas fueron derogadas por el Decreto 2150 de 1995. Así las cosas, la centralización ha supuesto corrupción en

algunos casos y paquidermia en otros, afectando el cumplimiento del fin para el cual está instituida la autoridad ambiental (Morales 2017).

Por lo tanto, consideramos que en el caso concreto además de las denuncias que aquí se plantean lo ideal es que, de parte de los entes de control, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, se adelanten las investigaciones disciplinarias y fiscales del caso, para determinar las responsabilidades pertinentes. De hecho, en los casos en los que se aprecie que se configure una responsabilidad penal, entonces sea la Fiscalía quien también actúe como le corresponde.

Aunque, estamos de acuerdo con Dermisaky (2012) en el sentido de que un exceso de normas represivas, han demostrado no ser la respuesta a las problemáticas de los servidores públicos para el efectivo cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, consideramos que sería más útil, teniendo en cuenta que constitucionalmente está prevista la participación ciudadana, y que el derecho al ambiente sano es un derecho colectivo (Vásquez, 2007).

Entonces aplicar veedurías externas y rendiciones de cuentas permanentes respecto de la gestión de cada uno, para determinar si efectivamente se está cumpliendo con el deber de inspección y vigilancia sobre las afectaciones que puedan ocurrir al medio ambiente y sobre el impacto fiscal que puede suponer para el Estado cualquier tipo de reparación por la falta de una debida gestión administrativa.

Disciplinar el comportamiento de los servidores públicos, declararlos responsables fiscales en los casos en los que haya lugar, e inclusive adelantar las investigaciones en lo penal, será

un buen remedio para que los servidores públicos obren conforme al fin que juraron proteger. Igualmente será útil, para por lo menos en el ámbito fiscal tratar de recuperar todo lo que el Estado haya pagado en términos de indemnizaciones, o para equilibrar las afectaciones al erario por la mala gestión fiscal, o por la deficiente valoración de los costos ambientales (Maldonado, 2014).

Si es uno de los fines del Estado garantizar el goce colectivo de un ambiente sano, entonces, un deber de los servidores públicos adscritos a las diferentes autoridades ambientales es velar por la efectiva protección ambiental. Máxime, cuando dentro de la misma Carta Política, de acuerdo con Cruz (2005) está incorporado el concepto de Gerencia Pública, y por lo tanto los deberes de los servidores públicos están pensados en torno a dicha dinámica; la cual para el caso concreto es la efectiva vigilancia y control sobre los recursos naturales para garantizar su sostenibilidad.

3. PROPUESTA PARA UN NUEVO MODELO COMPENSATORIO AMBIENTAL QUE FAVOREZCA EL DESARROLLO Y LA SOSTEBILIDAD FISCAL.

El problema ambiental, y los costos que ello puede suponer para la calidad de vida de las personas no se reducen a su simple enunciación y reconocimiento de la problemática (Catalán, 2014). Cómo ocurre en la actualidad con la pandemia del covid: de nada sirve desarrollar bienes y servicios, si los consumidores no pudieran gozar de ellos en un medioambiente sano.

Por lo tanto, se urge el establecer un punto de equilibrio entre medio ambiente y crecimiento económico (González, 2009), acompañado de medidas efectivas y ejemplificadoras de responsabilidad para quienes del mismo se aparten, y generen la afectación del erario público por la reparación ambiental.

No es suficiente con que Colombia se ufane por ser un Estado regido por una Constitución verde, del cual sus dirigentes hagan gala a través de un discurso ambiental florido de tecnicismos, más de carácter retórico que científico. Tampoco basta con que las personas que se beneficien de la explotación ambiental adopten aisladamente tecnologías innovadoras amigables con el ambiente, de tal manera que el impacto que generen sea mínimo, por no decir nulo.

La responsabilidad ambiental es una tarea de carácter solidario, entre lo público y lo privado, entre todos los que se benefician con la explotación de los recursos naturales, se deberán adelantar los procesos para asumir una postura más responsable para su protección (Peña, 2005; Catalán, 2014; Álvarez, 2004), incluyendo hasta a los mismos consumidores que en ocasiones realizan un uso irresponsable de los servicios públicos.

En la medida en que todos los segmentos sociales sean responsables frente a su accionar en el deterioro ambiental, seguramente disminuirá el daño que deba ser reparado; y con ello el impacto ambiental que produce dicha reparación, pudiendo invertirse dichos recursos en otros rubros que verdaderamente favorezcan el crecimiento del Estado y la garantía de sus fines para mejorar el desarrollo social.

Lo que se plantea en este punto, va de la mano del tratar de replicar el modelo de los países desarrollados, donde el accionar político y el compromiso social están en coherencia con la necesidad de protección de los recursos naturales (Catalán, 2014). Sería un trasplante jurídico bien ajustado, ya que la problemática ambiental no es exclusiva del país.

Un primer aspecto que se requiere, es la implementación de sistemas más eficaces para analizar de fondo las verdaderas causas que están generando las problemáticas ambientales que afectan el desarrollo social y económico (Pascual, 2008); ya que de nada sirve una hiperinflación de leyes, decretos y resoluciones, en materia ambiental, cuando no se cuenta con los recursos financieros, administrativos y tecnológicos, necesarios, para lograr su puesta en marcha (Mesa, 2007).

Dentro de este proceso, entendemos que lo primero que se debe atender para favorecer un verdadero desarrollo sostenible se asocia con la innovación ambiental que se fundamente en el modelo de economía circular y la reutilización de los recursos, para un uso cada vez más racional y responsable de los recursos naturales de los que en la actualidad se dispone (Vargas, 2016).

Aspectos que favorecen un verdadero crecimiento de la llamada *ecología industrial* centrada en la prevención más que en la reparación, a través de la optimización de los ciclos de las materias primas, así como la transformación de los recursos para su reutilización como en los procesos de economía circular (López, 1996).

Tal proceso, en los términos de El Kharbili, et al (2008) supone el integrar la política de sostenibilidad ambiental del Estado, junto con el manejo que se da en las regiones, y los proyectos y explotaciones empresariales, desde una visión más ética y de sostenibilidad de los recursos para las futuras generaciones.

Entendemos que, en términos de desarrollo económico, de alguna manera, esto generará cierto grado de complejidad en cuanto a gobernabilidad de los Estados modernos, debido a las dificultades para la disponibilidad de recursos, ya sean fiscales o administrativos, que se requieren para una adecuada respuesta frente al sinnúmero de demandas de la sociedad actual (González, 2017).

Sin embargo, como lo propone Morales (2017) si se reorganiza la manera como están estructuradas las autoridades ambientales, de tal manera se logre un verdadero equilibrio

entre las responsabilidades asignadas y los recursos disponibles, y se disminuyan en la medida de lo posible el exceso de gastos burocráticos asociados a la corrupción, seguramente se logrará un desarrollo económico realmente sostenible, con un menor impacto ambiental.

3.1. MERITOCRACIA Y RESPONSABILIDAD. MEDIDAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En primera medida, para lograr cualquier objetivo que mejore la eficiencia en el manejo ambiental, sin afectar el equilibrio fiscal, todo pasa a través de los servidores públicos que tienen el poder de realizar las cosas bien, pensando en ellos mismos y en el futuro plantea que les ofrecerán a sus descendientes.

En términos de Maesschalck (2004), tal proceso se centra en el cambio de una situación que se encuentra en el núcleo problemático, y que sin su mejoría el resto de programas que se puedan implementar terminarían siendo inocuos. Entonces se requiere mostrar un comportamiento realmente ético, coherente con la responsabilidad que se les asigna, y con el fin que se persigue, que no es otro que la satisfacción del interés general.

Gudynas (2016), sobre este mismo punto señala que más alcanzar una postura ética, se requiere de una bioética natural de parte de los servidores públicos, y de la comunidad en general, para que se puedan materializar los objetivos del gobierno. Es decir, para que la Constitución Verde de 1991, vaya más allá de un simple discurso, se requiere dar la discusión

desde lo público, sobre valores y ambiente y las acciones necesarias para alcanzar resultados visibles.

La Constitución Política colombiana no define con claridad, en su artículo 123, que debe entenderse por servidor público. Sin embargo, de la lectura de dicho artículo, lo que sí es realmente claro es el hecho de que los mismos están para servir al Estado y a los particulares, en el cumplimiento de la Constitución, la ley y el reglamento, de una manera transparente, ética. Es decir, que en la medida en que tales agentes realicen su labor coherentemente con la responsabilidad que se deja en sus manos, seguramente mejorará la protección del ambiente en Colombia.

El reconocimiento de la importancia de la labor del servidor público en la materialización de la abstracción que es el Estado, no debe pasar a través de la expedición de más normas, sino de la contratación de mejores servidores, no solo en lo ambiental, sino en todos los ámbitos necesarios para la construcción de sociedad.

De esta manera, será más sencillo inclusive la realización de los controles mismos – disciplinario y fiscal- (Ayala, 2006), ganándose en eficiencia y cultura de legalidad. Este aspecto pasa por un cumplimiento más estricto de la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público en Colombia, por lo menos en lo que tiene que ver con las previsiones del artículo segundo de dicha normas, en el cual se establecen los principios de la función pública en coherencia con las previsiones de la Carta Política.¹⁰

¹⁰ **Artículo 2°.** *Principios de la función pública.*

Estamos de acuerdo con Rodríguez (2012) en el sentido, de que la comprensión de tales disposiciones, en concordancia con el artículo 209 Superior, el que determina si alguien debe ser considerado como un verdadero servidor público. De la mano con ello, será determinante para lograr la teleología de la Carta, en lo relativo a una protección efectiva del medio ambiente sin que se afecte el presupuesto del Estado.

Por lo tanto, se requiere complementar los fines constitucionales con los ambientales para lograr un control efectivo; Tal articulación requiere de una mayor especialización del personal a cargo de tales actividades (Diazgranados, 2012). Si bien en primera instancia, inclusive podrían perderse algunos empleos, podría ganarse posteriormente en eficiencia, así como en términos de un mejor goce del derecho colectivo a un ambiente sano (Shumpeter,1942).

Determinar funciones específicas para perfiles profesionales determinados, acompañadas de salarios apropiados a la tarea y responsabilidad encomendada, es un buen primer paso para mejorar la gestión de los servidores públicos y disminuir la corrupción; estas iniciativas,

1. La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad.

2. El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública. Tales criterios se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley;

c) La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.

seguidas de programas de capacitación pertinentes y desarrollo humano, serán fundamentales para mejorar el ambiente laboral y la satisfacción personal (Lozano y Tamayo, 2016), aspecto que también favorecerá en la obtención de los resultados positivos que obtenga la entidad en su gestión ambiental y disminuyendo la presión sobre el hueco fiscal.

Así las cosas, la función pública, y el rol del servidor público debe ser medido en términos de sus conocimientos y del clima y medios laborales idóneos para garantizar la obtención de eficiencia en la gestión que se realiza (Denhardt y Denhardt, 2007). Dicho de otra manera, se trata de una suma de factores en el ámbito laboral, para que los servidores públicos desempeñen mejor su función en la búsqueda de los fines del Estado para garantizar desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y una mayor eficiencia del gasto, al no tener que dirigirse a reparar daños que puede evitarse a través de una efectiva inspección, vigilancia y control.

Por lo tanto, es posible cerrar este apartado siguiendo la postura asumida por Castellanos (2006) quien señala que, para mejorar la eficiencia de los servidores públicos, lo que se requiere es que la meritocracia funcione no como un discurso, sino como un verdadero proceso orientado a la selección de los mejores profesionales para se encarguen de garantizar la protección de los intereses del Estado. De esta manera, se evita la comisión de errores que puedan redundar en daños ambientales y en gastos adicionales en materia fiscal para poder repararlos.

3.1.1. La Acción de Repetición Como Medio de Reparación del Daño Ambiental.

Estamos de acuerdo con la postura asumida por Maesschalck (2004) y (Lozano y Tamayo, 2016) en el sentido de que el servidor público debe tener cierta autonomía en el ejercicio de su gestión, como una señal de confianza en su profesionalismo. Empero, dicha autonomía debe aparejar un mayor grado de responsabilidad frente a los errores que se puedan cometer por sus omisiones o por el cumplimiento deficiente de sus funciones; especialmente cuando sea el Estado quien deba asumir el costo de dichos errores.

Tal escenario, que se fundamenta en el artículo 90 de la Constitución Política se regula a través de la Ley 678 de 2001.¹¹ Si el Estado debe reparar el daño ambiental que se causa, afectando su equilibrio fiscal, eso le otorga el derecho, si es que no el deber, de repetir contra el funcionario que haya sido el responsable de dicha afectación (Esguerra, 2009). Máxime, cuando al igual que las sanciones ambientales, se trata de una acción de carácter netamente patrimonial pensada únicamente en reparar lo pagado por las autoridades públicas por el daño ambiental causado por un servidor público (Consejo de Estado, 2006).

Por lo tanto, se trata de acciones orientadas al fomento de la moralidad y la eficiencia del servidor público orientados al logro de los fines del Estado, como se prevé en el artículo

¹¹ En el presente apartado se hace referencia a la acción de repetición y no al proceso fiscal previsto en la Ley 610 de 2000. Tal enfoque se realiza, ya que nos estamos refiriendo a la responsabilidad de todos los servidores públicos adscritos a la autoridad ambiental, y en este punto es importante señalar que no todos realizan gestión fiscal en los términos del artículo 3 de la citada Ley 610 de 2000, por lo cual en primera instancia no todos podrían ser sujeto pasivo dentro de un proceso de responsabilidad fiscal. Aunque, ello no es óbice para que, en determinados casos, se aplique directamente la responsabilidad fiscal, máxime que dentro del mismo artículo 3 se hace referencia como gestión fiscal indebida valoración de los costos ambientales. Empero, por la especialidad del proceso fiscal, entrar a explicarlo en el presente apartado podría dar lugar a una nueva investigación, la cual no se abordará en este trabajo.

tercero de la Ley 678 de 2001. Obrando de una manera más ética y para disminuir la corrupción (Galindo, 2006).

De hecho, la norma en comento de alguna manera está pensada en que los servidores públicos no aleguen la delegación como mecanismo para eximirse de su responsabilidad. Lo cual le pone freno a una práctica que se presenta en el país, para eliminar la responsabilidad con lo cual se termina por imposibilitar la reparación y el daño fiscal que se ha ocasionado por la mala gestión (Palacio, 2013). Aunque, igual, la entidad deberá tener pruebas o indicios preliminares en contra del servidor público, para evitar actuaciones temerarias que puedan resultar en demandas posteriores al Estado (Duque, 2013).

Por lo tanto, como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-374 de 2002, igual se trata de una acción legítima, con el respeto del debido proceso, en el cual será en todo caso el servidor público involucrado dentro del proceso, a quien le corresponderá demostrar que los recursos pagados por el Estado en virtud del artículo 90 de la Constitución, no fueron ocasionados por su mala gestión.

Si bien esta acción no supone una reparación inmediata del daño ambiental, por lo menos está pensada en recuperar los recursos del erario público que el Estado debe direccionar para reparar los errores cometidos por los servidores públicos, por no adoptar medidas preventivas, y en general por la realización de una indebida inspección vigilancia y control de la actividad ambiental.

Por último, tal como se ha analizado en el presente capítulo, inclusive los resultados que se puedan obtener en la acción de repetición dependerá de la gestión que puedan realizar los mismos servidores públicos, ya que es de conocimiento en el país, que, en muchos casos al salir las sentencias, los involucrados manifiestan no tener recursos para responder, con lo cual se trata de sentencias para enmarcar (Torres, 2001).

3.2. LOS IMPUESTOS AMBIENTALES: UNA MEDIDA PARA FAVORECER EL CONTROL SOBRE EL CONSUMO DESAFORADO DE RECURSOS NATURALES.

Otra posible solución frente a la situación del hueco fiscal que se genera con ocasión de la reparación de los daños ambientales es la implementación de impuestos a las diferentes explotaciones ambientales, ya que, en realidad, ese es el medio más efectivo para lograr que el que contamina pague (Prust, 2005). Aspecto que la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2012, han señalado como positivos para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

Se trata de una dinámica que cada vez cobra más adeptos a nivel internacional, para complementar los programas estatales de protección frente al daño ambiental, que normalmente se quedan cortos para garantizar una protección directamente proporcional frente a la realidad del daño sufrido por los recursos naturales, para obtener desarrollo económico (Acquatella, 2005).

La idea de estos impuestos ambientales, está orientada de alguna manera a desincentivar el uso de los recursos; claro está, que se requiere un criterio de racionalidad ambiental, que no

resulte arbitrario frente a las explotaciones económicas, que al final no termine por acabar con la industria (Correa, de la Ossa, y Vallejo, 2007).

Además, porque como se anota en Arenas (2016), la inestabilidad en los precios de los commodities, y las catástrofes naturales cada vez más comunes pueden resultar totalmente nocivas para generar crecimiento; ello sin contar con las desigualdades económicas entre grandes y pequeñas empresas, y la informalidad en la que se gestan muchas explotaciones ambientales en el país.

Un ejemplo de este tipo de tributos, podría ser el de la tasa por el uso del agua. Este tributo se introdujo a través de la Ley 1450 de 2011 en su artículo 216. este tipo de medidas están orientadas a obtener mejores resultados en lo relativo a la protección ambiental. Esta medida es útil especialmente en zonas dependen de una cuenca hidrográfica que pueda verse comprometida con ocasión de los vertimientos directos o no directos (Vasco, Tobón y Vargas, 2018). Dicha norma, fue posteriormente modificada por el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018, la cual modificó al párrafo primero en los siguientes términos:

***Parágrafo 1°.** Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de*

la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

Los parágrafos segundo y tercero de la norma establecen hacia donde se destinarán dichos recursos, y quienes serán los sujetos pasivos del impuesto. Sin embargo, consideramos que, el porcentaje que debe destinarse a la tasa por consumo de aguas debería ser más alto; de esta manera se podría cumplir efectivamente su rol de fomentar el control del recurso hídrico para el mantenimiento y cuidado ambiental.

Esta misma postura es la defendida por varios sectores de la doctrina que ven con preocupación su ineficiencia para lograr el objetivo que se plantea. Así, según Silva, et al (2017), y Sánchez (2002), esto resulta insuficiente frente al daño ambiental que se causa por dichas explotaciones; máxime si se tiene en cuenta la presión cada vez mayor que existe sobre este recurso (Martínez y Villalejo, 2018), o el simple hecho de que todavía en el país hay regiones que no cuentan con un suministro constante del preciado líquido, para la satisfacción de sus necesidades básicas. Aspectos que son contrarios al Estado Social de Derecho, e inclusive violatorios del derecho a la igualdad.

Un impuesto ambiental más alto, serviría para desestimular el uso descontrolado de los recursos naturales, máxime en los casos en los que se establecen tarifas progresivas según el consumo (Acquatella, 2005). Así, tomando como punto de partida el ejemplo con el impuesto al uso de aguas, deberían establecerse impuestos por segmentos ambientales, de acuerdo con las explotaciones de cada licenciario (Vasco, Tobón y Vargas, 2018).

De esta forma, se lograría disminuir el riesgo, por un uso más medurado, y se financiaría no solo la reparación de los daños que por años ha venido sufriendo el ecosistema colombiano; sino también se financiaría la especialización y los medios técnicos necesarios para un mejor funcionamiento de la autoridad ambiental.

Inclusive, pensado en términos de formulación de políticas públicas orientadas a un mejor goce colectivo a un medio ambiente saludable, e inclusive de planes de desarrollo social para las comunidades ubicadas en las cercanías a dichas explotaciones económicas, a través de este tipo de tributos se pueden lograr mejores resultados, que las soluciones demagógicas que no son sostenibles en el tiempo (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

En este punto, sobre las tributaciones ambientales acogemos la postura de Correa, de la Ossa, y Vallejo (2007), quien señala que una mejor manera para establecer el tributo ambiental es a través del sistema de precios, para disminuir las dificultades de medición. Este tipo de controles genera un efecto de adaptación – disuasión, frente a sus operaciones y al uso indiscriminado de los recursos naturales.

Además, debe tratarse de un impuesto nacional, de tal manera que no se ofrezcan ventajas desde los entes territoriales sobre localización, y se utilice el impuesto o la exención en el pago del mismo, como un llamativo para la reubicación industrial, más que como un mecanismo para la reparación de los daños que se causan al medio ambiente por la explotación económica (Bonilla, 2002).

Puede decirse que en la medida en que tanto los sectores público y privado logren articular los programas de protección ambiental a través del tributo ambiental, eventualmente pueden disminuirse gradualmente este tipo de tributos, e inclusive ofrecer otro tipo de beneficios y reconocimientos para incentivar tales prácticas (Correa, de la Ossa, y Vallejo, 2007).

Es decir, una manera de premiar los buenos modelos de producción ambiental en términos de sostenibilidad, así como las inversiones que las empresas realicen en innovación de procedimientos y tecnología ambiental, se puede conseguir a través de las reducciones tributarias (Romero, Álvarez y Ordoñez, 2015). Que las empresas cambien su paradigma y visualicen la economía ambiental, como un mecanismo de ganancia financiera (Álvarez, 2004).

Por otra parte, se requerirá como se anotó en el apartado anterior, de la pulcritud absoluta de la función pública, para mejorar el recaudo, ya que es conocido el bajo recaudo regional, y los altos niveles de evasión. Así las cosas, si el recaudo de este tipo de tributos no es efectivo entre todas las empresas que hacen explotaciones ambientales, no se generará un verdadero compromiso de prevención.

Además, para que los recursos que se logren obtener se manejen con la mayor transparencia y se destinen para su objetivo ambiental, de conformidad con la motivación del tributo, y no a prácticas corruptas o a la contratación de nóminas como fortines burocráticos. Las buenas prácticas en las finanzas públicas, son determinantes para lograr el compromiso de los sujetos obligados a tributar (Arenas, 2016)

Tales buenas prácticas, e imposiciones que se haga a las empresas, también deben ir acompañada de pedagogía a las comunidades, ya que la protección ambiental como se señaló anteriormente, es una obligación de todos, en la medida en que todas las personas de alguna manera, a través de sus hábitos más o menos ambientales pueden generar impacto.

Por lo tanto, en lo relativo al uso indiscriminado de recursos como el agua y la electricidad, con ocasión de los subsidios que se ofrecen a los estratos socioeconómicos más bajos, debe crearse conciencia para la racionalidad del mismo (Feng, et al, 2018). Es decir, se necesita regulación para los sectores productivos y autorregulación de los consumidores en sus hábitos (Álvarez, 2004).

Lo mismo se predica de las sociedades consumistas, que no tienen conciencia de la importancia de reciclar, o el uso excesivo de vehículos automotores con sus emisiones de monóxido de carbono; el aumento en el consumo de carne, el cual requiere de mayores tierras para pastar, y el incremento en las emisiones de gas metano de las vacas; la contaminación sonora, visual, etc., que también generan contaminación ambiental, y afectación a la salud de todas las personas.

3.3. NUEVAS REGLAS DE JUEGO. UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD AMBIENTAL PARA CREAR PROCEDIMIENTOS MÁS AJUSTADOS.

En términos generales, hasta ahora se ha afirmado que el tema ambiental es cuestión de todos los segmentos de la sociedad. Por lo tanto, estamos de acuerdo con González (2009), quien

manifiesta que, desde el mismo ejecutivo, como director de la economía y del destino del Estado, se debe tener en cuenta el tema ambiental, no solo como un programa, sino como una materia transversal a las diferentes políticas y programas que se adelanten.

Amaya (2015) señala que se requiere de un nuevo ordenamiento ambiental, que sea más honesto con la realidad del sector, y específico según las diferentes necesidades de la protección ambiental en el país. Esta postura es la misma que adoptaron Testa, Iraldo y Frey (2011) quienes señalan que es precisamente la falta de claridad en los procedimientos regulatorios lo que de alguna genera la ineficiencia en los procedimientos de sostenibilidad ambiental, y que se traduce en últimas en el aumento de los costos fiscales que el Estado debe asumir para su reparación.

Por otro lado, Alfranca (2009), señala que además de la claridad se requiere un ordenamiento que sea más estricto. De alguna manera, la creación de tributos ambientales analizadas en el apartado anterior, lo hace más estricto. Empero, se requiere rigurosidad en todos los procedimientos. De esta manera, las empresas se verán obligadas a ir optimizando sus procesos, lo cual redundará en el beneficio ambiental y la disminución de recursos orientados a la reparación de los daños.

Tal postura supone un cambio en las políticas de Estado, el cual, para promover la llegada de inversión extranjera al país, suaviza los requerimientos y procedimientos mínimos necesarios para garantizar un correcto control ambiental, e inclusive administrativo y tributario. El problema, es que en últimas terminan siendo mayores los costos de la reparación de la

afectación de los recursos naturales que las ganancias obtenidas por la llegada de tales empresas (Maldonado, 2020).

Con lo cual la regulación de los diferentes procedimientos tanto de las autoridades ambientales, como los que se exigen a los actores privados, y de las comunidades, debe ser conforme con el cambio de paradigma que se espera en el Estado para lograr una verdadera sostenibilidad ambiental sin perder su capacidad de competitividad y su gestión administrativa.

Tales aspectos deben ser más notorios, por ejemplo, en lo relativo al otorgamiento de las licencias ambientales, así como en la evaluación de los planes de mejoramiento. Lo mismo se predica para todo lo que tiene que ver con las actuaciones administrativas sancionatorias, no solo para garantizar el debido proceso, sino también para favorecer actuaciones más eficientes en términos temporales, así como de reparación ambiental. Todo lo anterior, para que las consecuencias de tales actos no tengan que trasladarse al presupuesto público, como hasta ahora ha venido sucediendo.

3.3.1. Formulación de un Sandbox Ambiental.

Un ejercicio exploratorio que se puede implementar en el sector para verificar cuál sería el mejor procedimiento aplicable sería a través de la creación de un sandbox ambiental; figura

que se viene aplicando con resultados positivos al sector financiero para distinguir el mejor marco regulatorio aplicables a ciertas empresas.

Desde una óptica ambiental esta iniciativa sería útil para determinar por sectores ya sea productivos o geográficamente hablando, los mejores procedimientos y regulaciones para generar innovación, transparencia y sostenibilidad ambiental, a partir del entendimiento de la heterogeneidad de las empresas licenciadas para realizar explotaciones ambientales (Céspedes y Martínez, 2007)

Este tipo de procedimientos, pensados en mejorar la eficiencia y promover la innovación, son ventajosos en la medida en que se reducen procedimientos innecesarios, se identifican las responsabilidades con más claridad, lo cual redundaría en la disminución del hueco fiscal que se causa por la reparación del daño, ya que como señala Pacheco (2020), los mismos están pensados en disminuir el riesgo.

Aspecto que de acuerdo con Alfranca (2009), sirve para identificar también las imperfecciones del mercado, es decir, lograr que la implementación de tales medidas, en últimas, no supongan una afectación al desarrollo económico de las empresas privadas y al crecimiento del país; lo cual termina por hacer al sector más atractivo a la inversión (Herrera y Vadillo, 2018).

Tal propuesta se empareja con lo señalado por Céspedes y Martínez (2007), ya que establecer procedimientos específicos para ciertas regiones o sectores ambientales, inclusive favorece

la especialización, y el control sobre los mismos, a partir del reconocimiento de las características propias, costumbres y técnicas empleadas.

Inclusive, como señala Catalán (2014) favorece el mayor involucramiento de las mismas poblaciones sobre los medios de defensa que deben desarrollar para lograr crecimiento y sostenibilidad ambiental, con lo cual los resultados que se obtengan serán notorios y duraderos (Negrete y Bocco, 2003).

Lo cual es acorde con una crítica que se realizó en el capítulo uno, en el cual se hablaba del excesivo centralismo en el control ambiental. Establecer políticas y regulaciones para la unidad, en desconocimiento de las particularidades y regionales, de las diferencias climáticas, e inclusive sociales para la realización de ciertas explotaciones ambientales, en últimas, más es lo que quita que lo que aporta.

Así las cosas, la aplicación de este tipo de iniciativas, suponen aproximaciones a la realidad ambiental a través de enfoques más participativos, desde el sector privado y público, contando con las comunidades, que son los primeros beneficiados frente a los resultados positivos que se puedan obtener (Negrete y Bocco, 2003).

La creación de un entorno adecuado, en el cual se cuente el Estado ponga a disposición sus conocimientos administrativos y tecnológicos; acompañados de los procesos de innovación y gestión de recursos que las personas jurídicas desarrollen; y contando con el apoyo de las comunidades desde sus conocimientos zonales, y para hacer seguimiento a todos los

procesos, darán como resultado un espacio de crecimiento económico y sostenibilidad ambiental.

De esta manera, el presupuesto público se destinará a la promoción de otro tipo de programas sociales y no a la corrección del daño ambiental generado por explotaciones económicas indolentes con el medio ambiente, y en parte propiciados por la falta de acción de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

El problema ambiental colombiano no es nuevo. El mismo se viene lastrando desde los días de la independencia, y se ha ido agudizando año tras año, en buena parte alimentado por la falta de visión desde los gobernantes del país para modificar el modelo de extracción de recursos naturales y promover la gestación de otras actividades económicas que disminuyan la fuerte dependencia económica de los recursos naturales.

Se trata de un problema que anteriormente no era tan notorio en primera instancia por la riqueza natural del país, la cual ya no es la misma y muestra señales de agotamiento. Por otra parte, han sido situaciones como el cambio climático, y un rol más activo de ONGs y otros entes los que han promovido un control más efectivo. De lo contrario, nos atrevemos a decir, que, desde el sector público y la empresa privada, no se haría nada.

El hecho, es que las iniciativas regulatorias ambientales, al pasar por el Congreso de la República, siempre salen cojeando. El volumen de normas que se han promulgado no han sido efectivas para lograr poner freno a las problemáticas. Ello supone que el daño siga ocurriendo, y el mismo se siga reparando con los recursos públicos.

Lo mismo ocurre cuando el análisis se hace del lado de las instituciones encargadas de hacer inspección vigilancia y control frente a la explotación ambiental realizada por las empresas que cuentan con licencias. A pesar de que se cuenta con una herramienta como los planes de

manejo ambiental, los resultados siguen siendo negativos. Tales entidades se han convertido en fortines burocráticos, donde son frecuentes los focos de corrupción, descuidando su verdadera razón de ser.

Tal descontrol y debilidad del Estado para la protección de sus recursos naturales, es en buena medida aprovechada por las empresas, para realizar un uso casi que libre de los recursos naturales, aumentando el impacto sobre los ecosistemas. Ni que decir en el caso de las explotaciones ilícitas que están acabando con el medio ambiente. Por lo tanto, todos estos daños se cargan al erario público, erosionando su capacidad de gestión para favorecer otros programas sociales, e igualmente debilitando su capacidad de respuesta para mitigar el daño ambiental.

Empero, el cambio puede darse. Sin embargo, lo primero que se requiere es un cambio en la mentalidad de todos los colombianos. Un compromiso desde la sociedad para vigilar sus recursos, repudiar el abuso, y hacer un uso más racional de los mismos. Un cambio desde lo público, para mostrar comportamientos más éticos, conforme a lo que se espera de un servidor públicos, y lograr resultados más visibles. Y un cambio desde lo privado para realizar inversiones en innovación orientada a la sostenibilidad ambiental.

Dentro de estos cambios, consideramos además muy importante el tema de los impuestos ambientales. Con un manejo transparente, tales impuestos, por el uso y explotación de los recursos naturales servirá para financiar los gastos de mitigación y las inversiones en tecnología, así como las capacitaciones a su personal para desarrollar más eficientemente su

labor de protección ambiental. De esta manera disminuirá realmente el impacto fiscal, y se podrán usar los recursos para financiar otras actividades de progreso social.

En lo relativo a las innovaciones regulatorias, la propuesta de un sandbox ambiental es ideal para conocer más de cerca las circunstancias de los entornos geográficos, así como las características de los recursos naturales. De esta manera las regulaciones que se promuevan serán más cercanas frente a la heterogeneidad que pueden tener los ecosistemas, así como las industrias y su impacto. Aspecto que también redundará en beneficio en la medida en que disminuirá el centralismo y los monopolios de poder frente al tema ambiental, y se podrá lograr un mayor involucramiento de las comunidades en la defensa de sus propios intereses.

REFERENCIAS.

- AAVV (2007) Environmental priorities and poverty reduction. A country environmental analysis for Colombia. E. Sánchez, K. Ahmed, y E. Awe, Editores. Ed. Banco Mundial.
- Acquatella, J. (2005) El papel conjunto de las autoridades fiscales y ambientales en la gestión ambiental de los países de América Latina y el Caribe. En AAVV *Política Fiscal y Medio Ambiente. Bases para una agenda común*. Jean Acquatella y Alicia Bárcena, editores. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Aguilar, G. (2017) Las fuentes y el alcance del derecho al desarrollo y su invisibilidad con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En *Ius et Praxis*, Vol. 23, No. 1, Universidad de Talca.
- Alfranca, O. (2009) Regulación ambiental e innovación. En *Clm. Economía: Revista Económica de Castilla – La Mancha*. No. 15.
- Álvarez, M. (2004) Política ambiental y su impacto en la innovación tecnológica y organizativa: el reciclaje de vehículos automotores. En *Revista Contaduría y Administración*. No. 213.

Amaya, Á. (2015) Inconsistencias Normativas del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, en Materia Forestal. En Blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Disponible en internet a través de:

<https://medioambiente.uexternado.edu.co/inconsistencias-normativas-del-decreto-unico-reglamentario-del-sector-ambiente-y-desarrollo-sostenible-decreto-1076-de-2015-en-materia-forestal/>, recuperado el 17 de mayo de 2020

Amaya, O. (2002) *La Constitución ecológica de Colombia: análisis comparativo con el sistema constitucional latinoamericano*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Amirante, D. (2012) Environmental Courts in comparative perspective: preliminary reflections on the National Green Tribunal of India. In *Pace Environmental Law Review*, Vol. 29, No. 2.

Antúnez, A; y Guanoquiza, L. (2017) La protección del medio ambiente en el sistema jurídico penal de Ecuador. En *Derecho y Cambio Social*. Disponible a través de: https://www.derechoycambiosocial.com/revista050/LA_PROTECCION_DEL_MEDIO_AMBIENTE.pdf, recuperado el 12 de mayo de 2020.

Arenas, A. (2016) Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Banco Interamericano de Desarrollo.

Arbeláez, J. (2014) La responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión de sus funciones de inspección, vigilancia y control. En *Justicia y Derecho*, Vol. 2.

Arcila, B; y Castellanos, J. (2015) Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento sancionatorio ambiental. En *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores*, Vol. 18, No. 35.

Ayala, J. (2006) *La responsabilidad de los servidores públicos*. Ediciones Doctrina y Ley.

Barraza, F; y Gómez M. (2005) *Aproximación a un concepto de contabilidad ambiental*. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables, Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

Bonilla, R. (2002) Presión tributaria en Bogotá. En *Cuadernos de Economía*. Vol. 21, No. 37.

Brunnermeier, S; & Cohen, M. (2003) Determinants of environmental innovation in US manufacturing industries, Vol. 45, Issue, 2, pp. 278-293. DOI. [https://doi.org/10.1016/S0095-0696\(02\)00058-X](https://doi.org/10.1016/S0095-0696(02)00058-X)

Cardona, Á. (2019) El Plan de Manejo Ambiental en el proceso sancionatorio. En Blog del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Disponible en internet a través de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/el-plan->

[de-manejo-ambiental-en-el-proceso-sancionatorio/](#), recuperado el 28 de mayo de 2020.

Carrizosa, J. (1998) Construcción de la teoría de la sostenibilidad. En *Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad*. Documento 5: Sostenibilidad. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, IICA.

Carvajalino, F. (2010) Informe sobre planes de manejo ambiental. Fundación DIS. Disponible en internet a través de:

http://grupodis.net/images/docs_gestrategica/Informe%20sobre%20planes%20de%20Manejo%20Ambiental_JFCA_Fund_DIS_2010.pdf, recuperado el 28 de mayo de 2020.

Castellanos, J. (2006) La gerencia pública, una realidad o un sofisma en la administración pública colombiana. En *Discurso Laboral*, No. 4, Universidad Externado de Colombia.

Catalán, H. (2014) Curva ambiental de Kuznets: implicaciones para un crecimiento sustentable. En *Economía informa*, Vol. 389.

Céspedes, J. y Martínez, J. (2007) ¿Generan los clusters geográficos capacidades basadas en la gestión ambiental y la innovación? Un enfoque basado en recursos. En *Cuadernos económicos de ICE*, No. 73.

Clavijo, S. (2001) Fallos y fallas económicas de las altas cortes: el caso de Colombia 1991-2000. En *Revista de Derecho Público*, No. 12, Universidad de los Andes.

Contraloría General de la República (2017) ANLA no cumple con seguimiento a licencias ambientales, revela auditoria de la Contraloría. Comunicado de Prensa No. 113. Disponible a través de: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/y0hcpbxJNnDG/content/anla-no-cumple-con-seguimiento-a-licencias-ambientales-revela-auditoria-de-la-contraloria/pop_up?_101_INSTANCE_y0hcpbxJNnDG_viewMode=print, recuperado el 28 de mayo de 2020.

Contraloría General de la República (2018) Informe de Auditoria de Cumplimiento. Gestión de las autoridades ambientales en el proceso de licenciamiento Proyecto Hidroeléctrico Ituango. CGR-CDMA 021. Disponible en internet a través de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1134239/Informe+Auditoria+ITU+ANGO.pdf>

Cortés, R; y Aguilera, M. (2012) Política ambiental en Colombia entre la formulación y la implementación. En *Criterios*, Vol. 5, No. 1.

Correa, F; de la Ossa, A; y Vallejo, Z. (2007) Regulación ambiental en Colombia: el caso de la tasa retributiva para el control de la contaminación hídrica. En *Semestre Económico*, Vol. 10, No. 19, Universidad de Medellín.

Cruz, J. (2009) “Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno” en *Revista Entramado*, Universidad Libre Cali, Vol. 5, No. 2.

Denhardt, J. y Denhardt, T. (2007) *The new public service*. Editorial M.E. Sharpe.

Dermisky, P. (2012) La responsabilidad de los Servidores Públicos. En *Revista Boliviana de Derecho*, No. 13.

Diazgranados, L. (2012) El ambiente y los servidores públicos. Una aproximación desde la responsabilidad y la gestión público. En AAVV *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público*. Gloria Rodríguez e Iván Páez, Editores. Colección Textos de Jurisprudencia, Editorial Universidad del Rosario.

Duque, C. (2013) *La acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano y comparado*. Editorial Universidad Santo Tomás, Editorial Ibáñez.

El Kharbili, M.; et al. (2008) Towards a framework for semantic business process compliance management. In *International Workshop on Governance, Risk and Compliance – Applications in Information Systems*, 2008. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Stein_Sebastian/publication/289346734_Towards_a_framework_for_semantic_business_process_compliance_management/links/5de6bf994585159aa45f613f/Towards-a-framework-for-semantic-business-process-compliance-management.pdf

Environment Agency (2019) *Environment Agency enforcement and sanctions policy*.

Gobierno del Reino Unido. Disponible a través de:

<https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy>,

recuperado el 14 de junio de 2020.

Esguerra, J. (2009) La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia como garantía

constitucional. En AAVV *Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*. Disponible

a través de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/34.pdf>,

recuperado el 27 de junio de 2020.

Feng, K., et al, (2018) Managing the distributional effects on energy taxes and subsidy

removal in Latin America and the Caribbean. Working Paper, IDB-WP-00947. Inter

American Development Bank.

Galindo, J. (2006) “La responsabilidad del agente estatal, la acción de repetición y el

llamamiento en garantía”, en *Boletín de Derecho de Público*, Instituto de Estudios del

Ministerio Público.

García, E; y Fernández, T. (2008) Curso de Derecho Administrativo, T. II, Duodécima

edición, Editorial Cívitas, Thomson Reuters.

- García, F; y Díaz, R. (2009) Responsabilidad y sostenibilidad: redefiniendo los ejes de un nuevo programa empresarial. En *Clm. Economía: Revista Económica de Castilla – La Mancha*. No. 15.
- Garro, Á. (2013) Procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. En *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 43, No. 118.
- Gómez, A; y Ramírez, D. (2018) El carácter dinámico de las licencias ambientales: análisis de los escenarios posteriores a su expedición en el régimen jurídico colombiano. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 20. Universidad Externado de Colombia.
- Gómez, J; Jiménez, J; y Morán, D. (2015) El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas –CEPAL; Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Disponible a través de. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, recuperado el 1 de junio de 2020.
- González, J. (2001) Una aproximación al estudio de la transformación ecológica del paisaje rural colombiano: 1850-1990. En *Ensayos de historia ambiental en Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia.

González, N. (2017) Desafíos en la Gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en Colombia. En *Ciencia Política*, Vol. 12, No. 23, Universidad Nacional de Colombia.

González, V. (2009) Estrategia de Lisboa: medio ambiente y crecimiento. En *En Clm. Economía: Revista Económica de Castilla – La Mancha*. No. 15.

Gudynas, E. (2016) *Derechos de la naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Ediciones Abya – Yala.

Handl, G. (2012), Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano (declaración de Estocolmo), de 1972, y declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, de 1992. Librería de Derecho Internacional, Naciones Unidas. Disponible a través de: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf, recuperado el 9 de mayo de 2020.

Hernández, J., y Castillo, B. (2015) Desafíos y responsabilidad de la profesión contable frente a la contabilidad ambiental. En *Revista Aglala*, Vol. 6, No. 1.

Herrera, D; y Vadillo, S. (2018) Sandbox regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema FinTech y el sistema financiero. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión, IDB-DP-573.

Hinestroza, L; et al (2012) Estudio jurídico sobre la aplicación del proceso sancionatorio ambiental para la protección de la fauna silvestre en tres municipios del departamento del Chocó, 2005-2010. En *Revista de Derecho*, No. 38, Universidad del Norte.

Jiménez, C. (2017) La protección del medio ambiente a través de los delitos acumulativos en el derecho penal colombiano. En *Derecho Penal y Criminología*, Vol. 38, No. 104, Universidad Externado de Colombia.

Kuhn, T. (2012) *The structure of scientific revolution*. 4ta edición, Editorial University of Chicago Press.

Lerda, J; Acquatella, J; y Gómez, J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal ambiental. En AAVV *Política Fiscal y Medio Ambiente. Bases para una agenda común*. Jean Acquatella y Alicia Bárcena, editores. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Leyva, J. (2010) Concepto y principios del desarrollo ambiental sostenible en la constitución colombiana. En *Revista Electrónica Direito e Política*, Vol. 5, No. 2.

López, A. (1996) Competitividad y desarrollo sustentable. Una discusión conceptual. Disponible a través de:

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36646327/dt22.pdf?1424027325=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCOMPETITIVIDAD_INNOVACION_y_DE_SARROLLO_S.pdf&Expires=1593914207&Signature=W8Wfli-

Maldonado, M; y Tovar, L. (2019) ¿Desarrollo Sostenible? Una breve contrastación entre el Discurso y la realidad en el caso colombiano. En *In Vestigium Ire* Vol. 13, No. 1.

Manrique, A. (2010) *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado Colombiano*, segunda edición, Centro Editorial Universidad del Rosario, Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá.

Márquez, M. (2007) La protección del ambiente y los límites del derecho penal. En *Revista Jurídicas*, Vol. 4, No. 1, Universidad de Caldas.

Martínez, Y., y Villalejo, V. (2018) La gestión integrada de los recursos hídricos: una necesidad de estos tiempos. En *Revista de Ingeniería Hidráulica y Ambiental*, Vol. 39, No. 1.

Mejía, E; y Vargas, L. (2012) Contabilidad para la sostenibilidad ambiental y social. en *Lumina*, Vol. 13, Universidad de Manizales.

Mesa, G. (2013) Derechos ambientales en perspectiva de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas resistencias actuales hacia el Estado ambiental de derecho. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. 3ra edición.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016) Reseña Histórica, Tablas de valoración documental, 1913-1994. Disponible a través de:

<https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/TablasValoracionDocumental/RESE%C3%91A%20HIST%C3%93RICA/RESENA%20HISTORICA%20MADR.pdf>, recuperado el 7 de mayo de 2020.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2018) Metodología general para la elaboración y presentación de estudios ambientales. Disponible a través de: http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/permisos/metodologia_e_studios_ambientales_2018.pdf, recuperado el 26 de mayo de 2020.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019) Colombia será sede del Día Mundial del Medio Ambiente 2020 sobre biodiversidad. Disponible a través de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4576-colombia-sede-mundial-ambiente-biodiversidad>, recuperado el 9 de mayo de 2020.

Moncayo, V. (1991) Política agraria y desarrollo capitalista. En AAVV *Problemas agrarios colombianos*, Absalón Machado, coordinador, Segunda edición, Editorial, CEGA, Siglo XXI Editores.

Montoya, C. (2001) Economía, tecnología y apropiación de la naturaleza en la segunda mitad del siglo XIX. En *Ensayos de historia ambiental en Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia.

Morales, L. (2017) La paz y la protección ambiental en Colombia: propuestas para un desarrollo rural sostenible. Informe entregado para EL Diálogo. Fundación Gordon y

Betty Moore. Disponible en internet a través de: http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/01/Envnt-Colombia-Esp_Web-Res_Final-for-web.pdf

Negrete, G., y Bocco, G. (2003) El ordenamiento ecológico comunitario: una alternativa de planeación participativa en el contexto de la política ambiental de México. En *Gaceta Ecológica*, No. 68.

Páez, I; y Rodríguez, G. (2013) Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. En *Opinión Jurídica*, Vol. 12, No. 23. Universidad de Medellín.

Pacheco, L. (2020) Un paso más hacia un sandbox regulatorio en el sistema financiero español. En BBA Opinion. Disponible a través de: <https://www.bbva.com/es/opinion/un-paso-mas-hacia-un-sandbox-regulatorio-en-el-sistema-financiero-espanol/>, recuperado el 2 de julio de 2020.

Palacio, G. (2001) En búsqueda de conceptos para una historiografía ambiental. En *Ensayos de historia ambiental en Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia.

Palacio, J. (2013) *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Librería Jurídica Sánchez Ltda., octava edición.

Pascual, J. (2011) La insostenibilidad como punto de partida del desarrollo sostenible. En *Revista Iberoamericana de Ciencia y Tecnología*, Vol. 4, No. 11.

Patón, G. (2006) Las políticas fiscales y el Estado de bienestar. En *Crónica Tributaria*, No. 121.

Peña, M. (2005) Responsabilidad y reparación ambiental. Ed. International Union for Conservation of Nature, IUCN. Disponible a través de: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/cel10_penachacon03.pdf, recuperado el 23 de junio de 2020.

Prust, J. (2005) Impuestos ambientales en los países en desarrollo. En AAVV *Política Fiscal y Medio Ambiente. Bases para una agenda común*. Jean Acquatella y Alicia Bárcena, editores. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Quinche, F. (2008) Una evaluación crítica de la contabilidad ambiental empresarial. En *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, vol. 16, No. 1. Universidad Militar Nueva Granada.

Revista Semana (2015) CAR suspende actividades de 10 minas por no tener licencia ambiental. Disponible a través de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/car-suspende-actividades-de-10-minas-por-no-tener-licencia-ambiental/44197>, recuperado el 23 de mayo de 2020.

Rodríguez, L. (2012).; El Verdadero Concepto de Servidor Público, en *Memorando de Derecho Universidad Libre Seccional Pereira*, ISSN. 2027-9442, Año III No. 3.

Rodríguez, G. (2009) El derecho a gozar de un medio ambiente sano ¿utopía o realidad? En AAVV *Controversias Constitucionales*. Fabricio Mantilla, Coordinador, Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, G. (2011) Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. En *Foro Nacional Ambiental*, Disponible en internet a través de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>. Recuperado el 19 de mayo de 2020.

Rojas, D. (2013) Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales. Tesis de grado para optar al título de Magister en Biociencias y Derecho, Universidad Nacional de Colombia.

Rojas, Y. (2014) La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus firmas de gobierno y las alternativas para la gobernanza. En *Revista Sociedad y Economía*, No. 27, Universidad del Valle.

Rosembuj, T. (1998) Tributos Ambientales. En AAVV *Fiscalidad Ambiental*. Ana Yábar Sterling, Coordinadora. Editorial Cedecs.

Rubiano, J. (2017) La montaña que se movió y la quebrada que desapareció: estudio de delimitación de la reserva forestal nacional cerro Dapa-Carisucio 1938-2014. En AAVV, *Conflictos ambientales en ecosistemas estratégicos, América Latina y el*

Caribe, Siglos XIX-XXI. Aceneth Perafán y Jorge Elias, compiladores. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Rueda, M. (2012) Ley 1333 de 2009, Muchos problemas, pocas soluciones. En AAVV *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Gloria Rodríguez e Iván Páez, editores académicos. Editorial Colección Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

Rueda, M. (2016) *La desatención hacia el daño ambiental en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario, Colección Gestión Ambiental, Facultad de Jurisprudencia.

Sánchez, F. (2004) El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales. Naciones Unidas, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No. 86.

Sánchez, G. (2002) Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. En *Economía y Desarrollo*, Vol. 1, No. 1.

Sarmiento, M. (2014) Hacia un sistema de bancos de hábitat como herramienta de compensación ambiental en Colombia. En Documento de Discusión V. 1. Fondepúblico. Disponible a través de: <http://fundepublico.org/wp-content/uploads/2014/05/Capitulo-1.pdf>, recuperado el 18 de mayo de 2020.

Senado de la República (2006) Proyecto de Ley No. 22 de 2006, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. Autor. Germán Vargas Lleras.

Shumpeter, J. (1942) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Editorial Página Indómita, Barcelona.

Silva, L; et al (2017) Inversión forzosa del 1%: realidad de la implementación de estos recursos en la preservación y conservación de la cuenta del río Manacacías (Meta, Colombia) en *Gestión y Ambiente*, Vol. 20, No. 2.

Sociedad de Agricultores de Colombia (2020) Nuestra Historia. Disponible a través de: <https://sac.org.co/nuestra-historia/>, recuperado el 7 de mayo de 2020.

Testa, F.; Iraldo, F.; & Frey, M. (2011) The effect of environmental regulation on firms' competitive performance: the case of the building & construction sector in some EU regions. In *Journal of Environmental Management*, Vol. 92, Issue 9, pp. 2136-2144.

Tobasura, I. (2007) Ambientalismos y ambientalistas: una expresión del ambientalismo en Colombia. En *Ambiente & Sociedad*. Vol. X, No. 2.

Tobón, M; et al, (2018) El procedimiento sancionatorio ambiental: análisis de una metodología que sigue en construcción. En *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 48, No. 128, Universidad Pontificia Bolivariana.

Torres, J; et al (2005) La Explotación ilícita de recursos minerales en Colombia. Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan). Efectos sociales y ambientales. Contraloría Delegada Sector Minas y Energía. Contraloría General de la República.

Torres, L. (2008) ¿Se justifica la acción de repetición? Comentarios críticos a la Ley 678 de 2001 y propuestas de reforma. *Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas*. Vol. 26, No. 54. Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Trejo, Y; Ome, A; y Restrepo, J. (2018) Derecho constitucional a un ambiente sano: una pauta para establecer tributos extrafiscales ambientales en Colombia. En *Revista Academia & Derecho*, Año 10, No. 18.

Ucros, J. (2008). Breve historia y situación del patrimonio forestal colombiano. Disponible a través de: <http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf>, recuperado el 9 de mayo de 2020.

Vargas, I. (2016) *Derecho e innovación ambiental: enseñanzas de un caso colombiano*. Colección de Gestión Ambiental, Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario.

Vasco, C; Tobón, D; y Vargas, J. (2018) Impuestos ambientales diferenciados espacialmente en Colombia: un modelo teórico de equilibrio general con capital natural. En *Cuadernos de Economía*, Vol. 37, No. 74.

Vásquez, R. (2007) Corrupción Política y Responsabilidad de los servidores públicos. En *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 30.

Von Bersntorff, J. (2016) Who is entitled to cultivate the land? Sovereignty, land resources and foreign investments in agriculture in international law. En AAVV, *Natural resources grabbing: an international law perspective*. Francesca Romanin, et al, Editors, Library of Congress Ed.

Wallace, P. (2008) Climate change, fiduciary duty and corporate disclosure: are things heating up in the boardroom. En *Virginia Environmental Law Review*, Vol. 26.

Legales.

Constitución Política Colombiana, julio de 1991.

Decreto 772 de 1914. Por el cual se fija el personal del Ministerio de Agricultura y Comercio y se determinan los negocios que le corresponden. Julio 31 de 1914. Diario Oficial No. 15259.

Decreto 1594 de 1984. Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 09 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI, Parte III, Libro II y el Título III de la Parte III, Libro I del Decreto 2311 de 1974, en cuanto a usos del agua y residuos líquidos. Junio 26 de 1984. Diario Oficial No. 36700.

Decreto 501 de 1989. Por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias. Marzo 13 de 1989. Diario Oficial No. 38739.

Decreto 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diciembre 05 de 1995. Diario Oficial No. 42137.

Decreto 1122 de 1999. Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe. Junio 26 de 1999. Diario Oficial No. 43.622

Decreto 3678 de 2010. por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones. Octubre 4 de 2010. Diario Oficial No. 47852.

Decreto 3573 de 2011. “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones. Septiembre 27 de 2011. Diario Oficial No. 48205.

Decreto 1076 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Mayo 26 de 2015. Diario Oficial No. 49523.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. Diario Oficial No. 41146.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Agosto 18 de 2000. Diario oficial No. 44133.

Ley 678 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. Agosto 3 de 2001, Diario Oficial No. 44509.

Ley 909 de 2004. por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. Septiembre 23 de 2004. Diario Oficial No. 45680.

Ley 1333 de 2009. por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Julio 21 de 2009. Diario Oficial No. 47417.

Jurisprudenciales.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, CP. Ruth Estella Correa Palacio, agosto 31 de 2006, Rad. 52001-23-31-000-1998-00150-01(17482)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección A, CP. Mauricio Fajardo Gómez. Octubre 3 de 2012. Radicado. 25000-23-26-000-1995-00936-01 (22984).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP. William Zambrano Cetina. Concepto del 11 de diciembre de 2014. Rad. 11001-03-03-000-2014-00248-00 (2233)

Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil, CP. William Zambrano Cetina, Radicado. 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223), abril 16 de 2015.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, CP. Danilo Rojas Betancourth, mayo 31 de 2016 Rad. 250002326000200401391-01

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP. Roberto Augusto Serrato Valdés, abril 11 de 2019, Rad. 11001032400020090057100

Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002. [MP: Clara Inés Vargas Hernández]

Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010. [MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional, Sentencia C-632 de 2011. [MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]

Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2012. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012 [MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015. [MP: Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017. [MP: Aquiles Arrieta Gómez]

Corte Constitucional, Sentencia C-165 de 2019. [MP: Alejandro Linares Cantillo]